

## **Aspectos presupuestarios de la colaboración público-privada**

MARIANO PUERTO CELA  
*Ministerio de Economía y Hacienda*

*Recibido:* Diciembre 2006  
*Aceptado:* Enero 2007

### **Resumen**

En primer lugar se describen las distintas fórmulas que se utilizan para la financiación de infraestructuras, agrupadas en función de su incidencia presupuestaria; seguidamente se analizan los sistemas de financiación que pueden considerarse como antecedentes de la colaboración público-privada, así como una amplia variedad de procedimientos para retribuir al concesionario contemplados en la Ley de Contratos; continúa el trabajo con el examen del Programa del adecuación de autovías de primera generación, primera fórmula que encaja perfectamente en la figura de la colaboración público-privada, finalizando con una valoración sobre su incidencia presupuestaria.

**Palabras clave:** Abono total del precio, Ley de contratos, Concesión de obra, Peaje en sombra, Autopistas de peaje, Programa de adecuación de autovías de primera generación, Compromisos futuros, Déficit público.

**Clasificación JEL:** H49, H54, H62, G31 y G38.

### **1. La financiación de las infraestructuras**

Desde el punto de vista presupuestario, los procedimientos de financiación de las inversiones en infraestructuras pueden clasificarse así:

- Inversiones directas, realizadas por los distintos Departamentos o sus Organismos Autónomos con cargo al Capítulo 6 «Inversiones Reales» de sus presupuestos.
- Inversiones con pago diferido, que implican retrasar el abono del coste de las obras y de la carga financiera a que da lugar dicho diferimiento. En este apartado incluimos el Abono total del precio, más conocido como «Método alemán»; la Concesión de obra pública, cuando el pago del canon se realiza por la Administración («peaje en sombra»), y el Contrato de servicios de gestión de autovías.
- Inversiones indirectas, realizadas por entidades distintas de la Administración General del Estado, pero con recursos presupuestarios. Se trata de transferencias de capital realizadas a Entes públicos o privados para financiar inversiones, en parte o en su totalidad.

En este apartado se incluyen también las Aportaciones patrimoniales o de capital a través del Capítulo 8 «Activos financieros» a Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Mercantiles Estatales. Destacaremos aquí las aportaciones al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF); a las Sociedades de Aguas (ACESA, ACUSUR, AQUAMED, etc.); a las Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias (SEIASA's), y a la recientemente creada Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITT).

- Inversiones con financiación «extrapresupuestaria», que incluye la Concesión de obra pública para la construcción y explotación de infraestructuras, que se financian con los peajes que el concesionario cobra al usuario de las mismas, aunque si la explotación no resulta rentable puede recibir de la Administración aportaciones dinerarias o no dinerarias, subvenciones y préstamos participativos, así como las inversiones realizadas por AENA y el Sistema Portuario, que se financian con las tasas cobradas a los usuarios, sin percibir aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

También pueden incluirse en este apartado la Concesión de dominio público, que constituye una modalidad del Contrato de obra cuya utilización está prevista para aquellos casos en que la obra no es susceptible de explotación económica mediante un Contrato de concesión. En este caso, la contraprestación al concesionario puede ser el otorgamiento de una Concesión de dominio público en la zona de servicios o en el área de influencia que se integra en la obra. Esta forma de retribuir al concesionario no tiene reflejo presupuestario, aunque si patrimonial.

Todos los procedimientos de financiación de infraestructuras que se acaban de describir se vienen utilizando, en mayor o menor medida, según las posibilidades que ofrece las características de la inversión. Si nos referimos al más importante de los Programas de Infraestructuras por volumen de inversión, actualmente en ejecución, el Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte (PEIT 2020), está previsto que alrededor del 50% se financie con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, un 30% sea financiación extrapresupuestaria y el 20% restante mediante fórmulas de colaboración público-privada.

## 2. La Colaboración público-privada

Se viene entendiendo por Colaboración público-privada (CPP) un sistema de financiación mixta en el que el Estado o cualquier otra Administración pública aporta los recursos económicos y financieros necesarios para que un proyecto que presenta una rentabilidad socioeconómica y que, sin embargo, no ofrece una rentabilidad financiera suficiente para el Sector privado pueda llevarse a efecto.

La CPP no pretende solo la atracción de recursos financieros suplementarios del Sector privado, aunque este es un aspecto importante desde la perspectiva presupuestaria dadas las limitaciones de recursos que impone la necesidad de cumplir los objetivos impuestos al Sector público por la Ley de Estabilidad Presupuestaria. En efecto, otro objetivo igualmente im-

portante de la CPP es mejorar la viabilidad financiera de los proyectos de inversión aunando la experiencia del Sector público en la gestión de infraestructuras y los conocimientos comerciales y financieros del Sector privado.

En la vigente Ley de Contratos no aparece mencionado explícitamente el Contrato de colaboración público-privada, aunque las posibilidades que ofrecen el artículo 220 «Contrato de concesión de obras públicas», el artículo 221 «Contenido del Contrato de concesión de obras públicas» y el artículo 225 «Retribución del concesionario», permiten el diseño de un Contrato de CPP. Como se verá más adelante, este es el procedimiento utilizado para la puesta en marcha del denominado «Programa de Adecuación de Autovías de Primera Generación».

Otra posibilidad de CPP se encuentra en el artículo 60 de la Ley 55/1999, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que regula el «Contrato de servicios de gestión de autovías», al que define como una modalidad específica del contrato de servicios mediante el que una administración adjudica al contratista la ejecución del conjunto de las actuaciones necesarias para mantener dichas infraestructuras en condiciones óptimas de vialidad. En particular, este contrato podrá comprender:

- La conservación de la infraestructura.
- La adecuación, reforma y modernización inicial de la infraestructura para adaptarla a las características técnicas y funcionales requeridas.
- Las actuaciones de reposición y gran reparación.

Esta fórmula no ha sido utilizada hasta el momento y probablemente no lo será en el futuro ya que los mencionados artículos de la Ley de Contratos permiten diseñar contratos de CPP equivalentes mediante la fórmula de la Concesión de obra combinada con el «peaje en sombra».

Pero es que, además, el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados, que modifica la vigente Ley de Contratos para incorporar al ordenamiento español la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, suministros y servicios, tipifica el Contrato de colaboración entre el sector público y el privado, como nueva figura contractual.

Esta nueva figura contractual podrá utilizarse para la obtención de prestaciones complejas o afectadas de una cierta indeterminación inicial y cuya financiación pueda ser asumida por el operador privado, mientras que el precio a pagar por la Administración podrá acompañarse a la efectiva utilización de los bienes y servicios que constituyen su objeto.

### **3. Antecedentes de la CPP**

Una de las razones por las que se vienen utilizando las distintas fórmulas de financiación «extrapresupuestaria» o privada de infraestructuras es evitar su incidencia en el déficit público o bien diferir o minimizar dicha incidencia. Puesto que este trabajo se centra en la CPP, analizaremos únicamente las siguientes fórmulas de financiación:

- Abono total del precio.

- Concesión de obra con peaje a cargo del usuario.
- Concesión de obra pública con peaje en sombra.

El Abono Total del precio está regulado en el artículo 147 de la Ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que fue desarrollado reglamentariamente por el RD 704/1997. El pago de la obra al contratista se realiza con cargo al Capítulo 6 «Inversiones reales», pero una vez finalizada la misma, cargas financieras incluidas. Este pago aplazado está contemplado en el artículo 99.2 de la Ley de Contratos. Actualmente no está permitido el fraccionamiento de dicho pago para evitar que los compromisos de gasto puedan extenderse un número excesivo de años.

Mediante este sistema pueden financiarse obras de carreteras cuyo importe supere los 24 M €, infraestructuras ferroviarias e hidráulicas con un importe superior a 18 M €, e infraestructuras en la costa y medioambientales que superen los 6 M €.

De acuerdo con este sistema se han autorizado a los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente la contratación de obras desde el año 1997 hasta 2005 por importe de 7.270 M €, fundamentalmente en materia de carreteras.

La más reciente aplicación del método del Abono total del precio es la aprobación de un Programa 2005 para financiar un Plan Extraordinario de Carreteras 2005-2008, por importe superior a los 2500 M €.

Cuando se empezó a utilizar este método, el impacto en el déficit quedaba diferido al momento del pago. Sin embargo, actualmente el SEC'95 imputa el gasto en el momento en que se ejecuta la obra, con independencia de cuando se pague. Por tanto, dado el distinto criterio que rige en el Presupuesto (criterio del pago) y en la Contabilidad Nacional (criterio del devengo), es necesario realizar ajustes por la diferencia, que deben ser tenidos en cuenta en el momento de establecer el límite de gasto no financiero del Estado, lo que complica el proceso de programación presupuestaria.

Por otra parte, el diferimiento del pago compromete gasto para los ejercicios futuros que, al tener que financiarse con el Capítulo 6, reducen el margen disponible para la contratación de nuevas obras, dando lugar a presiones para aumentar el presupuesto con el fin de mantener el volumen de obra licitada a los niveles de años anteriores.

Otra crítica que se suele hacer a este sistema es que encarece las obras en relación con el método tradicional de ejecución de obra mediante el abono de certificaciones mensuales en concepto de pago a cuenta por la obra ejecutada durante ese período. Este mayor coste es consecuencia de que el Estado puede obtener fondos emitiendo Deuda pública a tipos de interés menores que el Sector privado.

En sentido contrario se argumenta que el coste final de la obra ejecutada presenta una menor desviación en relación con el precio del proyecto.

La utilización del sistema de Concesión de obra pública para la financiación de infraestructuras con recurso al capital privado data de los años cincuenta en los que se realizan las primeras autopistas de peaje. La primera concesión otorgada al amparo de la Ley de 26 de febrero de 1953, sobre construcción por particulares de carreteras de peaje, es el túnel de Guadarrama, que hoy día está integrado en la autopista Villalba-Villacastín.

Más adelante y al amparo de la Ley 55/1960, de Carreteras en régimen de concesión, se otorgaron las concesiones del puente de la bahía de Cádiz y el túnel de la Sierra del Cadí.

Estas normas hacían escaso énfasis en los estudios económico-financieros de las concesiones y no regulaban la financiación de las mismas, por lo que a partir del año 1966 se opta por normativas específicas para cada concesión en forma de Decreto-Ley.

En el año 1972 se publica la Ley 8/1972, sobre construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión, mediante la que se otorgan determinadas ventajas fiscales a las Sociedades concesionarias de autopista de peaje, entre las que se encuentra el seguro de cambio por el que el Estado garantiza el tipo de cambio de los créditos en divisas que se pudieran obtener en el exterior, lo que ha supuesto una pesada carga para el Presupuesto como consecuencia de las sucesivas devaluaciones de nuestra divisa.

A finales de los años noventa se vuelve a retomar el sistema de concesión para la financiación de infraestructuras viarias y se pone en marcha un Plan de Autopistas de peaje en dos fases. Esta medida así como la introducción del Abono total del precio formaban parte de un paquete de medidas más amplio encaminadas a reducir el déficit público para cumplir los criterios exigidos para incorporación a la Unión Monetaria Europea.

La diferencia fundamental de este Plan con las primeras autopistas de peaje es que no reciben ventajas fiscales ni disponen de seguro de cambio. No obstante, teniendo en cuenta que la rentabilidad de algunos de los tramos puede no resultar atractivo a la iniciativa privada, de acuerdo con el artículo 20 del Real Decreto-Ley 7/1996, de Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, la Administración concedente puede otorgar préstamos participativos a la sociedad concesionaria que lo solicite siempre que dicha posibilidad quede reflejada en el pliego de cláusulas administrativas particulares de la concesión.

La utilización de la Concesión de obra pública para la construcción y explotación de infraestructuras cuando el peaje se cobra al usuario no afecta al déficit ya que los riesgos derivados de la obra y la explotación son a riesgo y ventura del concesionario y, por tanto, no se garantiza la rentabilidad de la concesión.

Por lo que se refiere a los préstamos participativos, para que no afecten al déficit, es decir, para que se consideren operaciones financieras (Cap. 8) es necesario que se otorguen en condiciones de mercado, para lo que deben valorarse conjuntamente la retribución fija, la variable y el plazo de reembolso.

Los dos métodos que acabamos de examinar pueden considerarse fórmulas de CPP si se entiende este concepto en un sentido amplio. El que examinaremos en el apartado siguiente encaja perfectamente, aunque no se utilice legalmente la denominación CPP ya que ésta no figura en la vigente Ley de Contratos.

La Ley de Contratos, por otra parte, permite una combinación muy amplia de fórmulas para instrumentar las aportaciones de la Administración pública al Sector privado que facilitan el diseño financiero de los proyectos y le permiten alcanzar la rentabilidad financiera necesaria para implicarse en el mismo. Nos estamos refiriendo a algunas innovaciones introducidas en la última reforma de la Ley de Contratos en relación con la participación de la

Administración en la financiación de las obras públicas construidas mediante Contrato de concesión. Podemos señalar como más significativas las siguientes:

- El artículo 130 permite financiar una obra pública mediante la Concesión de dominio público cuando por su naturaleza y características no sea susceptible de explotación económica y, por tanto, objeto del Contrato de concesión.
- El artículo 224.3 admite que, cuando existan razones de rentabilidad económica y social, o concurren singulares exigencias derivadas del fin público o interés general de la obra objeto de concesión, la Administración podrá también aportar recursos públicos para su financiación mediante aportaciones dinerarias o no dinerarias, subvenciones o préstamos reintegrables, con o sin interés, o préstamos participativos.
- El artículo 224.4 contempla la posibilidad de que la construcción de la obra pública objeto de concesión pueda ser financiada con aportaciones de otras Administraciones públicas distintas de la concedente y de otros organismos nacionales o internacionales.
- El artículo 225 admite como parte de la retribución del concesionario los rendimientos procedentes de la explotación de la zona comercial que formen parte de la concesión.
- El artículo 236.2 dispone que la ayuda de la Administración en la construcción de la obra podrá consistir en la ejecución por su cuenta de parte de la misma o en su financiación parcial.
- El artículo 245.1 permite que las ayudas de la Administración a la financiación de las obras puedan abonarse durante la fase de ejecución, una vez concluidas las obras o al término de la concesión.
- El artículo 245.2 admite que las aportaciones de la Administración puedan ser no dinerarias. Si se trata de bienes inmuebles, revertirán a la Administración en el momento de la extinción de la concesión.
- El artículo 247 autoriza a la Administración a otorgar al concesionario una amplia serie de aportaciones (subvenciones al precio, anticipos reintegrables, préstamos participativos, subordinados o de otra naturaleza), desde el inicio de la explotación de la obra o en el transcurso de la misma cuando se prevea que vayan a resultar necesarias para garantizar la viabilidad económico-financiera de la concesión.
- El artículo 259 admite los préstamos participativos para la financiación de la construcción y explotación, o sólo la explotación de las obras objeto de concesión. En estos supuestos, la participación de prestamista se producirá sobre los ingresos del concesionario.

#### **4. Los primeros Contratos de CPP**

Las primeras autovías libres de peaje construidas a principios de los ochenta en el marco del Primer Plan de Carreteras, aprovechando las carreteras existentes mediante su desdo-

blamiento, adolecieron de los avances técnicos, de trazado, de construcción y de disponibilidad de fondos de que disfrutaron las autovías construidas a partir de los años noventa y que, en gran parte de los casos, son verdaderas autopistas, pero gratuitas.

Por otra parte, el aumento del tráfico, de las velocidades de circulación y del incremento del número de accidentes, hace necesario su modernización para que puedan ofrecer los niveles de seguridad y servicio asimilables a los que prestan las autovías y autopistas de reciente construcción.

Estos objetivos se pretenden alcanzar mediante un Programa de Adecuación de Autovías de primera Generación que se desarrollará en dos fases, una primera que contempla el acondicionamiento de los ejes más prioritarios (A-1, A-2, A-3 y A-4) y una segunda fase que afectaría a las autovías A-5 y A-6, incidiendo en una longitud total de 1.522 Km.

La instrumentación jurídica de estos contratos se realiza a través del artículo 221 de la Ley de Contratos, que regula el contenido del contrato de concesión de obras públicas, y comprenderá las obras de construcción que de acuerdo con el artículo 123 de la Ley de Contratos se califican de primer establecimiento, reforma, gran reparación, reparación simple, conservación y mantenimiento, así como explotación de la infraestructura, todo ello englobado en las siguientes áreas:

- Area 1. Obras de primer establecimiento y reforma para la adecuación, reforma y modernización de la autovía a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación de los servicios.
- Area 2. Obras de reposición y gran reparación que sean exigibles en relación con los elementos que ha de reunir la infraestructura para mantenerse apta a fin de que los servicios y actividades a los que aquella sirve puedan ser desarrolladas adecuadamente de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas.
- Area 3. Conservación y explotación de la infraestructura desde el momento en que el contrato comienza a surtir efecto para los tramos actualmente en servicio y desde el momento de la puesta en servicio para los tramos de carretera resultado de obras de primer establecimiento.

El contrato también comprenderá la realización de las actividades de las Areas 2 y 3 en los tramos que pueda construir la Administración concedente en el ámbito del tramo objeto de concesión durante el período del contrato. Asimismo, comprenderá la redacción de proyectos y la ejecución de las obras derivadas de aquellas.

Los contratos tendrán una duración de 19 años y 6 meses prorrogables por otros seis que se corresponden con el período 2007 a 2026.

La retribución del concesionario consistirá en un pago mensual por la Administración denominado «canon de demanda» calculado en función de la utilización y calidad de la autovía.

El canon de demanda se calcula en función de:

- Tipo de vehículo.
- Número de vehículos-Kilómetro de cada tipo que circula por la Autovía.

- La tarifa aplicables a cada vehículo por Kilómetro recorrido.
- El porcentaje aplicable a la tarifa unitaria cuando el tráfico supere el límite anual establecido.
- Los factores de corrección, al alza o a la baja, de la contraprestación al concesionario en función de un conjunto de indicadores establecidos como estándares para evaluar el grado de calidad alcanzado por el concesionario.

La puesta en marcha de la primera fase del programa, que comprende 10 tramos de las autovías A-1, A-2, A-3 y A-4 se inició, desde el punto de vista presupuestario, con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de noviembre de 2006 por el que de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, se autoriza al ministerio de Fomento a adquirir compromisos de gasto para ejercicios futuros con cargo al Capítulo 6 «Inversiones reales» de la Dirección General de Carreteras. El importe de estos compromisos se corresponde con la previsión de los cánones a pagar el concesionario hasta el año 2026 y supone un total de 6.505 M €.

Para valorar en qué medida estos compromisos condicionarán los futuros presupuestos en materia de carreteras hay que tener en cuenta que:

- Para el pago del canon se utilizará parte del presupuesto que actualmente se destina al mantenimiento y conservación de carreteras.
- Suponiendo un crecimiento anual del 6% del Capítulo 6 de los Programas de creación de infraestructura de carreteras y de conservación y explotación de carreteras gestionados por la Dirección General de Carreteras, los compromisos futuros no superan, en ningún año del período 2007 a 2026, el 6% de las dotaciones previstas.

Una cuestión de gran importancia desde el punto de vista presupuestario es cómo inciden estas concesiones en el déficit público. Obviamente el pago anual del canon se considera un gasto y computará en el déficit. En cuanto a las inversiones vinculadas al contrato, para que no computen en el déficit es necesario que se cumplan las dos condiciones siguientes:

- Que el concesionario soporte el riesgo de construcción, y
- Que el concesionario soporte al menos uno de los siguientes riesgos: disponibilidad o de demanda.

Del examen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Contrato de concesión queda claro que la construcción de la infraestructura se realiza a riesgo y ventura del concesionario, con las solas excepciones previstas en el artículo 144 de la Ley de Contratos, que establece el derecho del concesionario a una indemnización por daños y perjuicios en casos de fuerza mayor y siempre que no exista una actuación imprudente por parte del mismo. Además, el concesionario asume también el coste de los seguros. No parece, por tanto, que pueda cuestionarse que el riesgo de construcción corre a cargo del concesionario.

Por lo que se refiere a los otros dos riesgos, parece claro que el riesgo de demanda es muy reducido ya que en el caso de autovías ya existentes, la previsión del tráfico puede realizarse con relativa exactitud. Por tanto, la cuestión a analizar es si el concesionario asume el riesgo de disponibilidad.



Este requisito parece que también se cumple ya que el importe del canon a percibir por el concesionario está sujeto a correcciones automáticas, al alza o a la baja, en función de un conjunto muy amplio de indicadores de calidad del servicio. El Pliego contempla, además de este sistema de indicadores, un sistema de penalizaciones por incumplimientos graves de los umbrales, tiempos de respuestas y frecuencias de medida.

## 5. Conclusiones

No debemos terminar este artículo sobre los aspectos presupuestarios de la colaboración público-privado en la financiación de inversiones en infraestructuras sin formular una valoración.

Entendemos que constituyen una fórmula interesante a tener en cuenta junto con otras ya experimentadas, que puede ser útil como forma de atraer capital privado para la financiación de infraestructuras y, al mismo tiempo, introducir criterios de mercado en la construcción y explotación de las mismas, estableciendo una distribución de riesgos que satisfaga a ambas partes.

Como cualquier otro sistema de financiación, presenta ventajas e inconvenientes. Entre las primeras habría que mencionar el adelanto del disfrute de nuevas infraestructuras, el aseguramiento de los plazos de ejecución, el control de los costes y la incorporación de la mayor eficiencia en la gestión que se atribuye al Sector privado. Entre los inconvenientes hay que destacar los compromisos de gasto para futuros ejercicios, que limitan la financiación de nuevos proyectos en un marco de estabilidad presupuestaria, así como el encarecimiento relativo que la financiación privada puede suponer en relación con la financiación tradicional mediante deuda pública.

En definitiva, la utilización de los contratos de CPP debe hacerse en el marco de un Programa de actuaciones en el que se justifique la conveniencia de utilizar esta fórmula contractual y se efectúe una valoración de la rentabilidad económica y social de las obras a acometer en relación con los costes del proyecto, incluidos los financieros y el beneficio del concesionario.

El Programa de actuaciones debería integrarse en la Programación plurianual en la que se enmarcan los Presupuestos Generales del Estado con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestario.