

LA TENDENCIA MUNDIAL HACIA LA FINANCIACIÓN PRIVADA Y LA GESTIÓN INDIRECTA DE LAS CARRETERAS: NUEVOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Rafael Izquierdo.

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Catedrático de Transportes de la UPM.

RESUMEN

La insuficiencia de las carreteras para poder absorber el importante crecimiento del tráfico que está generando el Mercado Interior y la imposibilidad de las Administraciones Públicas de atender las elevadas inversiones que requiere la adaptación de las redes actuales a las nuevas exigencias del mercado, exige la búsqueda e instauración de nuevos instrumentos y mecanismos financieros en los que participen la Unión Europea, por una parte, y la iniciativa privada a través del capital-riesgo y del mercado de capitales, por otra. Se trata de nuevas fórmulas de financiación mixta en las que participen todos los beneficiarios y agentes implicados -incluyendo entre los mismos a las propias Administraciones Públicas-, compartiendo riesgos y beneficios. A lo largo del artículo, se pone de manifiesto la tendencia que existe en la mayoría de los países del mundo a recurrir al sistema concesional, en sus diferentes variantes, como fórmula de hacer participar a la iniciativa privada en la financiación de las autopistas, sin gravar los presupuestos generales del Estado o de las restantes Administraciones Públicas.

ABSTRACT

Roads are becoming less and less able to cope with the growing volume of traffic generated by the domestic Market; since the Public Administration cannot afford the high cost of adjusting existing road networks to increasing market demands, new financial instruments and mechanisms must be designed and implemented, with the participation of the European Union on one hand, and Private investors through venture capital and the financial market, on the other hand. These are new mixed-funding patterns involving all the beneficiaries and operators concerned-including Public Institutions-sharing risks and profits. This paper outline the world wide trend towards the use of various forms of the concession systems as a method of drawing private investment into motorway funding, with no drain on the budget of the central Government or other Public Institutions.

1. LA FINANCIACIÓN DE LAS CARRETERAS

Las carreteras constituyen bienes de dominio y uso público cuya titularidad corresponde al Estado o a las diferentes Entidades Locales, trátase de Regiones, Comunidades Autónomas, Länders, Cantones, etc, o de otras Corporaciones Locales, por lo que en general su planificación, construcción, conservación, financiación y explotación son competencia de las Administraciones Públicas, si bien en algunos casos y países se admite, normalmente con carácter excepcional, que puedan ser explotadas por cualquiera de los sistemas de gestión interesada que las diferentes normativas admiten y financiadas por las sociedades concesionarias.

Esta intervención del Estado es consecuencia no solo de las características de las infraestructuras sino también del carácter de servicio público que se atribuyó en su día al transporte, como actividad, y que ha seguido manteniéndose hasta nuestros días. Incluso en los momentos de mayor liberalismo económico nunca se ha intentado quitar al Estado aquellas atribuciones, que, por el contrario, se han ido extendiendo al ámbito regional en aquellos países en que las regiones tienen asumidas competencias en el campo de las infraestructuras de transporte, como es el caso de los Länders (Alemania), Cantones (Suiza), Comunidades Autónomas (España), etc.

Todo ello ha dado lugar a que la planificación de las redes se haya realizado a lo largo de la historia bajo una óptica eminentemente nacionalista, lo que ha dificultado su conexión y operabilidad a nivel internacional.

1.1. LAS CARRETERAS ANTE EL RETO DEL NUEVO ESCENARIO DE LOS 2000; EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN

Inflación, déficit público, déficit de la balanza de pagos, deuda pública, falta de rentabilidad de la empresa pública, subvenciones y aportaciones difíciles de mantener, etc., son, entre otros, los problemas con que se enfrenta el sector público, cuya falta de eficiencia y eficacia en controlar el gasto público son manifiestas.

La consecuencia inmediata de esta situación ha sido, y está siendo, la disminución de las consignaciones presupuestarias, principalmente las dedicadas a inversión pública y en concreto a obras públicas. Los estudios de la CEMT ponen

de manifiesto que frente a una inversión en infraestructuras de transporte del orden del 1% al 1,5% del PIB en la década de los setenta, los países de la CEMT redujeron esta cifra al 0,8% o 0,9% a finales de la última década.

Aunque algunos países, entre los que cabe destacar a España, han realizado un gran esfuerzo durante estos últimos años y han incrementado sus inversiones públicas en carreteras, no menos cierto es que el Tratado de la Unión Europea impone a los Estados miembros una exigente disciplina económica y presupuestaria como requisito imprescindible para incorporarse a la Unión Económica y Monetaria y acceder así a la última fase de la Unión Europea. Esta política de convergencia implicará - de hecho ya está implicando - una política presupuestaria restrictiva que sin lugar a dudas hará disminuir, aún más, las consignaciones destinadas a infraestructuras de transporte.

Al margen de esta problemática, los cambios que se están operando a nivel nacional e internacional como consecuencia del propio proceso de unificación europea -relanzamiento y consolidación de la política común de transportes, consolidación del mercado interior, incorporación de nuevos Estados miembros, creación del nuevo Espacio Económico Europeo, incremento de las relaciones con los países PECO, etc.-, así como los cambios que están teniendo lugar dentro del propio sector de transportes para adaptarse a las nuevas exigencias impuestas por el mercado -liberalización del transporte internacional y en cierta medida del nacional, la nueva concepción del transporte de mercancías como eslabón de la cadena logística, etc.-, están configurando un nuevo escenario al que el sector deberá adaptar su estructura y organización.

Este nuevo escenario dará lugar a un importante aumento de los flujos de transporte, más a nivel intracomunitario que nacional, y a una nueva concepción del transporte, principalmente el de mercancías, que pasará a convertirse en un eslabón de la cadena logística.

En uno de los últimos informes de la Comisión de la UE -Redes Transeuropeas- se ha estimado que, en el caso de los viajeros, la movilidad se duplicará de aquí al año 2010 como consecuencia de un aumento del parque de vehículos del orden del 35%, alcanzándose un índice de motorización comunitario del orden de 500 vehículos/1.000 habitantes. Otro tanto se prevé en el caso de las mercancías. Es interesante señalar que en lo que respecta al transporte internacional, los crecien-



tos esperados en el caso de viajeros intracomunitarios son del orden del 110% al 140% -600 al 800% si se trata de las relaciones con los países PECO- y del orden del 135 al 245%, en el caso de las mercancías.

Estos fuertes crecimientos, si no se adoptan medidas adecuadas, darán lugar a graves problemas de congestión, tanto en zonas interurbanas como en los accesos a los núcleos urbanos. Se estima que entre 1990 y 2010 las intensidades medias diarias (IMD) pasarán de un valor medio a nivel comunitario de 19.000 a 34.000 ó 44.000 vehículos y en el caso de las autopistas se llegará a cifras próximas a los 50.000.

Por otra parte, se ha calculado que el número de cuellos de botella se multiplicará por 3, 4 ó 5 con relación a la situación actual, extendiéndose sobre 13000 a 23000 km., con lo que alrededor del 18 al 30% de la red de gran capacidad presentará problemas. Cabe señalar que el 70% de estos cuellos de botella estarán situados sobre las autopistas.

Los problemas de falta de capacidad y de congestión que ya en la actualidad presentan las carreteras, han dado lugar, a su vez, a la aparición

de importantes problemas medio ambientales que se han agravado considerablemente -y que seguirán agravándose en el futuro-, como consecuencia del constante incremento del tráfico, hasta el punto de que, de hecho, uno de los aspectos que se está debatiendo con mayor intensidad en los foros e instituciones internacionales es el establecimiento de una política de "movilidad sostenida" que intente compatibilizar el incremento del tráfico con la protección del medio ambiente.

El Libro Verde que elaboró la Comisión de la UE, a finales de febrero de 1992, relativo al "Impacto del transporte sobre el medio ambiente", recoge una serie de cifras e indicadores que ponen de manifiesto la gravedad del problema. La falta de unas carreteras adecuadas a las necesidades y circunstancias actuales contribuye, sin lugar a dudas, a agravar el problema.

No obstante, como conclusión de lo expuesto hasta el momento puede afirmarse que, con independencia de las medidas racionalizadoras que se vayan introduciendo, es necesario un gran esfuerzo inversor por parte de los Estados para poder adaptar sus diferentes redes, tanto en cantidad

como en calidad, a las nuevas exigencias que plantea el escenario de la Europa de los 2000.

1.2. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA: EL ESQUEMA DIRECTOR DE REDES TRANSEUROPEAS DE CARRETERAS.

Hasta la década de los 70, la Comunidad Europea no intervino en materia de infraestructuras viarias ya que, desde sus comienzos, era consciente de que las redes de transporte eran competencia exclusiva de los Estados miembros, lo cual ha dado lugar a problemas de falta de conexión y compatibilidad que dificultan el pleno desarrollo del Mercado Interior y que se han puesto de manifiesto en la medida en que el proceso de integración europea ha ido avanzando.

Fue a partir de la Cumbre de París de octubre de 1972 cuando fueron estableciéndose, en el seno de la D.G. VII, las bases de lo que podría denominarse una política comunitaria de infraestructuras de transporte, que se basa principalmente en la instauración de un sistema de ayudas destinadas a cofinanciar, en colaboración con los Estados miembros, proyectos de interés comunitario que permitan ir configurando una red de transportes moderna y eficiente que responda a los objetivos de la política común de transportes.

Pero la intervención de la Unión no termina aquí, ya que por otra parte aporta ayudas a infraestructuras que tienen como objetivos principales contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales, impulsar el desarrollo y el ajuste estructural de las áreas subdesarrolladas y, en resumen, colaborar a alcanzar la cohesión económica y social de la Unión, tal como propugna el Acta Unica Europea y el Tratado de la Unión.

La gran importancia que la Unión otorga a la política regional, cuyo desarrollo depende de la D.G. XVI, hace que el FEDER -Fondo Europeo de Desarrollo Regional- canalice cuantiosas ayudas, muy superiores a las que concede la D.G. VII, hacia infraestructuras de transporte.

Centrándose en los grandes ejes europeos, las exiguas ayudas otorgadas por la Unión no permitieron mejorar la situación inversora de los Estados miembros ni contribuyeron a acelerar el proceso de configuración de las grandes redes comunitarias. Ante esta situación que venía a constituir un importante freno al desarrollo del mercado interior y al reforzamiento de la cohesión económica y social, la Comisión inició desde 1990 una serie de

actuaciones que dieron lugar a que el Tratado de la Unión incluyera un Título dedicado a las Redes Transeuropeas que contiene las grandes líneas de lo que deberá ser la política comunitaria de infraestructuras: la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, el acceso a dichas redes, así como el establecimiento de enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad.

El Libro Blanco sobre el desarrollo futuro de la política común de transportes, elaborado por la Comisión a finales de 1992, insiste en esta misma línea y considera prioritario conseguir nuevas fórmulas de financiación que asociando al sector privado permitan acelerar la construcción de las redes transeuropeas.

La creación del nuevo fondo estructural -el Fondo de Cohesión-, destinado exclusivamente a la financiación de las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte y proyectos medio ambientales, ha supuesto una ayuda importante que permitirá impulsar esta nueva política y acelerar el desarrollo de dichas redes, aunque bien es cierto reconocer que son sólo los cuatro países más periféricos de la Comunidad y que peor dotación de infraestructuras tienen -España, Grecia, Portugal e Irlanda- los que se beneficiarán del mismo. Por otra parte, cabe mencionar asimismo que el nuevo Reglamento del FEDER de 1993 admite la posibilidad de que, llegado el caso, las intervenciones de dicho Fondo en las regiones correspondientes al objetivo nº 1 puedan destinarse a financiar las redes transeuropeas. Es preciso señalar, no obstante, que un mismo proyecto no puede disfrutar simultáneamente de ambas ayudas.

El Consejo aprobó, a finales de octubre de 1993, una Decisión relativa a la creación de una red transeuropea de carreteras que contiene el Esquema Director de la misma con horizonte el año 2002. La red se compone de 54000 km. de autopistas y carreteras de primer orden -vías de gran capacidad -de los que 12000 km. son de nueva construcción. Es interesante señalar que el plan tiene un carácter indicativo y evolutivo, ya que el objetivo de la Unión es establecer a muy corto plazo un sistema de transporte multimodal que integre y coordine los diferentes esquemas directores que la Comisión está elaborando. En este sentido, la Decisión específica que antes de julio de 1995 el Consejo deberá adoptar una nueva normativa en materia de redes transeuropeas.

El Libro Blanco de la Comisión sobre el crecimiento económico, la competitividad y el empleo, de diciembre de 1993, insiste una vez más en que el ritmo de creación o finalización de las redes de transporte es insuficiente, siendo éstas esenciales para promover la competitividad y obtener el mayor provecho del mercado interior, poniendo de manifiesto los problemas de financiación que se plantean ya que, según las estimaciones realizadas por la Comisión, de aquí a 1999 serán necesarios 220000 millones de ecus, es decir de 30000 a 35000 millones por año, tan sólo para las redes transeuropeas de transporte. Sin embargo, los Estados miembros y la Comunidad sólo serán capaces de movilizar alrededor de 90000 millones de ecus durante el período considerado.

La Comisión es consciente de que la situación económica de la Unión y de los Estados miembros no deja apenas margen para aumentar la financiación pública, por lo que propugna nuevas formas de asociación entre financiación privada y pública, sustentadas por una adecuada ingeniería financiera. Conviene reiterar que la política de infraestructuras y su financiación corresponden, en primer término a los Estados y que las intervenciones comunitarias tienen sólo un carácter subsidiario y van dirigidas principalmente a otorgar ciertas ayudas financieras y a incentivar nuevas fuentes de financiación. Por tal motivo, está actuando como elemento aglutinador de los diferentes agentes que intervienen -autoridades públicas, operadores de redes, usuarios, empresas de servicio, organismos financieros, etc.- con el fin de hacer más atractiva la participación de la iniciativa privada, a pesar de los riesgos e incertidumbres que llevan consigo estos proyectos.

La Comisión, asistida por un grupo de representantes de los Estados miembros -"Grupo Christophersen"- está definiendo los proyectos prioritarios sobre los que centrar todas sus actuaciones, en una primera fase, con el objeto de agilizar la implantación de las redes transeuropeas y buscar nuevos medios financieros. En un principio se han seleccionado 11 proyectos de transportes, que deben desarrollarse antes del año 2002 y cuyo coste aproximado es del orden de 68000 millones de ecus; entre ellos que cabe mencionar, por lo que se refiere a España, el tren de alta velocidad Madrid-Barcelona-Perpignan y Madrid-Vitoria-Dax y la autopista Lisboa-Valladolid-Frontera francoespañola. El hecho de que todos estos proyectos puedan ser viables desde el punto de vista económico -condición indispensable para su reali-

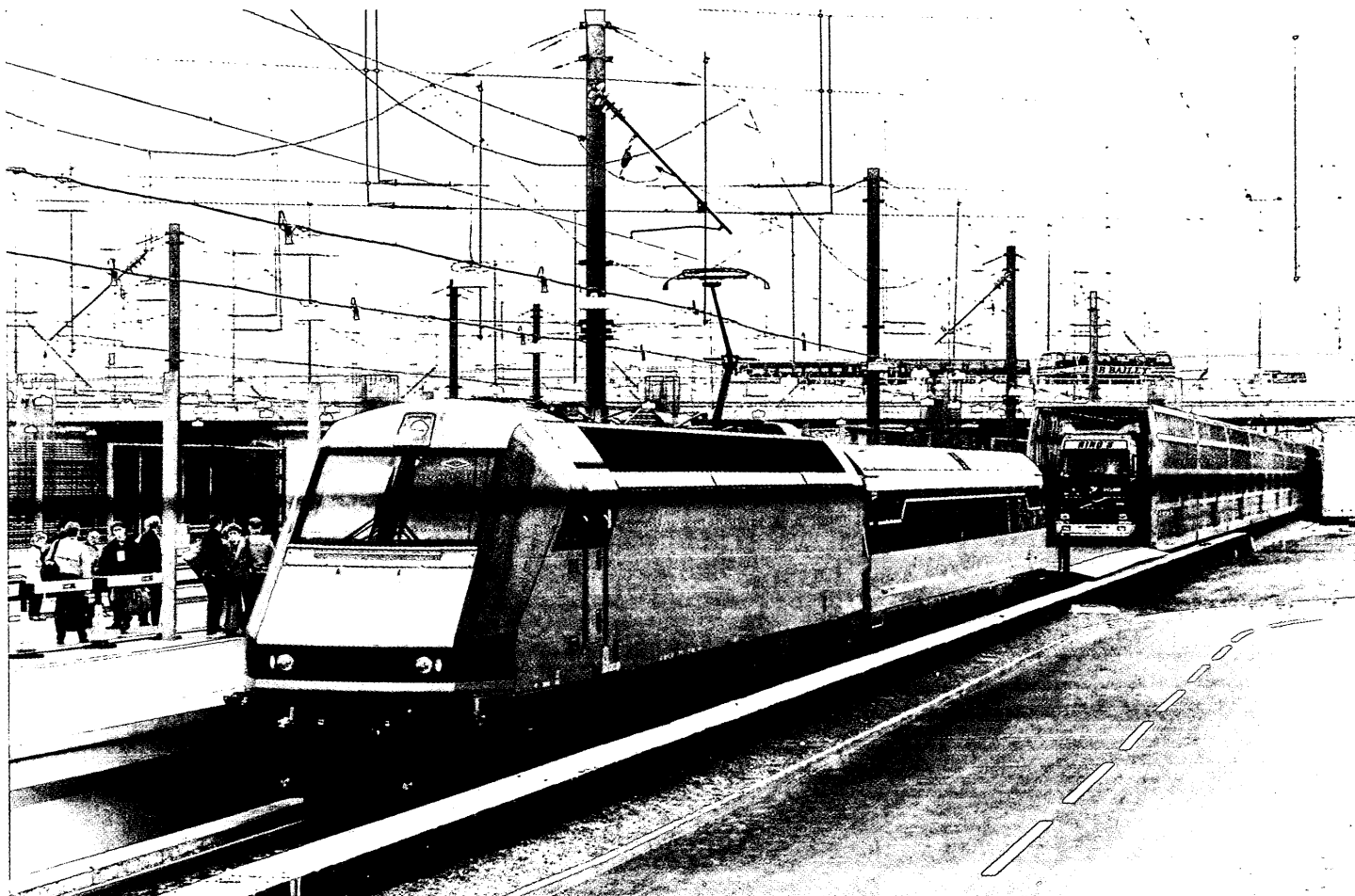
zación- no implica el que lo sean desde el punto de vistas financiero, por lo que será necesario impulsar la instauración de nuevos instrumentos que hagan atractiva la participación de la iniciativa privada.

1.3. LA NECESIDAD DE MOVILIZAR NUEVOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS: LA POSIBLE PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA.

Ante la imposibilidad de que las Administraciones Públicas puedan hacer frente a las exigencias financieras que requiere la construcción y mejora de una red transeuropea de vías de gran capacidad capaz de absorber los incrementos de tráfico que el mercado interior generará y ante los limitados recursos que puede aportar la propia Unión, es necesario movilizar nuevos instrumentos financieros que, en gran medida, sólo podrán provenir del sector privado o bien de medidas de carácter extrapresupuestario, difíciles de implementar en la mayoría de los casos.

No obstante, las características que ofrecen estos grandes proyectos de obras públicas suponen un importante freno a la participación de la iniciativa privada. El largo período de gestación que requiere su puesta en marcha, los elevados costes de construcción y las pesadas cargas financieras que deben soportar durante los primeros años de explotación, las bajas rentabilidades, los largos períodos de recuperación del capital, los elevados riesgos técnicos, comerciales, financieros e incluso políticos que comportan, etc., los hacen poco atractivos. No es extraño, por consiguiente, que el capital privado -capital riesgo- exija tasas de rentabilidad elevadas, proporcionadas a los niveles de riesgo que estos proyectos implican.

Por otra parte, el marco institucional actual, sobre todo en Europa, no está todavía adaptado a la dinámica de la iniciativa privada, por lo que las dificultades y trabas administrativas que surgen por parte del sector público en materia de concesiones, peajes, garantías, etc., restan flexibilidad al nuevo sistema. Asimismo, el mercado de capitales y las instituciones financieras son poco proclives a estos grandes y arriesgados proyectos que necesitan instrumentos y procedimientos más dinámicos, con incentivos fiscales, menor control estatal y mayor participación de las instituciones canalizadoras del ahorro privado, tales como los Fondos



de Pensiones, las Compañías de Seguro, las Cajas de Ahorro, etc. Todo ello pone de manifiesto que en Europa, a diferencia de lo que ocurre en USA, todavía está poco desarrollado el mercado financiero a largo plazo que es el que, sin lugar a dudas, mejor se adaptaría a esta clase de proyectos.

No obstante, y a pesar de todas estas dificultades, se ha iniciado desde hace unos pocos años un cambio de tendencia que se orienta hacia la privatización de la gestión de los servicios públicos y de las infraestructuras, así como hacia una mayor participación del capital privado en la financiación de nuevas infraestructuras. Como se expone más adelante, países que hasta ahora no aceptaban el principio de financiación privada o extrapresupuestaria, ni el del peaje, están introduciendo, o ya han introducido, normativas admitiendo el régimen concesional.

El hecho de que exista una tendencia a una mayor participación de la iniciativa privada en la financiación y gestión de las infraestructuras de

transporte, no significa que los sistemas de financiación pública y privada sean antagónicos entre sí, como en algún momento se ha pretendido poner de manifiesto, sino que por el contrario deben ser -y de hecho son- sistemas complementarios que aunan sus esfuerzos y recursos para proporcionar unas infraestructuras adecuadas a las exigencias actuales de la demanda, compatibilizando ambos intereses: el del bienestar social y prestación de un servicio público, por parte de las Administraciones Públicas, y el de la rentabilidad financiera de la inversión, en lo que a la iniciativa privada se refiere.

Es precisamente en estos casos concretos, en que los proyectos en cuestión no son rentables financieramente y que sin embargo presentan una elevada rentabilidad económica y social, cuando está plenamente justificada la aplicación de sistemas de financiación mixta en los términos expuestos anteriormente.

Planteado en estos términos, el Estado o las correspondientes Administraciones Públicas de-

berán contribuir garantizando unos niveles mínimos de tráfico o bien con una serie de ayudas - normalmente un porcentaje de la inversión total que tendrán el carácter de compensaciones por los beneficios sociales o económicos que aquéllas obtienen. Es preciso señalar que los impuestos que gravan las rentas generadas por el efecto multiplicador que origina la construcción de una nueva infraestructura suponen para el Estado un ingreso monetario superior, en muchos casos, al 50% del valor de la inversión.

A este respecto -aunque no se trate de carreteras-, cabe mencionar el caso del tren de alta velocidad de Italia cuya financiación correrá a cargo del Estado, en un 40%, y a cargo de la empresa privada encargada de la construcción de la red de alta velocidad, en el 60% restante. Un sistema similar también se había aplicado en Italia, con anterioridad, para la financiación de las autopistas.

En este mismo sentido cabe señalar el caso de España, cuya Ley de Carreteras de 1877 contenía los primeros antecedentes relativos a concesiones de carreteras, admitiendo la posibilidad de conceder a particulares o compañías la construcción, financiación y explotación de carreteras, así como la de que el Estado y restantes Entidades Locales otorgaran ayudas a los concesionarios en una cuantía que no sobrepasara la tercera parte del presupuesto. Aunque el proyecto no prosperó, a pesar de haberse convocado el concurso de lo que hubieran sido las tres primeras autopistas de peaje de España -Madrid-Valencia, Madrid-Irún y Oviedo-Gijón-, constituyó un primer intento del Estado de hacer intervenir de forma directa a la iniciativa privada y de aportar una subvención a fondo perdido que hiciera más atractiva su participación.

En definitiva, se trata en general de compartir riesgos y beneficios entre los agentes que intervengan en la financiación, incluyendo entre éstos no sólo a los contribuyentes y usuarios directos de la carretera, sino también a los restantes beneficiarios entre los que figuran de manera muy especial el propio Estado y las Administraciones Locales.

2. PROCEDIMIENTOS PARA GENERAR NUEVOS RECURSOS FINANCIEROS

Como ha quedado patente en los apartados anteriores, la necesidad de allegar nuevos recursos para financiar la ampliación o mejora de las

redes de carreteras exige la modificación de los mecanismos e instrumentos financieros existentes, así como la creación de otros nuevos, dentro de un nuevo marco económico o institucional que haga más atractiva la participación de nuevos agentes.

Del análisis de las experiencias y tendencias de varios países, que se describen en apartados siguientes, se presenta a continuación una relación, no exhaustiva, de procedimientos para generar nuevos recursos.

2.1. ACTUACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Aunque la mayor parte de los recursos financieros provienen de fuentes presupuestarias que canalizan los tributos de los contribuyentes o el ahorro del sector privado, el Estado puede acudir asimismo a fuentes de carácter extrapresupuestario bien directamente o bien a través de agencias o entidades específicas, que le permiten aumentar sus inversiones sin reducir las consignaciones del presupuesto destinadas a otros sectores, ni aumentar la carga fiscal.

Entre las actuaciones de carácter presupuestario pueden citarse las siguientes: el aumento de las consignaciones presupuestarias destinadas a carreteras; la creación de un Fondo de Carreteras, dentro de las propias partidas del presupuesto, que canalice un determinado porcentaje de los impuestos que gravan el carburante o los vehículos; el aumento de estos impuestos; la creación de nuevos impuestos o tasas que permitan incrementar las asignaciones a carreteras; la aplicación de contribuciones especiales a los beneficiarios directos del proyecto; la emisión de Deuda Pública; el diferimiento o fraccionamiento del pago de las obras, con cargo al presupuesto de las Administraciones, a lo largo del tiempo o de la vida del proyecto; etc.

Por otra parte, el Estado puede acudir también a otras fórmulas de carácter extrapresupuestario entre las que pueden citarse las siguientes: la creación de un Fondo de Carreteras no vinculado a los Presupuestos de las Administraciones Públicas, con autonomía propia; la creación de una Agencia Estatal responsable de la inversión y gestión de infraestructuras con capacidad de endeudamiento en el mercado de capitales o de emitir con éxito bonos u obligaciones, a medio o largo plazo; la creación de Empresas Públicas o Mixtas, con par-

ticipación mayoritaria del sector público, que construyan y exploten en régimen de peaje una red de autopistas, permitiendo una perecuación de los ingresos que compensen las posibles pérdidas que alguna de ellas puedan obtener con los beneficios de las otras; etc.

Con independencia de las actuaciones anteriores, la Administración Pública puede emprender otra serie de acciones dirigidas más bien a crear un marco normativo que, haciendo más atractiva la participación del sector privado, permita desarrollar nuevos instrumentos financieros más flexibles y adaptados a las exigencias actuales, y canalizar nuevos capitales que, por carecer de incentivos y garantías suficientes, se dirigen hacia otros sectores económicos más seguros y rentables.

2.2. ACTUACIONES DEL SECTOR PRIVADO

Junto a las soluciones aportadas en el apartado anterior, muchas de ellas correctas en su planteamiento pero, por el momento, inviables en la práctica, la aplicación del régimen concesional y la recuperación de los costes de infraestructura por el sistema de peaje -extensivo asimismo al caso de las empresas públicas y de una posible Agencia Estatal- constituye una alternativa que permite la participación de la iniciativa privada así como la financiación de las infraestructuras sin gravar los presupuestos estatales.

No obstante, la tendencia es que esta participación del capital privado no aumente el pasivo del Estado y que, por consiguiente, tenga lugar sin la garantía y el aval estatales, lo que en la práctica exige la aplicación de las técnicas del "project financing", o financiación por el propio proyecto, en sus distintas modalidades, que parten del principio de que la cobertura de sus costes -funcionamiento, devolución de la deuda y remuneración del capital- debe basarse exclusivamente en el margen bruto de autofinanciación o cash-flow generado por el propio proyecto, recayendo la garantía sobre los activos del mismo y no sobre los del promotor.

Su aplicación al caso de infraestructuras exige previamente que el proyecto sea objeto de concesión administrativa, o de otra modalidad de gestión indirecta, que permita al promotor o concesionario, a través de un sistema de peaje, obtener los fondos con los que establecer su plan financiero.

El problema que plantea este modelo es la exigencia de su rentabilidad financiera, por lo que son pocos, en la actualidad, los proyectos de carreteras que pueden financiarse por este procedimiento. Como consecuencia de ello, se están desarrollando modelos que incorporan algunas garantías estatales o que propugnan la participación del Estado compartiendo riesgos y beneficios.

El otro aspecto que debe resolver la concesionaria, o el promotor del proyecto, es la forma de captar los recursos ajenos que necesita para la construcción de la infraestructura y hacer compatible los compromisos de la deuda adquirida con el flujo de tesorería que el proyecto va a generar, lo cual determinará las características del mecanismo o mecanismos financieros a adoptar en cada momento.

Como posibles soluciones pueden citarse las siguientes: la emisión de títulos en forma de bonos u obligaciones -bonos cupón cero, bonos exentos de impuestos, bonos convertibles, bonos subordinados, bonos indicados a tipos de interés flotante, warrants, etc.- que intentan adaptar, en la medida de lo posible, el servicio de la deuda con los ingresos provenientes de los peajes; la contratación de empréstitos en el mercado nacional o internacional de capitales; el arrendamiento financiero (leasing o *crédit-bail*) de la concesión a una empresa de leasing que exige, en este caso, un acuerdo directo previo entre el concedente -el Estado- y el arrendador o sociedad de leasing en el que se establezcan las necesarias cláusulas de salvaguardia que hagan compatible el derecho real concedido a la misma con el régimen de concesión; el implicar a otros sectores relacionados con la carretera a que participen en la financiación, ofreciendo mejores condiciones que el mercado normal de capitales. Pueden ser los casos de las compañías aseguradoras de vehículos, los Fondos de Pensiones, etc.

2.3. ACTUACIONES CONJUNTAS DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

Como ya se ha indicado, en el caso de proyectos que, sin ser financieramente rentables, presentan una elevada rentabilidad económica y social, es cuando está justificada la aplicación de sistemas de financiación mixta, en los que se intentan compatibilizar tanto los intereses de la Administración Pública como el de la iniciativa privada.

En este caso, todas las actuaciones van dirigidas, principalmente, a que el Estado otorgue una serie de coberturas o garantías subsidiarias relacionadas con el tráfico, o bien de ayudas económicas que tiendan a reducir la inversión a realizar por la iniciativa privada, aumentar su rentabilidad financiera y reducir los peajes a aplicar, disminuyendo de esta forma los efectos disuasorios que su implantación puede crear.

Entre las posibles fórmulas de garantía existentes pueden citarse las siguientes: las garantías y avales para empréstitos; el seguro de cambio; el establecimiento de garantías subsidiarias a los tenedores de la deuda; la aportación de terrenos; la concesión de otras actividades comerciales relacionadas con la explotación de la infraestructura o del dominio público anejo a la traza para el desarrollo de actividades suplementarias durante un tiempo mayor que el plazo de la concesión; la ampliación de los plazos de la concesión; la introducción de cláusulas de rescisión del contrato de concesión autorizando al concesionario a vender el proyecto a la Administración y a recuperar su inversión más un determinado rendimiento si el tráfico no alcanza los niveles de tráfico; etc.

Por último, junto a las aportaciones de la Administración, ésta puede exigir, por criterios de utilidad pública y de defensa del usuario, la instauración de mecanismos para controlar e incluso limitar la rentabilidad financiera de un proyecto y establecer criterios de reparto de los posibles beneficios que se obtengan. Los proyectos de nuevas autopistas en USA -en concreto en California y Virginia- y el puente de San José en Puerto Rico han adoptado esta fórmula que supone, en cierta medida, una cierta contraprestación por las garantías o aportaciones realizadas por la Administración.

2.4. APORTACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya se indicó anteriormente, hasta 1993 no ha habido una verdadera política comunitaria de infraestructuras de transportes y las intervenciones de la entonces Comunidad Europea se redujeron, en la práctica, a unas pequeñas e insuficientes ayudas económicas destinadas a cofinanciar pequeños proyectos viarios de carácter puntual. Ha sido el Tratado de la Unión el que al fin estableció un nuevo enfoque por programas, re-

forzando los principios de adicionalidad y subsidiariedad.

Consecuencia de este nuevo planteamiento ha sido el fortalecimiento de los instrumentos financieros existentes y la creación de otros nuevos que permitirán -o al menos lo intentarán- el desarrollo programado de las redes transeuropeas, potenciando asimismo el protagonismo de la financiación privada al introducir, como mecanismo incentivador, la "Declaración de Interés Comunitario".

La nueva estructura financiera que ha diseñado la Unión para el desarrollo de las redes transeuropeas ha quedado formada por los siguientes instrumentos:

▼ a) Línea presupuestaria para las redes transeuropeas

Dentro de su línea presupuestaria, la Unión prevé un montante de unos 300 millones de ecus por año durante el período 1993-99 para ayudas financieras en favor de proyectos de interés comunitario, en particular bajo la forma de estudios de factibilidad, garantías de crédito o bonificaciones de interés. A excepción de las ayudas para estudios, las restantes no constituyen subvenciones, propiamente dichas.

Con carácter transitorio y hasta tanto se adopte la reglamentación específica relativa a la financiación de las redes de transporte transeuropeas, el Consejo de la Unión aprobó a mediados de 1993 el Reglamento 1738/93 relativo al establecimiento de un programa de acción en el ámbito de las infraestructuras de transporte, que establece para el bienio 1993-94 un montante de ayudas financieras de 325 millones de ecus en forma de subvenciones a fondo perdido.

▼ b) Fondo de Cohesión

El Fondo de Cohesión, creado en virtud del Tratado de la Unión Europea pretende dar una dimensión nueva al esfuerzo de cohesión económica y social en favor de los Estados miembros menos favorecidos, es decir, aquellos cuyo PIB es inferior al 90% de la media comunitaria (Grecia, Irlanda, Portugal y España). Este fondo está destinado a cofinanciar exclusivamente proyectos relativos al medio ambiente y a las redes transeuropeas de transporte de acuerdo con los criterios que cada Estado miembro establece en base al princi-

pio de subsidiariedad. La tasa de intervención es elevada, del orden del 80 al 85%.

Los proyectos subvencionables, en el caso de carreteras, son aquellos de interés comunitario que fomenten la interconexión y la interoperabilidad de las redes nacionales y el acceso a las mismas, teniendo especialmente en cuenta la necesidad de unir regiones insulares, enclavadas y periféricas con las regiones centrales de la Unión, considerándose con especial interés los proyectos que se inscriban en el Esquema Director aprobado por el Consejo a finales de 1993. Asimismo son subvencionables los estudios preparatorios y las medidas de asistencia técnica.

La dotación anual del nuevo fondo, en millones de ecus, es la siguiente:

1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	TOTAL
1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600	15.150

En espera de la reglamentación que establezca con carácter definitivo el Fondo de Cohesión, y con carácter transitorio, la Unión aprobó, a mediados de 1993, la creación de un instrumento financiero de cohesión para los años 1993 y 1994, de 1500 y 1750 millones de ecus, respectivamente. Estos fondos son incompatibles con las ayudas provenientes del FEDER, aunque no con otras subvenciones; en este último caso, la suma total de las ayudas comunitarias no podrán superar nunca el 90% de los gastos totales.

▼ c) Fondo de Desarrollo Regional (FEDER)

El Tratado de la Unión, en su política de reforzar la cohesión económica y social, ha dado un nuevo impulso a la política regional, ampliando el volumen y marco de sus intervenciones y fomentando la complementariedad y coordinación de los instrumentos financieros. Los fondos estructurales para el período 1993-99 han conservado los mismos principios que inspiraron la reforma de 1988 y puesto el acento en la política de cohesión como pilar fundamental de la construcción europea, incorporando algunas modificaciones que pretenden reforzar el papel de los programas de iniciativa comunitaria.

Cabe señalar que la nueva reglamentación del FEDER -Reglamento 2083/93- permite asignar fondos al establecimiento y desarrollo de las redes

transeuropeas de transporte que contribuyan al crecimiento del potencial económico, al desarrollo y al ajuste estructural de las regiones correspondientes al objetivo nº 1.

Las consignaciones previstas para el período 1993-99, en millones de ecus, son las siguientes:

1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	TOTAL
19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400	161.248

▼ d) Fondo Europeo de Inversiones (FEI)

Este Fondo, de nueva creación, tiene como actividad principal la concesión de garantías financieras, facilitando la participación del capital privado en la financiación de las redes transeuropeas y de las pequeñas y medianas empresas. Con un capital inicial de 2.000 millones de ecus, en el que el BEI participa en un 40%, la Comisión en un 30% y diversas instituciones financieras en el restante 30%, podrá conceder garantías del orden de 6.000 a 8.000 millones de ecus, contribuyendo a la realización de inversiones por importe total de unos 16000 millones de ecus aproximadamente.

El FEI es un organismo jurídicamente autónomo y financieramente independiente, siendo el BEI el encargado de la gestión del fondo.

▼ e) Obligaciones de la Unión

Estas nuevas obligaciones, con vencimiento a largo plazo, cuya creación ha sido propuesta por la Comisión y que en el caso de autorizarse serán emitidas por la Unión, tendrán como finalidad fomentar los grandes proyectos de infraestructura de interés estratégico, incluyéndose las redes transeuropeas así como los proyectos transfronterizos con terceros países. Los beneficiarios serán los promotores de los proyectos, tanto se trate de organismos del sector público como de empresas privadas. Al igual que en los casos anteriores, el BEI será quien intervendrá como agente para los diferentes contratos de préstamo.

▼ f) Mecanismo financiero EEE

En virtud del acuerdo firmado en 1993 sobre constitución del nuevo Espacio Económico Europeo (EEE) entre la Comunidad Europea y los países de la EFTA se ha creado un nuevo fondo de

500 millones de ecus para subvenciones y 1.500 millones de ecus en préstamos con una bonificación de intereses del 3%. Este fondo, a aportar por los países de la EFTA, está destinado para la financiación de proyectos de transporte, medio ambiente y formación, situados en las regiones españolas incluidas en el objetivo nº 1, Grecia, Portugal, Irlanda e Irlanda del Norte. Los fondos serán gestionados por el BEI bajo el control de un comité de los países de la EFTA.

▼ g) Mecanismo temporal de préstamo

Este mecanismo ha sido creado por el Consejo Europeo de Edimburgo, con el fin de favorecer el relanzamiento económico de la Comunidad. Dotado en un principio con 5.000 millones de ecus fue incrementado en 1993 con 2000 millones más, prolongándose el tiempo de su duración más allá de 1994. Al igual que los anteriores, será gestionado por el BEI y permitirá la concesión de créditos para la financiación de proyectos de infraestructuras relacionados con las redes transeuropeas.

▼ h) Préstamos del BEI

El Banco Europeo de Inversiones, además de aumentar sus actividades a través de los instrumentos anteriores, continuará su política de concesión de préstamos a los Estados miembros para la financiación de infraestructuras que favorezcan el desarrollo equilibrado de la Comunidad así como el de las regiones más desfavorecidas.

▼ i) Préstamos CECA

La CECA podrá continuar, asimismo, participando en la financiación de infraestructuras de transporte y, en particular, de la red ferroviaria de alta velocidad. La única cuestión es que la expiración en el año 2002 del Tratado CECA condicionará la disponibilidad de esta fuente de financiación.

▼ j) Préstamos a países terceros

La Comunidad está contribuyendo a la financiación de infraestructuras de transporte en los países de Europa Central y Oriental (PECO) a través de las subvenciones del programa PHARE y en las antiguas repúblicas soviéticas por el programa TACIS. Para el período 1989-93 el BEI ha arbitrado una partida para préstamos por importe de 1.700 millones de ecus.

3. TENDENCIAS HACIA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA

En general, como ya se ha indicado anteriormente, se ha observado recientemente un cambio en el planteamiento de las políticas de financiación de las infraestructuras de transporte. Países que hasta ahora no aceptaban el principio de financiación privada y el establecimiento de peajes como sistema de recuperación de los costes realizados por los concesionarios, están introduciendo normativas admitiendo el régimen concesional.

Gran Bretaña, en su proceso de privatización del sector público, aprobó en 1991 la "New Roads and Street Works Act" que autoriza, por primera vez en el Reino Unido, de forma institucional, la participación de la iniciativa privada en el sector de las carreteras y la aplicación del régimen de peaje. Si bien con anterioridad se había aplicado el sistema concesional para algún caso concreto -puentes o túneles- no obstante, se exigía previamente que el Parlamento aprobara una ley específica. En adelante, la nueva normativa establece el nuevo sistema con carácter general, introduciendo algunas particularidades que difieren de las de otros países, como es la facultad de iniciativa que se otorga al sector privado para promover proyectos no contenidos en los planes gubernamentales, así como la de poder establecer peajes variables según cada circunstancia y momento. No obstante, los problemas derivados de la introducción de un sistema de peajes y la poca aceptación que puede tener para los usuarios de las carreteras, ha dado lugar a la publicación de un nuevo Libro Verde, a mediados de 1993, -"Paying for Better Motorways"- en el que se plantean nuevos instrumentos de financiación. Entre las nuevas propuestas figura la posibilidad de introducir "shadow tolls", es decir peajes que serían pagados directamente por el Estado a los concesionarios en base al número de vehículos que transitan. La creación de una Agencia Pública de Carreteras, en 1994, encargada de administrar con esquemas empresariales la red de carreteras y autopistas podrá flexibilizar la introducción del sistema concesional, sobre todo una vez que se haya implementado el nuevo sistema de peajes electrónicos -en avanzada fase de investigación- que permitirá una fácil aplicación del régimen concesional sin que afecte a la circulación de los vehículos.

En el caso de Estados Unidos cabe mencionar varios hechos significativos. En primer lugar, la

aprobación de varias leyes estatales, siendo las primeras las de Virginia (Ley Virginia Highway Incorporation de 1988) y California (Ley AB 680 de 1989), por las que se autorizan a sus respectivos Departamentos de Transportes contratar con entidades privadas, en régimen de concesión, la construcción y explotación de autopistas de peaje, lo cual constituía una novedad en Estados Unidos. En segundo lugar, la aprobación de la "International Surface Transportation Efficiency Act", en noviembre de 1991, que ha supuesto el principal cambio de la política federal de transportes norteamericana en los últimos 75 años, al conceder el Gobierno Federal su apoyo al sistema de peajes y a la iniciativa privada, permitiendo a las distintas Agencias estatales de carreteras utilizar simultáneamente los fondos de ayuda federal (hasta el 50% de la inversión) y los peajes. Por último, la Executive Order sobre la privatización de las infraestructuras, aprobada en abril de 1992, permite a los Estados y Gobiernos locales vender o arrendar a empresas privadas infraestructuras construidas con ayudas federales.

Consecuencia de este acelerado proceso ha sido la puesta en marcha de un gran número de proyectos de autopistas, puentes y túneles de peaje, así como el inicio de las obras de aquellos que ya han conseguido los recursos financieros necesarios. Aproximadamente, en estos momentos, hay en marcha alrededor de 20 proyectos de nuevos tramos de autopistas, de los que cuatro ya están en fase de construcción.

Una mención especial merece el puente de peaje sobre la Laguna de San José, en Puerto Rico cuyo modelo financiero presenta gran interés, sobre todo si se considera que es la primera concesión que se otorga en el país. El proyecto está financiado exclusivamente con capital privado, en su mayoría bonos de los que alrededor del 60% corresponden a bonos cupón-cero exentos fiscalmente. A pesar de no existir garantía alguna por parte de la Autoridad de Carreteras, se ha admitido, no obstante, una cláusula de rescisión que permite al concesionario vender el proyecto a dicha autoridad si el tráfico no alcanza durante los 10 primeros años los niveles estimados por los organismos oficiales; en ese caso la concesionaria recuperaría su inversión más un rendimiento del 12,5% del capital invertido. El apoyo gubernamental durante este período de despegue tiene como finalidad asegurar a los prestamistas que habrá tiempo suficiente para que los usuarios, que están acostumbrados a peajes simbólicos, puedan

acostumbrarse a los nuevos peajes de mercado. Como peculiaridad cabe señalar que, en contra de la prestación de la aportación estatal, la rentabilidad financiera de la concesionaria está limitada al 19% a lo largo de toda la concesión, existiendo una cláusula de reparto del beneficio restante, que pueda obtenerse, entre el Gobierno (60%) y el concesionario (40%).

Hasta 1968, Italia utilizó un sistema de financiación mixta que facilitó la creación de la mayor parte de su red de autopistas. En virtud de mismo, el Estado contribuía a la construcción de las obras con una aportación a fondo perdido que no podía superar el 40% del coste previsto del proyecto. Con ello se conseguía que la cuantía del peaje no fuera muy elevada, viniendo a representar, aproximadamente, la mitad de las economías que obtenía el usuario al utilizar la autopista en lugar de la carretera antigua. Este mismo sistema es el que, en la actualidad, se ha implantado para la construcción de la red ferroviaria de alta velocidad en Italia, cuya financiación, como ha quedado explicitada en el propio Contrato-Programa de la FS, corresponderá al Estado y a la TAV, empresa recientemente creada para el proyecto, financiación y construcción de la citada red. De acuerdo con el Plan General de Transportes y del mencionado Contrato-Programa, el Estado se hará cargo del 40% de la inversión y de los intereses intercalares mientras que la empresa privada -TAV-lo hará del 60% restante.

A su vez, Alemania, que en un principio era reacia a acudir a la iniciativa privada, está estudiando en estos momentos la posibilidad de instaurar un modelo de leasing inmobiliario para la financiación y gestión económica privada de las nuevas autopistas federales -principalmente para su red oriental- así como la ampliación y rehabilitación de las existentes. Dos son las formas que se están estudiando para captar o movilizar capitales privados: la concesión o arrendamiento de la explotación (Betreibergesellschaft) y el leasing inmobiliario financiado con fondos de inversión pública (Objekt Kommanditgesellschaft). El primer modelo puede ser de aplicación al caso de la financiación de la conservación de las carreteras, mientras que el segundo exige un complicado montaje financiero, en ocasiones de difícil aplicación a las infraestructuras de transporte. Por otra parte, también en estos momentos se está estudiando la posibilidad de introducir el sistema de peaje y de aplicarlo a algunos casos concretos, aunque algunas de las

fórmulas utilizadas sean del tipo de "shadow tolls" como en el caso británico.

Cabría mencionar asimismo los casos de Bélgica, Holanda y Austria en donde se están construyendo algunas infraestructuras, principalmente puentes y túneles, bajo el régimen de concesiones privadas.

También los países de Europa Central y Oriental tienen en estudio varios importantes proyectos de autopistas de peaje para mejorar su red viaria y conectarla con la de Europa Occidental. Cabe señalar a este respecto a Hungría que está estudiando cuatro autopistas con una longitud de unos 600 km., aproximadamente; a Polonia que tiene en proyecto tres importantes tramos en los que el gobierno se hace cargo del 15% de la inversión; a Rusia que tiene en estudio una "mega-autopista" entre Moscú, Minsk y Brest; etc.

En América Latina, el proceso de privatizaciones y de gestión privada de autopistas ha tenido un rápido y gran desarrollo, sobre todo a partir de la presente década, siendo de destacar por su espectacularidad los casos de Méjico, Argentina y Chile. Sin embargo, en algunos casos, los programas se han visto detenidos por problemas económicos ocasionados por un defectuoso planteamiento de las concesiones y un deseo grande de los poderes públicos por acelerar la construcción de sus redes de carreteras.

Este ha sido el caso concreto de Méjico, cuyo ambicioso plan de privatización de carreteras tuvo que detenerse y reorientar debido a que los reducidos períodos de las concesiones, que oscilaban entre 8 y 18 meses, exigían unos peajes muy elevados que no hacían atractivo el uso de la carretera a los usuarios. Con el fin de atraer nuevamente al capital privado, el gobierno está concediendo una serie de garantías y alargando el período de las concesiones hasta 30 años.

Chile está aplicando una política estable de concesiones a largo plazo que permita atraer al capital extranjero y aunque el gobierno no otorga ayuda económica a efectos de financiación, no obstante garantiza unos niveles mínimos de tráfico o de beneficios, o en su caso puede aportar los terrenos.

En Argentina, las nuevas concesiones que se están otorgando no van dirigidas, en general, a la construcción de nuevos tramos sino más bien a la ampliación, mejora y mantenimiento de la red existente, que en su mayor parte está sobredimensionada.

Quizás sea Asia donde mayor desarrollo están teniendo las autopistas de peaje. No obstante, hay que diferenciar, por sus peculiaridades propias y el espectacular desarrollo de su red de autopistas de peaje, el caso del Japón del de los otros países. La Ley japonesa de carreteras de 1956 adoptó como modelo financiero de las autopistas el sistema de peajes, si bien la construcción y administración de las mismas fueron asignadas a una serie de Agencias Estatales de carácter nacional, municipal o local, que fueron creadas a tal fin. La financiación de estas redes se realiza a través de las citadas Agencias, las cuales tienen capacidad de endeudamiento y de emitir obligaciones, que generalmente son absorbidas por las Cajas de Ahorro, las Compañías de Seguros y los Fondos de Pensiones y Jubilaciones. Los ingresos provenientes de los peajes se destinan al reembolso de las obligaciones contraídas por las Agencias.

Frente al planteamiento de Japón, la mayoría de los restantes países asiáticos en fase de gran crecimiento económico están acudiendo a la iniciativa privada para promover el desarrollo y extensión de sus vías de comunicaciones y aprovechar las ventajas que ofrece el gran mercado asiático que está surgiendo de manera acelerada, debiendo destacarse en este sentido los casos de China y Hong Kong.

Por último, cabe añadir que, con independencia de los países que se han analizado, la mayoría de los restantes han iniciado, con mayor o menor empuje, el proceso de privatización de algunas de sus infraestructuras de transporte o de introducción del régimen concesional, con el fin de hacer participar al capital privado en la financiación de las mismas, liberando a las correspondientes Administraciones Públicas de las elevadas cargas financieras que cualquier construcción de estas obras implica. Basta citar a este respecto, por ejemplo, a Canadá, Israel, Australia, Malasia, Indonesia, etc., en donde se están estudiando la viabilidad financiera de varios proyectos y construyendo algunos otros en base a financiación privada.

4. INVERSIONES PRIVADAS EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE A NIVEL MUNDIAL

De la información que periódicamente publica la revista "Public Works Financing" se han podido obtener unos datos significativos que aparecen en los cuadros adjuntos y que completan la exposi-

INVERSIONES EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE A NIVEL MUNDIAL						
AMERICA DEL NORTE	TRANSPORTE		TRANSPORTE/ CARRETERA		TRANSPORTE/ CARRETERA FINANCIADO A OCT.93	
	Nº	\$US MILLONES	Nº	\$US MILLONES	Nº	\$US MILLONES
E. Unidos	33	22.271,60	22	14.362,00	5	3.594,00
México	50	6.760,00	17	5.519,50	13	4.919,50
Canadá	7	3.335,00	3	1.655,00	1	680,00
Pto. Rico	4	1.060,00	3	823,70	1	123,70
TOTAL	94	33.426,60	45	22.360,20	20	9.317,20
EUROPA						
Reino Unido	17	25.150,00	8	19.631,00	3	16.061,00
Alemania	3	10.400,00	3	10.400,00		
España	2	8.600,00	1	3.600,00		
Francia	6	6.570,00	3	951,00	2	691,00
Grecia	10	5.553,00	8	2.883,00		
Suecia	1	4.000,00				
Hungría	6	2.515,00	6	2.115,00		
Portugal	2	1.710,00	1	450,00		
Rep. Checa	4	640,00	2	440,00		
Holanda	2	610,00	2	610,00	1	290,00
Yugoslavia	1	330,00	2	330,00		
Bulgaria	1	200,00				
Irlanda	2	52,40	2	52,40	2	52,40
Islandia	1	36,00	1	36,00		
Polonia	1					
Italia						
TOTAL	59	66.366,40	39	41.498,40	8	17.094,40
PACIFICO						
Malasia	10	17.785,00	8	10.585,30	5	2.500,30
Australia	15	6.116,00	8	3.073,00	4	1.042,00
Indonesia	4	650,00	3	535,00	1	175,00
Filipinas	1	400,00				
TOTAL	30	24.951,00	19	14.193,30	10	3.717,30

LATINOAMERICA Y EL CARIBE						
Brasil	10	5.434,00	6	3.882,50		
Argentina	14	4.379,00	7	3.010,00	2	1.720,00
Chile	14	1.883,00	13	1.503,00	1	23,00
Panamá	2	675,00	1	75,00		
Costa Rica	4	280,90				
Colombia	3	256,00	3	256,00		
Bolivia	1	197,00				
Honduras	2	115,00	1	50,00		
Venezuela	1	91,70	1	91,70		
T. & Tobago	1	80,00				
Jamaica	1	60,00				
TOTAL	53	13.451,60	32	8.868,20	3	1.743,00
ORIENTE MEDIO						
Israel	2	2.120,00	2	2.120,00		
Turquía	2	200,00				
Irán	1	100,00	1	100,00		
TOTAL	5	2.420,00	3	2.220,00	0	0,00
ASIA CENTRAL						
Rusia	5	3.600,00				
Pakistán	3	294,00	1	400,00		
India	1	200,00				
TOTAL	9	4.094,00	1	400,00	0	0,00
LEJANO ORIENTE						
China	30	18.660,80	14	13.107,70	2	1.750,00
Hong Kong	12	18.477,10	5	3.977,10	3	1.747,10
Japón	1	7.700,00				
Tailandia	5	6.710,00	1	1.060,00	1	1.060,00
Vietnán	3	1.275,00				
Macao	1	577,00				
TOTAL	52	53.399,90	20	18.144,80	6	4.557,10
INVERSION A NIVEL MUNDIAL						
TOTAL	303	198.109,50	159	107.684,90	47	36.429,00

ción de los apartados anteriores. Se observa que, desde el principio de la década de los ochenta, son más de 500 los proyectos de obras públicas que 63 países están intentando poner en marcha bajo promoción privada, con un valor superior a los 300.000 millones de dólares. Más de 300 proyectos corresponden al área de transportes, con un presupuesto del orden de 200.000 millones de dólares, de los que 159 son carreteras, puentes y túneles, con un valor superior a los 100.000 millones de dólares. Cabe señalar que más de la tercera parte -47 en total- ya han conseguido los fondos financieros necesarios, estando la mayor parte de los mismos en fase de construcción.

De este análisis y del recorrido realizado en los apartados anteriores a través de los diversos países considerados, puede inferirse que existe una marcada y reciente tendencia a recurrir al régimen concesional y al peaje privado como fórmulas de hacer participar a la iniciativa privada en la financiación de las autopistas y otras obras públicas, y a repercutir sobre el usuario de las mismas los costes de construcción y conservación, no gravando los presupuestos generales del Estado. No obstante, existen países, como Japón, en los que aún siendo la gestión de las autopistas directa, también se aplica el sistema de peaje.

Simultáneamente a este proceso, algunos países, principalmente los de América Latina, han iniciado un proceso de privatización de sus carreteras con el fin de traspasar a las nuevas concesionarias la conservación, mejora y ampliación de la red existente en cada caso.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis efectuado y del recorrido realizado en el apartado anterior a través de los diversos países considerados pueden inferirse las siguientes consideraciones que caracterizan el momento actual.

▼ 1.- Es patente la insuficiencia que presentan las carreteras, tanto en cantidad como en calidad, para atender las exigencias actuales de la demanda y poder absorber el importante crecimiento del tráfico, principalmente a través de las grandes redes transeuropeas, que requiere el nuevo escenario que está configurando el Mercado Interior.

▼ 2.- Los problemas económicos y financieros que aquejan a los Estados, agravados por la crisis

del Estado del Bienestar, hacen imposible que éstos puedan atender, en su totalidad, a las elevadas inversiones que requiere la adaptación de las redes actuales de carreteras a las necesidades de la futura demanda. En el caso de España hay que añadir las exigencias financieras que exige el Plan de Convergencia de la Unión Europea.

Por otra parte y ante esta situación, cualquier medida dirigida a incrementar o crear nuevos impuestos con el fin de facilitar la financiación pública de las carreteras, o de aumentar a la Deuda Pública parece inviable. Sólo podría pensarse en acudir a fórmulas complementarias de carácter extrapresupuestario.

▼ 3.- La Unión Europea, a su vez, consciente de que, sin una red transeuropea de vías de gran capacidad que facilite la interconexión e interoperabilidad de las redes existentes, el desarrollo del Mercado Interior puede verse frenado, y consciente asimismo de sus limitaciones presupuestarias - a pesar de los nuevos instrumentos financieros creados a partir del Tratado de la Unión-, está incitando a los Estados miembros a crear un marco adecuado que haga más atractiva la participación del sector privado en la construcción y financiación de las carreteras.

▼ 4.- Bajo todos estos supuestos, sólo la intervención de la iniciativa privada a través del capital-riesgo y del mercado de capitales podría aportar soluciones a la problemática planteada.

No obstante, son pocos los proyectos de carretera que son claramente rentables financieramente y que, por consiguiente, justificaría la intervención privada y la aplicación de las técnicas del "project financing" y de la ingeniería financiera. Por este motivo, y dada la baja rentabilidad de estos proyectos y los elevados riesgos técnicos, económicos e incluso políticos a que están sometidos, el sector privado es reacio a participar en esta clase de inversiones, sobre todo si no cuenta con algunas garantías o ayudas estatales.

▼ 5.- En realidad ha existido -y todavía continúa existiendo- un cierto enfrentamiento entre los partidarios de la financiación pública y los defensores de la financiación privada. Sin embargo, el problema actual no debe afrontarse bajo esta dialéctica.

El problema real que se plantea es el de la realización de aquellos proyectos o inversiones que, siendo rentables desde el punto de vista económi-

co y social y, por consiguiente, necesarios y convenientes para el país, no ofrecen la suficiente rentabilidad para los inversores privados o no van acompañados por determinadas ayudas o garantías que sirvan para compensarles de los elevados riesgos existentes.

▼ 6.- En estos casos no debe hablarse ni de financiación pública, ni de privada, sino más bien de financiación mixta en la que deben participar todos los agentes interesados -Administraciones Públicas, Unión Europea, concesionarios, instituciones financieras, etc.-, compartiendo riesgos y beneficios.

Planteado en estos términos, la Unión Europea aportará sus ayudas financieras, contribuyendo de esta manera a alcanzar los objetivos previstos en su política de grandes redes transeuropeas; el Estado o las correspondientes Administraciones Públicas deberán contribuir garantizando unos niveles mínimos de tráfico o bien con una serie de ayudas que tendrán el carácter de compensaciones por los beneficios económicos o sociales que obtienen, permitiendo que los promotores o concesionarios que intervengan alcancen una adecuada tasa de rentabilidad y que los niveles de los peajes a establecer sean atractivos para los futuros usuarios de la carretera; la iniciativa privada, a partir de ese momento, deberá desarrollar su proyecto en base a las técnicas del "project financing", aplicando la ingeniería financiera que considere más adecuada en cada caso.

▼ 7.- Se ha podido observar una marcada y reciente tendencia en la mayoría de los países a recurrir al régimen concesional y al peaje privado como fórmulas de hacer participar a la iniciativa privada en la financiación de las autopistas y otras obras públicas, y a repercutir sobre el usuario de las mismas los costes de construcción y conservación, no gravando los presupuestos generales

del Estado. No obstante, existen países, como es el caso de Japón, en los que aún siendo la gestión de las autopistas directa, también se aplica el sistema de peaje.

▼ 8.- No obstante y a pesar de los planteamientos realizados, la aplicación del régimen concesional, que conlleva la participación del sector privado en la financiación de las carreteras, presenta grandes dificultades no solo por parte de los promotores del proyecto, que deben acudir a un mercado financiero que, en el caso de muchos países y entre ellos España, no está lo suficientemente adaptado a las características de estos proyectos, sino también por parte de los usuarios potenciales de la nueva carretera que son reacios a admitir el sistema de peajes.

Estas últimas dificultades se han presentado en varios países, algunos de los cuales han optado -o están optando- por un sistema de leasing financiero o por un sistema de "shadow tolls" en el que es la propia Administración la que paga al concesionario el importe equivalente a los peajes que en su caso hubieran debido pagar los usuarios.

▼ 9.- Por último, se observa, asimismo, cierta tendencia a la instauración de peajes urbanos en las circunvalaciones de las ciudades importantes, así como dentro de los propios centros urbanos, con el fin de regular y redistribuir los tráficos, haciendo disminuir la congestión y los impactos medioambientales derivados. En algunos casos se aplican, o está en fase de estudio, la posible aplicación de peajes diferentes según el lugar o el momento del día. El desarrollo de las tecnologías de peajes electrónicos hará posible su aplicación antes del término de la presente década, haciendo desaparecer muchos de los inconvenientes que ocasionan los sistemas actuales de cobro y haciendo disminuir los costes de su gestión. ●