

**XXIII Semana de la Carretera. La nueva era de la gestión privada de las
infraestructuras de carreteras en el mundo
LA TOJA**

RESUMEN

FINANCIACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE ACTUACIONES INTERURBANAS



**Justo Borrajo Sebastián
Dr. Ingeniero de Caminos**

Octubre de 2000



FINANCIACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE ACTUACIONES EN CARRETERAS **INTERURBANAS**

0.- Introducción

La programación de actuaciones de un plan no es otra cosa que establecer una secuencia temporal del desarrollo de las mismas. Dicha secuencia puede realizarse de forma arbitraria o respondiendo a unos determinados criterios de prioridad, estando siempre limitada por las disponibilidades presupuestarias. Una vez conocida la secuencia es necesario disponer de los estudios y proyectos que hagan posible la contratación de las inversiones, con unos plazos mínimos de unos 6 años.

En general, hacer pública la programación de actuaciones previstas supone un compromiso con los ciudadanos, que pueden exigir responsabilidades en caso de que no se cumpla lo previsto, por lo que los responsables políticos siempre han intentado evitar su publicidad. No obstante, la disponibilidad de proyectos para llevar a cabo las actuaciones y los obligados presupuestos anuales, suponen siempre unos condicionantes y compromisos mínimos, que la legislación vigente (Ley y Reglamento de Carreteras) elevan a cotas casi nunca alcanzadas. La existencia de unos criterios de prioridad, que den lugar a una priorización de las actuaciones, y la publicidad de los mismos permite establecer un debate y llegar a un posible consenso que facilite la consecución de los objetivos fijados, sin originar agravios comparativos. Los propios participantes del consenso son los garantes de su cumplimiento, impidiendo la inclusión de otras actuaciones que no harían más que retrasar las previstas en caso de no aumentarse los presupuestos.

Sin embargo, tiene el inconveniente de limitar el margen de acción política, imposibilitando en el caso más extremo el juego presupuestario anual.

En países de larga tradición democrática, como el Reino Unido, se ha intentado resolver el problema de la programación de actuaciones, estableciendo una clara diferencia entre aquellas que estando incluidas en un Plan responden a unos criterios consensuados y las que se incluyen cada año en los presupuestos por el grupo mayoritario en el Parlamento.

Las primeras no se discuten en éste, mientras el resto son objeto de debate. La proporción entre unas y otras oscila de unos años a otros, pero siendo siempre mayoritarias las que responden a criterios públicos y consensuados.

Por otra parte, la política económica vigente en la Unión Europea con su objetivo de déficit decreciente hasta anularlo, ha dado lugar a una cada vez mayor dificultad de atender las necesidades de nuevas infraestructuras con cargo a los presupuestos, lo que unido a las necesidades del sector de la construcción y la reducción del paro, ha puesto el tema de la financiación privada de las infraestructuras de máxima actualidad. Hasta el punto de que se programan actuaciones por el mero hecho de que hay alguien dispuesto a poner dinero en su realización.

Si la financiación de actuaciones fuese totalmente privada no habría nada que oponer, desde la más estricta ortodoxia económico capitalista, a su racionalidad, pues su rentabilidad es la garante de su necesidad. El problema puede surgir de la financiación público-privada de actuaciones, pues se puede lograr la viabilidad económica con aportaciones públicas sin que esté garantizada la necesidad de la infraestructura a corto plazo.

Las imaginativas fórmulas financieras en las que la aportación pública se realiza en forma de préstamos participativos, u otras semejantes, deberían garantizar, como ha puesto de manifiesto el propio Ministerio de Economía, no solo la recuperación de dicho préstamo sino una cierta remuneración del mismo, para que pudiese denominarse participativo con propiedad.

Por último, la financiación diferida de actuaciones con aplazamiento del pago de sus costes, no hace más que bajar el déficit a cambio de aumentar la deuda, pudiendo ser válida para realizar obras necesarias para las que no existe presupuesto (solidaridad intergeneracional), pero si se utiliza para adelantar necesidades futuras a cambio de endeudar a las generaciones venideras, no deja de ser otra cosa que una explotación egoísta del futuro.

**XXIII SEMANA DE LA
CARRETERA: LA TOJA**

23 al 27 de octubre de 2000

***FINANCIACIÓN Y
PROGRAMACIÓN DE
ACTUACIONES INTERURBANAS***

JUSTO BORRAJO SEBASTIÁN
Dr. Ingeniero de Caminos

L.T. 1

EL VERDADERO PODER ES
ARBITRARIO

ÍNDICE

0. MARCO DE PLANIFICACIÓN

1. LEYES DE PRESUPUESTOS

2. CRITERIOS TÉCNICOS

**3. LA FINANCIACIÓN COMO CRITERIO DE
PROGRAMACIÓN**

**4. CONSECUENCIAS PRESUPUESTARIAS DE LA
FINANCIACIÓN MIXTA**

0.1

**OBJETIVO DEL PLAN DE
INFRAESTRUCTURAS 2000/2007**

**CERRAR Y MALLAR LA RED DE GRAN
CAPACIDAD, CONECTANDO TODAS LAS
CAPITALES DE PROVINCIA, HASTA OBTENER
INDICADORES POR SUPERFICIE Y POBLACIÓN
SIMILARES A LOS DE LOS PAISES
CENTROEUROPEOS.**

0.2

PRIORIDADES

- **ACTUACIONES SOBRE TRAMOS DE CIERRE DE LA RED DE AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS EXISTENTES**
- **INTERVENCIÓN EN TRAMOS CON ELEVADA INTENSIDAD DE TRÁFICO**
- **DESARROLLO DE NUEVOS ITINERARIOS QUE DOTEN A LA RED DE UNA ESTRUCTURA MÁS MALLADA Y QUE FACILITEN LA INTEGRACIÓN CON LAS REDES TRANSEUROPEAS.**

0.3

LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

ES DETERMINANTE PARA EL DESARROLLO EFECTIVO DE LAS ACTUACIONES QUE RESPONDAN AL OBJETIVO ANTERIOR.

- **FONDOS EUROPEOS 2000-2006:**
 - COHESIÓN 1,9.10¹² PTS
 - ESTRUCTURALES ... 7,7.10¹² PTS

- **INCREMENTO PRESUPUESTARIO: 6 AL 8 POR 100**

- **FINANCIACIÓN PRIVADA: 1,2 POR 100**

1.1. POSIBILIDADES DE PROGRAMACIÓN DE ACTUACIONES

- EXISTE UN PLAN CON PROGRAMACIÓN EN FASES QUE SE DESARROLLA CON ESTUDIOS Y PROYECTOS**

- EXISTE UN ESQUEMA DIRECTOR A MEDIO-LARGO PLAZO QUE HAY QUE PROGRAMAR:**
 - CRITERIOS TÉCNICOS**
 - LEYES DE PRESUPUESTOS ANUALES**
 - ORDENES MINISTERIALES**

- LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS: DÉFICIT - CONVERGENCIA**

1.2

FINANCIACIÓN DIFERIDA CON CARGO A PRESUPUESTOS

- **“MÉTODO ALEMÁN”**
 - LEY 13/1996 Y R.D. DE 16 DE MARZO DE 1997
 - DIFIERE EL PAGO DE LA OBRA HASTA LA PUESTA EN SERVICIO
 - PERMITE FRACCIONAR EL PAGO HASTA 10 AÑOS PERO SE CONTABILIZA EL DE PUESTA EN SERVICIO (CAPÍTULO VI)

- **CREACIÓN DE SOCIEDADES ESTATALES DE CARÁCTER MERCANTIL**
 - GIF LEY 13/1996: CAPÍTULO VIII
 - SOCIEDADES ESTATALES PARA CONSTRUCCIÓN Y/O EXPLOTACIÓN DE CARRETERAS (ART. 158 LEY 13/1996) NO DESARROLLADAS.

1.3.

LEY ACOMPAÑAMIENTO PRESUPUESTOS AÑO 2000

- **NUEVO CONTRATO DE SERVICIOS DE GESTIÓN DE AUTOVÍAS DE LA PRIMERA GENERACIÓN**
- **FINANCIACIÓN DIFERIDA, MÁXIMO 20 AÑOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO**
- **4 Ó 5 PRIMEROS AÑOS ACONDICIONAMIENTO Y LUEGO CONSERVACIÓN**

1.4.

MODIFICACIÓN DE LA LEY DE AUTOPISTAS EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN

- **AMPLIACIÓN A 75 AÑOS** DEL RÉGIMEN CONCESIONAL
- POSIBILIDAD DE RECIBIR **ANTICIPOS REINTEGRABLES O BONOS PARTICIPATIVOS** DESDE EL COMIENZO DE LA CONCESIÓN
- EL **DERECHO DE COBRO DE PEAJE** PODRÁ SER UN ACTIVO INTEGRADO EN **FONDOS DE TITULACIÓN DE ACTIVOS.**
- PUEDEN SER OBJETO DE **CONCESIÓN** LA CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE **TRAMOS YA CONSTRUIDOS** Y LA **CONSTRUCCIÓN DE VÍAS UBICADAS EN EL ÁREA DE INFLUENCIA** DE LA CONCESIÓN

1.5. CONSECUENCIAS DE LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS

- SE ADELANTA LA EJECUCIÓN DE NECESIDADES FUTURAS**
- EXCEPTO LA PARTE DE FINANCIACIÓN PRIVADA EL RESTO SIGUE CARGANDO A LOS PRESUPUESTOS.**
- LA FINANCIACIÓN MIXTA PERMITE EJECUTAR MÁS OBRA EN EL PRESENTE, PERO NO TIENE PORQUÉ RACIONALIZAR EL PROCESO**

2.1.

CONDICIONANTES HISTÓRICOS

- **1993-1995:** **PLAN DE ACTUACIONES PRIORITARIAS EN CARRETERAS
(CONSEJO DE MINISTROS 12/93)**
- **1993-2007:** **PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS
(CONGRESO 12/95)**
- **1997-1998:** **OO.MM. DE RECONOCIDA URGENCIA Y EXCEPCIONAL
INTERÉS PÚBLICO**
- **ABRIL DE 2000:** **OO.MM. DE RECONOCIDA URGENCIA Y EXCEPCIONAL
INTERÉS PÚBLICO: AUTOPISTAS DE PEAJE Y OTRAS
CARRETERAS**

2.2.

CONDICIONANTES AMBIENTALES

- **LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL PUEDEN LLEGAR A IMPEDIR LA REALIZACIÓN DE ALGUNAS ACTUACIONES.**
- **EN TODOS LOS CASOS:**
 - **CONDICIONAN LOS TRAZADOS**
 - **ALARGAN LOS PLAZOS DE LA PROGRAMACIÓN**
 - **ENCARECEN LOS PRESUPUESTOS**
- **ORIGINAN LUCHAS POR EL PODER DE DECISIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS AMBIENTAL Y SUSTANTIVO**

2.3. CRITERIOS DE PROGRAMACIÓN

- **EVITAN**
 - QUE CADA DECISIÓN SEA UNA PELEA
 - QUE SE PRODUZCAN AGRAVIOS COMPARATIVOS
 - QUE LA DISCRECIONALIDAD PUEDA CONVERTIRSE EN ARBITRARIEDAD
 - DISFUNCIONES EN DECISIONES DE DISTINTAS ADMINISTRACIONES
- PUEDEN **VARIAR EN EL TIEMPO** PERO DEBEN **APLICARSE A TODAS LAS ACTUACIONES.**

2.2.

CRITERIOS DE SELECCIÓN Y PRIORIDAD. INDICADORES

✓ TERRITORIALES

- ACCESIBILIDAD**
- EQUILIBRIO TERRITORIAL**
- PERTENENCIA GRANDES REDES**

✓ SOCIOECONÓMICOS

- POBLACIÓN**
- POTENCIAL TURÍSTICO**
- RENTA MEDIA**
- OTRAS INFRAESTRUCTURAS**

✓ ECONÓMICOS

- RENTABILIDAD ECONÓMICA (TIR)**

✓ OTROS CRITERIOS DE CONTRASTE

- ANÁLISIS DE ITINERARIOS DE FUNCIONALIDAD ALTERNATIVA**
- CONTRASTE DE RESULTADOS DE RENTABILIDAD ECONÓMICA Y TRÁFICO**
- COHERENCIA DE LA PROGRAMACIÓN**

2.5.

PLAZOS DE ESTUDIOS Y PROYECTOS

ORDEN DE ESTUDIO

CONTRATACIÓN DEL ESTUDIO

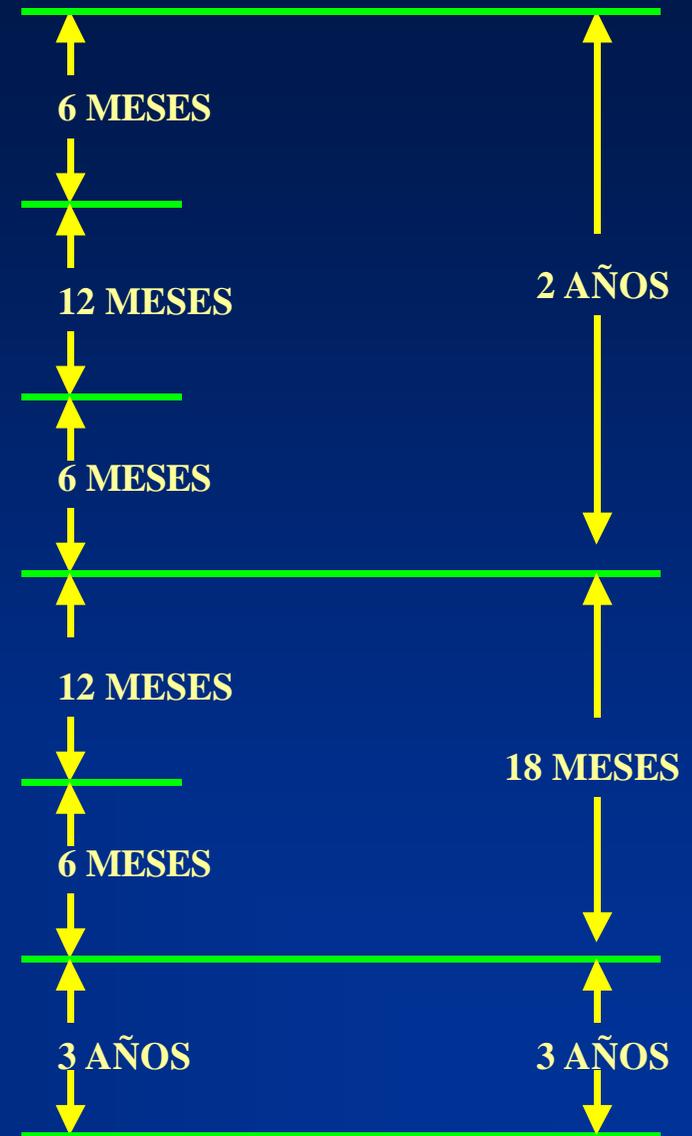
REALIZACIÓN DEL ESTUDIO

APROBACIÓN DEFINITIVA

PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN

LICITACIÓN OBRAS

TERMINACIÓN OBRAS



L.T. 16

3.1.**PROGRAMA DE AUTOPISTAS DE PEAJE:
2ª FASE**

TRAMO		INVERSIÓN (Mpts)		IMD (1999)
		PROGRAMA	PLANIFICACIÓN	
INTERURBANAS	•Ocaña-La Roda	85.000	90.000	5.500
	•Toledo-Ciudad Real-N-IV	230.000	76.000/134.000	4.700
	•Haro-Pancorbo	16.500	12.000	5.000
	•Cartagena-Vera	87.500	75.000	3.200
	•Medinaceli-Soria-Tudela	105.000	72.000	5.500
URBANAS	•Las Pedrizas-Ronda Málaga	30.000	45.000	37.000
	•Villena-Alicante	72.500	56.000	36.000
	•Madrid-Toledo	35.000	49.000	35.000
TOTAL		671.500	475.000/533.000	

3.2.

FINANCIACIÓN PÚBLICA/BENEFICIOS PRIVADOS

LA AVASALLADORA **INVASIÓN** DE LO **PÚBLICO** POR LO **PRIVADO** CONDUCE NO SOLO A **DESDIBUJAR LAS REGLAS DEL JUEGO**, SINO TAMBIÉN A **TRIVIALIZAR Y PERVERTIR** EL SIGNIFICADO DE LOS **HECHOS** Y DE LAS **PALABRAS**.

4.1.**PROGRAMA DE AUTOPISTAS DE PEAJE.
1ª FASE. INTERURBANO Y URBANO**

AUTOPISTA	Longitud (Km)	Presupuestos (Mpts)		Aportación Estado (Mpts)
	REAL	PEC	Exprop.	
TOTAL INTERURBANO	215,0	130.788	13.199	53.700 (37%) + Prórroga A-6
TOTAL URBANO	249,7	275.948	22.719	---

EL PRESENTE SIEMPRE ES CONFUSO,

EL FUTURO SIEMPRE ES PERFECTO