

Financiación de infraestructuras

Carmen VIGIL MEDINA

Directora Técnica de la Dirección General de Planificación Interregional de Grandes Infraestructuras

RESUMEN: La necesidad de mantener un elevado ritmo inversor en infraestructuras a fin de superar nuestro déficit histórico en este terreno y garantizar unas adecuadas condiciones de competitividad y calidad de vida, unida a la rigurosa política en materia de déficit público exigida por los objetivos de convergencia, hacen aconsejable la búsqueda de nuevas fuentes y fórmulas de financiación, fuera del tradicional recurso a los Presupuestos del Estado. Este artículo presenta una panorámica general de las diferentes posibilidades existentes para financiar infraestructuras, desde las fórmulas presupuestarias clásicas hasta las fórmulas extrapresupuestarias basadas en la capacidad de generación de recursos de la propia infraestructura, pasando por las diversas soluciones mixtas en las que confluyen fondos públicos y privados, todas las cuales requieren un cuidadoso diseño del marco institucional y de gestión. Teniendo en cuenta el análisis de todas estas posibilidades, se ha diseñado para el Plan Director de Infraestructuras un marco financiero que no se basa exclusivamente en los recursos presupuestarios, sino que se encuentra abierto a la utilización de nuevas fuentes y fórmulas de financiación que permitan complementar aquéllos y anticipar, en su caso, los fondos precisos para evitar el retraso de actuaciones prioritarias.

I. INTRODUCCIÓN

La construcción y conservación de las infraestructuras básicas ha venido siendo financiada habitualmente a través de los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas. La financiación pública de las infraestructuras se justifica por su carácter de bienes de capital de carácter público, que no están directamente vinculados a procesos productivos concretos, sino que están al servicio de múltiples usuarios y, en definitiva, de la sociedad en su conjunto. Así se ha

entendido, al menos, en España y en la mayor parte de los países de nuestro entorno. Otros factores, como su larga vida útil, la magnitud de las inversiones necesarias o su limitado interés como negocio han contribuido también al activo papel público.

Dado que, en general, las inversiones en infraestructuras no presentan el mismo carácter de perentoriedad que muchos otros de los gastos a los que debe hacer frente el Estado, estas inversiones han sufrido de manera importante los avatares de la política presupuestaria. La reducción

Este artículo ha sido elaborado en colaboración con Casimiro Iglesias Pérez, Director Técnico de la Dirección General de Planificación Interregional de Grandes Infraestructuras.

de la inversión en infraestructuras en momentos de recesión o estancamiento económico es una tendencia bastante generalizada. Así ocurrió, por ejemplo, durante las crisis de los años setenta y primeros ochenta.

Esta dinámica condujo, en el caso concreto de España, a unos bajos niveles históricos de inversión y la consecuente acumulación de un importante déficit que, a mediados de los años 80, amenazaba con estrangular la recuperación económica.

Pese al intenso ritmo inversor de los últimos años, que ha permitido mejorar en parte los déficit acumulados, es poco discutible la necesidad de seguir manteniendo elevados niveles de inversión en infraestructuras en los próximos años. Pueden apuntarse para ello cinco razones esenciales:

- En un entorno internacional crecientemente competitivo y liberado de trabas y barreras reglamentarias, la competitividad de los distintos países y regiones dependerá en buena medida de la existencia de sistemas de infraestructuras capaces de atender, en condiciones de coste razonables, las demandas que planteará el normal desarrollo de las actividades económicas y sociales, evitando, en lo posible, estrangulamientos que impidan un eficaz aprovechamiento de los potenciales de desarrollo de cada ámbito territorial.
- En el caso particular de España, su posición periférica dentro del marco europeo y sus aún bajas dotaciones de infraestructuras le obligarán a afrontar un esfuerzo adicional al que realicen otros países.
- Las infraestructuras se han convertido en un elemento básico dentro de la calidad de vida de los ciudadanos, con independencia de su papel en los procesos productivos. El aumento de la fiabilidad, velocidad y seguridad de los transportes, o la disponibilidad de recursos hídricos suficientes en cantidad y calidad, requerirán inversiones importantes en los próximos años. Éstas no buscarán necesariamente el aumento de la capacidad de las infraestructuras, sino que muchas veces se dirigirán a la mejora de su diseño y sus condiciones de utilización.
- La creciente importancia de las necesidades de conservación de las infraestructuras, debido a la superposición de

dos factores: el crecimiento experimentado por el patrimonio de infraestructuras y las cada vez mayores exigencias en el estado de conservación de las mismas, en relación directa con los condicionantes de calidad apuntados.

- Finalmente, la preservación del medio ambiente, como uno de los valores en alza en las sociedades occidentales, exigirá no sólo importantes inversiones en infraestructuras directamente ligadas a su mejora o protección (hidráulicas, de costas, de tratamiento de residuos, etc.), sino que se traducirá también en un incremento de los costes unitarios de todas las infraestructuras, cuyo diseño deberá minimizar los impactos ambientales y/o incorporar las correspondientes medidas correctoras.

Existen, adicionalmente, dos razones complementarias en favor del mantenimiento de niveles elevados y razonablemente constantes de inversión en infraestructuras:

- Su efecto positivo sobre el sector de la construcción, de importancia innegable en la formación de valor añadido y de empleo, al permitir su correcto dimensionamiento (con un enfoque a medio y largo plazo) y la mejora de su capacidad tecnológica y competitiva.
- Su efecto dinamizador de la actividad económica en el corto plazo, dentro de un entorno marcado por las incertidumbres y el estancamiento económico internacional.

Por otra parte, razones de política económica general, muy especialmente el logro de la convergencia con nuestros socios comunitarios, aconsejan mantener una política rigurosa en materia de déficit público.

Parece oportuno, por tanto, buscar y desarrollar nuevas fuentes de financiación de infraestructuras, que permitan mantener los niveles de inversión precisos para asegurar unas adecuadas condiciones de competitividad y de calidad de vida, sin comprometer los equilibrios presupuestarios.

En los siguientes apartados se pasa revista brevemente a las distintas fórmulas y modelos de financiación analizados en los estudios básicos para la elaboración del Plan Director de Infraestructuras. Este análisis no pretende en modo alguno ser exhaustivo y únicamente presenta una panorámica general de las posibilidades existentes, sin entrar en los diseños concretos de las soluciones financieras y de gestión, que deberán

ajustarse a las características de cada caso, y cuya descripción reviste poco interés a la hora de comprender los problemas, condicionantes y vías de solución generales para la financiación de infraestructuras.

Conviene subrayar, desde ahora, que la obtención de recursos adicionales sólo puede lograrse mediante una mayor contribución de los usuarios y beneficiarios de las infraestructuras, canalizada a través de soluciones institucionales y de gestión que permitan un empleo racional de las posibilidades que ofrecen las distintas técnicas e instrumentos financieros.

2. FINANCIACIÓN PRESUPUESTARIA

En el futuro, la financiación por vía presupuestaria deberá seguir aportando, tanto en España como en otros países, la mayor parte de los recursos para infraestructuras.

La financiación presupuestaria general (Cuadro 1) obtiene los recursos de los

contribuyentes mediante los distintos medios de financiación del gasto público y resulta, por tanto, indicada cuando no es posible identificar a los usuarios o beneficiarios de la infraestructura, o bien no se desea hacer recaer sobre ellos los costes de infraestructura.

Aunque esta forma de financiación seguirá siendo ampliamente mayoritaria, se ve sujeta a dos restricciones importantes:

- No permite una financiación a largo plazo.
- Puede verse directamente afectada por las limitaciones del gasto público derivadas de la política económica general.

Una primera vía para aumentar los recursos presupuestarios disponibles para infraestructuras (habida cuenta de las dificultades existentes para incrementar significativamente los recursos obtenidos a través de la fiscalidad general) es la utilización de determinadas figuras tributarias específicas que gravan actividades relacionadas directamente con el uso de las infraestructuras.

CUADRO 1. MODELOS DE FINANCIACIÓN PRESUPUESTARIA

MODELO	MEDIO DE FINANCIACIÓN	PROCEDENCIA FINAL DE LOS RECURSOS	CARACTERÍSTICAS	EJEMPLOS
GENERAL	Impuestos, tasas, endeudamiento público, etc.	Contribuyentes	Indicada cuando no es posible identificar a los beneficiarios y/o cuantificar los beneficios. No permite financiación a largo plazo. Sujeta a restricciones presupuestarias.	La mayoría de las infraestructuras en España y en otros países.
ESPECÍFICA	Tributos afectados (tasas, impuestos afectados, contribuciones especiales). Peajes públicos.	Beneficiarios y usuarios.	Aplicable cuando puede identificarse a los beneficiarios y/o usuarios y puede asignarse un valor monetario al beneficio y/o servicio. No permite financiación a largo plazo. Sujeta a restricciones presupuestarias (en menor medida).	Tasa por uso de infraestructura. Impuesto adicional afectado sobre carburantes. Contribuciones especiales de propietarios colindantes. Peajes blandos en la red de autovías.

Obviamente, la utilización de estas figuras requiere que sea posible identificar a los usuarios y/o beneficiarios de la infraestructura y que pueda asignarse un valor monetario al servicio y/o beneficio obtenido.

Tradicionalmente, los puertos y aeropuertos han venido cobrando tasas a los distintos usuarios y beneficiarios de los mismos. En el caso de las infraestructuras viarias existen dos figuras impositivas clásicas (aplicadas ya en algunos países aunque no en España) para repercutir los costes de infraestructura sobre los usuarios: la tasa por uso de infraestructura y un impuesto adicional afectado sobre carburantes.

La capacidad recaudatoria de ambas figuras puede ser importante (1) y su implantación y gestión bastante sencillas. Sin embargo, tras la subida registrada a principios del año 1992 en el impuesto sobre carburantes, su implantación en un próximo futuro tendría un efecto negativo sobre el sector del transporte por carretera que parece conveniente evitar.

La implantación de una tasa de infraestructura, aplicable tanto a los turismos como a los vehículos pesados, constituye en cualquier caso, una opción a tener muy en cuenta en el medio plazo, no sólo como medio de financiación, sino también como elemento de la política general de ordenación de los transportes terrestres, así como pieza importante en la armonización de las condiciones de concurrencia en el transporte. A este respecto, conviene recordar que la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) de julio de 1987 prevé, en su Disposición Adicional 4ª, la implantación de una tasa por uso de infraestructura para todos los vehículos que realicen actividades de transporte sujetas a un título habilitante.

Es preciso recordar, también, que la legislación vigente sobre carreteras contempla como vía posible de financiación la imposición de contribuciones especiales a los beneficiarios directos de una determinada actuación (p.e. propietarios colindantes). Esta

(1) Una tasa de 5.000 pesetas sobre los turismos y 20.000 pesetas sobre los vehículos pesados permitiría obtener unos ingresos en torno a los 70.000 millones de pesetas anuales, mientras que un recargo de 1 pesetas/litro en el impuesto sobre carburantes podría aportar más de 20.000 millones de pesetas/año.

fórmula, cuyas principales posibilidades de aplicación se centran en los entornos urbanos, no parece que pueda aportar un volumen de recursos significativo a nivel global.

Aunque en todos los casos podría llegar a realizarse, a través del marco jurídico adecuado, una afectación de los ingresos obtenidos mediante cualquiera de estas figuras a la exclusiva realización de infraestructuras, sería difícil mantener a medio plazo una separación absoluta con respecto a la globalidad de los presupuestos, por lo que podrían verse bastante influidos por las tensiones presupuestarias.

En principio, y al igual que ocurre con los recursos presupuestarios generales, las fórmulas de financiación mediante fiscalidad específica afectada no permiten una financiación a largo plazo. Para ello sería preciso la puesta en marcha de instrumentos de gestión adicionales, como los que se citan, con carácter general, para las fórmulas mixtas de financiación diferida.

Aunque no se trataría propiamente de una tasa, la implantación de peajes públicos reducidos (blandos) en la red de autovías puede asimilarse en algunos aspectos a las figuras anteriores.

La implantación de peajes en las autovías que no cuenten con un itinerario alternativo gratuito debe descartarse por los múltiples problemas de aplicación práctica, jurídicos, políticos y de funcionalidad de la red que provocaría. Esto excluye a la mayoría de las autovías del I Plan de Carreteras que, por otra parte, no están diseñadas para una explotación con peaje.

Por tanto, la implantación de estos precios públicos, o peajes blandos, constituye más bien una posibilidad para las nuevas autovías que en el futuro se realicen con itinerario alternativo.(2) Dichos precios deberían situarse en niveles bastante reducidos a fin de no provocar efectos distorsionadores en la distribución de los

(2) A título ilustrativo, puede señalarse que la implantación de un peaje blando (del orden de 7 pts/km para los vehículos ligeros y 11 pts/km para los vehículos pesados) en toda la red de gran capacidad prevista en el Plan Director de Infraestructuras, más las autovías del I Plan de Carreteras que cuentan con un itinerario alternativo, en total unos 4.300 km, podría aportar unos ingresos en torno a los 47.000 millones de pesetas anuales netas (deducidos los gastos de recaudación), con los niveles de tráfico previsible en el año 2008 y una vez ejecutadas todas las actuaciones del Plan Director.

tráficos en la red, como los que están produciendo, por ejemplo, las actuales autopistas de peaje. Los ingresos recaudados mediante estos precios podrían servir para garantizar un correcto mantenimiento de la red.

3. AUTOFINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

Casi sin excepciones, todas las fórmulas de financiación extrapresupuestaria de infraestructuras requieren una elevada capacidad de autofinanciación, de manera que sea la propia infraestructura la que genere los recursos suficientes para hacer frente a los gastos de inversión y explotación, con el auxilio, lógicamente, de los mecanismos de endeudamiento más adecuados en cada caso, dentro de lo que se ha venido en denominar de forma genérica "financiación por el proyecto" (project financing).

Son, por tanto, los usuarios quienes pagan la infraestructura, lo que permite una total independencia de la dinámica presupuestaria general. En sus formas puras, los usuarios deben cubrir la totalidad de los costes, lo cual no siempre puede resultar deseable (p.e. transporte colectivo urbano).

Se plantea aquí el problema del reparto de las cargas de infraestructura entre los usuarios (y en algún caso beneficiarios) y los contribuyentes en general. Qué tipo de infraestructuras, en qué circunstancias y en qué proporción deben ser soportadas por sus usuarios, y cuáles, por el contrario, deben ser financiadas exclusivamente con los recursos generales, son cuestiones que sólo tienen respuesta en el plano de las decisiones políticas y que requieren un amplio proceso de reflexión y debate abierto a la sociedad.

En las fórmulas de autofinanciación, la gestión de la infraestructura puede correr a cargo de una empresa privada o de un ente, agencia o empresa pública, pero en ambos casos deberá realizarse con criterios empresariales que aseguren, cuando menos, el equilibrio financiero de la operación.

Ello hace que las posibilidades de autofinanciación total sean relativamente limitadas, puesto que son escasas las

infraestructuras que permiten llegar a un equilibrio financiero:

- En carreteras, la mayor parte de los corredores de gran tráfico cuentan ya con autopistas de peaje o autovías libres, por lo que no existen demasiados itinerarios en los que sea posible lograr niveles de autofinanciación significativos.
- En ferrocarriles no cabe pensar en la autofinanciación de la red, al menos con su estructura y extensión actuales, reduciéndose esta posibilidad a campos específicos como la alta velocidad.
- Por el contrario, los sistemas portuario y aeroportuario tienen una capacidad de generación de recursos suficientes para permitir su completa autofinanciación.

4. PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA

En aquellos casos en que una determinada infraestructura tenga capacidad de autofinanciación total, se abre la posibilidad de que su construcción y explotación sea acometida por la iniciativa privada, descargando de esta forma a los presupuestos públicos.

Desafortunadamente, las infraestructuras no constituyen, por lo general, proyectos de inversión excesivamente atractivos para la iniciativa privada debido, entre otras, a las siguientes causas:

- Costes de inversión elevados.
- Plazos de preparación y construcción dilatados.
- Lenta recuperación de los capitales invertidos.
- Rentabilidades generalmente modestas.
- Riesgos asociados considerables (superación de costes y plazos de construcción, fragilidad de las previsiones de demanda, etc.).

Ello ha hecho que, tanto en España como en otros países, la participación de la iniciativa privada en la financiación y gestión de infraestructuras haya sido bastante limitada, y cuando se ha producido ha contado con importantes apoyos públicos.

Existen dos modelos clásicos para la financiación privada pura de infraestructuras (Cuadro 2):

CUADRO 2. MODELOS DE FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA

MODELO	MEDIO DE FINANCIACIÓN	PROCEDENCIA FINAL DE LOS RECURSOS	CARACTERÍSTICAS	EJEMPLOS
Financiación privada pura y gestión privada.	Capital privado a riesgo y endeudamiento.	Usuarios	Exige rentabilidad financiera. No existe aportación de fondos ni garantías públicas. Permite financiación a largo plazo. No afectada por restricciones presupuestarias. Sensible a oscilaciones de tipos de interés y de cambio.	Concesiones de vías de peaje a empresas privadas sin garantías públicas. Túnel bajo el Canal de la Mancha.
Financiación privada pura y gestión por agencia pública.	Endeudamiento	Usuarios	Exige equilibrio financiero. No existe aportación de fondos (salvo pequeña cantidad inicial) ni garantías públicas. Permite financiación a largo plazo. No afectada por restricciones presupuestarias. Sensible a oscilaciones de tipos de interés y cambio (en menor medida por utilización preferente de títulos de renta fija).	Autoridades o agencias públicas de infraestructuras en USA.

- La financiación y gestión por una empresa privada en régimen de concesión, fórmula que cuenta con una larga tradición en muchos países europeos (entre ellos España). La sociedad concesionaria construye y explota a riesgo y ventura la infraestructura durante un período determinado, obteniendo los recursos financieros precisos a partir de fondos propios y, sobre todo, mediante el endeudamiento. El ejemplo más destacado de este sistema es, probablemente, el túnel bajo el Canal de la Mancha, financiado enteramente por inversores privados sin ningún tipo de garantías ni subvenciones públicas.

- La gestión por una agencia pública que construye y explota la infraestructura, y que se financia mediante la emisión de deuda en el mercado de capitales. Este modelo ha sido ampliamente aplicado en los Estados Unidos. La deuda emitida, normalmente a largo plazo, no cuenta con garantía pública, aunque sí con ventajas fiscales. The Port Authority of New York & New Jersey, organismo que gestiona,

entre otras infraestructuras, los aeropuertos y el puerto de Nueva York, y varios túneles y puentes de conexión entre Nueva York y Nueva Jersey, es uno de los máximos desarrollos alcanzados por este modelo.

Los umbrales de rentabilidad que impone la financiación privada pueden alcanzarse en algunos casos mediante fórmulas mixtas que implican apoyos o contribuciones públicas, más o menos importantes, y que pueden ir desde un tratamiento fiscal privilegiado a la aportación directa de fondos, pasando por avales o garantías a la deuda, créditos a bajo interés, etc.

5. FÓRMULAS MIXTAS

El interés por atraer capitales privados a la financiación de infraestructuras ha aumentado considerablemente durante los últimos años en todos los países de nuestro entorno, dando lugar al nacimiento de la denominada "ingeniería financiera". El objetivo de la ingeniería financiera es

diseñar y poner a punto soluciones institucionales, financieras y de gestión que faciliten el acceso de la iniciativa privada, normalmente dentro de fórmulas mixtas.

Las fórmulas mixtas (Cuadro 3) pueden agruparse en dos grandes categorías: fórmulas concesionales con apoyos públicos y gestión a través de empresa o agencia pública.

Como ejemplo para ilustrar la importancia de este diseño baste citar el caso de las autopistas de peaje desarrolladas en España en los años 60 y 70, con un sistema concesional con importantes apoyos públicos. A través de los mecanismos del seguro de cambio y de los avales a la deuda externa se transfirió un volumen muy

CUADRO 3. MODELOS DE FINANCIACIÓN MIXTA

MODELO	MEDIO DE FINANCIACION	PROCEDENCIA FINAL DE LOS RECURSOS	CARACTERISTICAS	EJEMPLOS
Financiación y gestión privada con apoyo público.	Capital privado a riesgo y aportaciones públicas (subvenciones, créditos privilegiados, beneficios fiscales, garantías públicas, etc.)	Usuarios y contribuyentes.	Existe aportación de fondos públicos y/o compromete fondos públicos. Permite financiación a largo plazo. Parcialmente afectada por restricciones presupuestarias. Puede transferir riesgos del sector privado al público. Complejidad del marco institucional, y de gestión.	Autopistas de peaje de concesionarios privados en España.
Financiación y gestión por empresa o agencia pública.	Fondos públicos y endeudamiento.	Usuarios y contribuyentes.	Existe aportación de fondos públicos. Permite financiación a largo plazo. Afectada por restricciones presupuestarias.	Empresa pública de autopistas. Agencia pública de infraestructuras.
Financiación presupuestaria diferida.	Endeudamiento y, eventualmente, capitales privados o semipúblicos.	Contribuyentes y, eventualmente, usuarios.	Permite financiación a largo plazo. Afección menor de las restricciones presupuestarias. Garantía pública total.	Empresa pública para la gestión de un programa de infraestructuras. Convenios con CC.AA. o consorcios para actuaciones específicas.
Deuda pública asegurada por fiscalidad específica.	Endeudamiento.	Beneficiarios y usuarios.	Permite financiación a largo plazo. Afección menor de las restricciones presupuestarias. Garantía pública limitada.	Algunos programas de infraestructuras en USA (Programa de carreteras de Louisiana, Consorcio de Transportes de Arizona).

Las fórmulas concesionales con apoyos públicos, y en general todas las fórmulas mixtas, requieren un cuidadoso diseño del marco institucional y de gestión que garantice una adecuada defensa de los intereses públicos y privados que convergen en el proyecto, y que no siempre son coincidentes.

importante de riesgos al sector público, saldado con considerables costes para el Tesoro, en unas operaciones que en un principio deberían de haberse realizado con una muy limitada aportación de fondos públicos.

La gestión por empresa pública permite evitar en gran medida estos inconvenientes,

aunque en contrapartida puede llegar a verse afectada por restricciones presupuestarias.

Cabe asimismo considerar como fórmulas mixtas, aquéllas que obteniendo los recursos básicos de fuentes presupuestarias (generales o específicas), emplean soluciones institucionales y/o mecanismos de financiación que permiten acceder a una financiación a largo plazo. Se trataría, por tanto, de una financiación presupuestaria diferida.

Estas fórmulas tienen su mayor interés cuando la necesidad de acometer en el corto plazo inversiones prioritarias o de carácter estratégico, hace que exista un desfase importante entre los ritmos de inversión y la disponibilidad de los recursos presupuestarios. Como se verá en el punto siguiente, el problema de la financiación de las infraestructuras en España responde en buena medida a este caso. Admitiendo que no son sustancialmente modificables ni las necesidades ni los ingresos, sólo existen dos formas de abordar este desfase:

- Retrasando la ejecución de actuaciones, lo que no parece deseable, para el normal desarrollo de las actividades económicas y sociales, especialmente ante las perspectivas que se abren con la consolidación del espacio común europeo.

- Poniendo a punto soluciones institucionales y de gestión que permitan un endeudamiento sobre la base de los flujos presupuestarios futuros, es decir, las fórmulas de financiación presupuestaria diferida a las que se ha hecho referencia anteriormente.

A este modelo corresponderían algunos ejemplos de financiación de infraestructuras en Estados Unidos mediante la emisión de deuda garantizada por impuestos específicos afectados (p.e. recargos sobre el impuesto de ventas y de carburantes, impuestos sobre la propiedad).

No parece que estas fórmulas de deuda sobre fiscalidad específica puedan ser aplicadas en España, aunque sí podría lograrse una financiación presupuestaria diferida a través de una empresa pública.

Esta empresa recibiría una asignación presupuestaria anual a partir de la cual obtendría recursos mediante endeudamiento, que aplicaría a la realización de un programa definido de actuaciones. El servicio de la

deuda queda asegurado por el flujo presupuestario y, eventualmente, por otros ingresos procedentes de la explotación o de otras Administraciones.

En algunos casos, determinadas fórmulas de financiación compartida de actuaciones entre varias Administraciones pueden incluir soluciones de financiación diferida. Un ejemplo típico sería la aportación por parte del Estado de los fondos estrictamente necesarios para realizar la inversión, corriendo los costes financieros a cargo de la Administración local o regional directamente interesada en la ejecución anticipada de la misma. Normalmente, para la aplicación de estas soluciones suele ser preciso contar con instrumentos específicos de gestión.

No debe olvidarse, finalmente, que las fórmulas de financiación diferida permiten adelantar la ejecución de las actuaciones pero no aumentan los recursos totales disponibles.

Pese a todas las dificultades que pueden presentar las fórmulas mixtas, lo cierto es que la participación privada deberá producirse, en la mayor parte de los casos, dentro de estas fórmulas, ya que no existen muchos proyectos de infraestructura con una combinación de rentabilidad y riesgo que les hagan asumibles en solitario por la iniciativa privada.

6. EL MARCO DE FINANCIACIÓN DEL PDI

Las actuaciones previstas en el Plan Director de Infraestructuras suponen un volumen global de inversión, durante el conjunto del período 1993-2007, de unos 18 billones de pesetas.

Partiendo del análisis de las distintas fórmulas existentes para la financiación de infraestructuras, y de la evaluación de los recursos presupuestarios que podrían destinarse a esta finalidad durante los quince años de vigencia del Plan, se ha diseñado un marco de financiación del PDI que pretende ser posibilista en el corto plazo, e innovador y abierto a nuevas técnicas de financiación extrapresupuestaria en el medio y largo plazo.

La mayor parte de los fondos precisos para la financiación del Plan deberán ser

aportados, lógicamente, por los Presupuestos Generales del Estado, si bien para determinadas actuaciones se prevé desde un principio una financiación de carácter extrapresupuestario. Entre éstas cabe citar, principalmente, las inversiones en infraestructuras portuarias y aeroportuarias y el grueso de la red ferroviaria de alta velocidad, así como algunas actuaciones concertadas en ciudades y una parte sustancial de las actuaciones en materia de calidad del agua.

Descontando todas estas inversiones de carácter extrapresupuestario del coste total del Plan, las necesidades de recursos para hacer frente al resto de las actuaciones propuestas quedan reducidas a 12,8 billones de pesetas, lo que supone un volumen de inversión anual del orden de 850.000 millones de pesetas.

En términos relativos, tal volumen de inversión anual representa aproximadamente, como media a lo largo del período de vigencia del Plan, un 1,2% del PIB, que coincide con el nivel máximo de inversión alcanzado por el MOPT a comienzos de la década de los 90.

La cobertura presupuestaria del PDI exige, por tanto, que la participación en el PIB de las inversiones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente se mantenga en niveles similares a los alcanzados en los últimos ejercicios, objetivo que parece compatible con los escenarios económicos y presupuestarios previsibles a corto y medio plazo.

No obstante, la posibilidad de mantener el actual ritmo de inversión del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de forma sostenida, durante todo el horizonte temporal del Plan, depende en parte del comportamiento de la economía durante el período, de modo que una evolución desfavorable de esta última, que se desvíe sensiblemente de la senda prevista, podría traducirse en un déficit de disponibilidades presupuestarias para la cobertura del PDI.

Por otro lado, como se apuntó anteriormente, la distribución temporal del coste del Plan no será uniforme, ya que una gran parte de las necesidades de inversión se concentrará en los primeros años, durante los cuales será preciso acometer un conjunto de actuaciones prioritarias. Teniendo en

cuenta, además, que durante estos primeros años las disponibilidades de recursos serán menores, dada la situación de recesión que atraviesa nuestra economía y la rigurosa política en materia de déficit público que exigen los objetivos de convergencia, puede deducirse fácilmente que la insuficiencia de recursos presupuestarios podría plantearse de forma más acusada en la primera etapa del Plan.

Por todo ello, el marco de financiación del PDI contempla un conjunto de estrategias en el que se incluyen, junto a la financiación presupuestaria de carácter general, otras fuentes de financiación adicionales que permitan no sólo completar aquélla, sino también ajustar la secuencia temporal de los recursos financieros disponibles a la realización de las inversiones previstas.

En síntesis, dichas estrategias pueden enunciarse del siguiente modo:

1) Los recursos presupuestarios ordinarios aportarán la mayor parte de los fondos precisos para la financiación del Plan.

2) Se recurrirá de forma selectiva y limitada al endeudamiento para evitar que la insuficiencia de los recursos corrientes retrase la ejecución de actuaciones prioritarias.

3) Se promoverá una participación activa de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en la financiación de actuaciones concertadas dentro del marco de Planes regionales o metropolitanos.

4) Se prevé la financiación de una parte relevante de las actuaciones del Plan con cargo a los Fondos de Cohesión.

5) Se procurará el aprovechamiento de parte de las plusvalías y otros beneficios generados por las actuaciones del Plan, especialmente en los ámbitos urbanos, mediante la integración de estas actuaciones dentro de operaciones urbanísticas de carácter integral.

6) Se procurará lograr una mayor participación de los usuarios y beneficiarios en la financiación de las infraestructuras, lo que se traduce en las siguientes estrategias sectoriales:

- Se valorará la conveniencia de implantar un sistema general de explotación con peaje blando de la red viaria de gran capacidad o, alternativamente, un sistema general de tarificación por el uso de la infraestructura viaria.

- El grueso de la red ferroviaria de alta velocidad será de carácter extrapresupuestario.

- Las redes de puertos y aeropuertos deben ser autosuficientes en el plano financiero, por lo que las inversiones previstas serán financiadas sin ningún recurso al Presupuesto.

- En el ámbito urbano se buscará una mayor contribución de los beneficiarios directos de actuaciones en cercanías ferroviarias e instalaciones de intercambio modal, valorándose la conveniencia de introducir sistemas de peaje blando por el uso de redes viarias de gran capacidad en determinados entornos metropolitanos.

- Se tenderá a un creciente grado de autofinanciación de las infraestructuras hidráulicas.

Dado el dilatado horizonte temporal del Plan, muchas de estas estrategias se plantean con carácter abierto, condicionando su desarrollo y aplicación a una evaluación previa de su conveniencia y viabilidad. En particular, los niveles de participación de los usuarios y beneficiarios que se pretenden conseguir en la financiación de las actuaciones del Plan varían mucho de unas infraestructuras a otras, teniendo en cuenta la situación de partida y las posibilidades reales de alcanzarlos.

Así, mientras la autofinanciación de los sistemas portuario y aeroportuario se

contempla como un objetivo a muy corto plazo, dado que tales sistemas permiten ya generar los ingresos suficientes para ello y cuentan con un marco institucional y de gestión adaptado a este objetivo, en el caso de la red ferroviaria de alta velocidad la autofinanciación se plantea únicamente a medio plazo y de manera parcial.

En síntesis, se pretende que con unas aportaciones limitadas del Estado, en un conjunto de actuaciones estratégicas sobre los trazados de la futura red de AV, se alcancen los umbrales mínimos de rentabilidad que permitan el acceso a la financiación privada.

En el caso de las infraestructuras viarias, tanto interurbanas como metropolitanas, la aplicación de la estrategia de financiación por los usuarios plantea problemas mucho más importantes, pudiendo llegar incluso a tener implicaciones considerables en materia del marco de gestión y explotación.

Por ello, la eventual puesta en práctica de tal estrategia está supeditada a una evaluación cuidadosa de sus ventajas e inconvenientes, con análisis detallados para cada corredor en los que se tengan en cuenta, junto a las posibilidades reales de recaudación, los posibles efectos negativos sobre la asignación de ránkicos y los desequilibrios territoriales.