

LA FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS PARA EL FERROCARRIL

Emilio Pérez Touriño

Profesor de la Universidad de Santiago de Compostela.

La construcción y conservación de infraestructuras de transporte se ha financiado tradicionalmente con cargo a los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas. La financiación pública se deriva, básicamente, del carácter de bienes públicos que, en general, revisten éstas infraestructuras. Factores tales como, su larga vida útil, la elevada cuantía de las inversiones necesarias, o su baja rentabilidad financiera, han contribuido decisivamente al activo papel del sector público en esta materia.

En nuestro país, parece poco discutible la necesidad de seguir manteniendo, todavía, elevados niveles de inversión. Pueden señalarse diversas razones de relieve en relación con la demanda de infraestructura, entre las que destacaríamos:

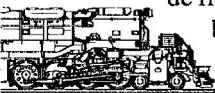
- La internacionalización y globalización de las economías nacionales, que, al restringir el margen de actuación de las políticas económicas tradicionales y su propia autonomía, acentúan el papel de las infraestructuras como factor determinante de la competitividad de los distintos países y regiones.
- La posición periférica de España en el proceso de integración del continente europeo. Algunas otras características específicas de nuestro territorio, tales como, la difícil orografía, la distribución física de la actividad y la población en la orla costera, y el *gap* todavía existente en cuanto a la dotación de determinadas infraestructuras respecto a los países europeos más avanzados, actúan tensionando al alza sobre nuestra demanda infraestructural.

- Los mayores costes unitarios de las nuevas inversiones, derivadas de las crecientes demandas de mejora en el diseño y la calidad de las redes de transporte y, en segundo lugar, de los factores asociados a la preservación y mejora del medio ambiente.
- La conservación y explotación de un patrimonio viario extraordinariamente creciente en los últimos años.
- Finalmente, en el caso concreto de Galicia, su extrema posición periférica y sus, todavía, deficientes condiciones de accesibilidad y comunicación, subrayan si cabe, aun más, un escenario de futuro con altos requerimientos inversores en los próximos cinco a diez años.

Durante la última década, el fuerte crecimiento de la oferta de infraestructuras recayó, en su mayor parte, sobre los presupuestos de las Administraciones Públicas: la inversión realizada por el conjunto de las Administraciones Públicas subió en esta década, desde representar un 1,9 % del PIB en 1.980, hasta alcanzar un 5 % del PIB en 1.990, dos puntos por encima de la media de los países comunitarios.

Sin embargo, la restricción determinante para la generación de nuevas infraestructuras viene dada, en la actualidad y para los próximos años -al menos de aquí al 2.000-, por la restricción financiera. En efecto, la inapelable necesidad de reducir el nivel del Déficit Público y el cumplimiento de los requisitos de convergencia con la *Unión Europea*, limitadas las posibilidades reales de recurrir a incrementos en la presión fiscal y de apoyarse, aun más, en la financiación por los contribuyentes en el futuro inmediato, se vuelven incompatibles tanto con la magnitud del esfuerzo inversor requerido como con la urgencia con la que se demanda su atención.

Puede afirmarse que la atención a nuestras necesidades inversoras en materia de infraestructuras en la próxima década, es difícilmente compatible con los requerimientos del mercado único y la unión europea, aún teniendo en cuenta las dotaciones comunitarios y los fondos de cohesión. Será preciso, pues, complementar los recursos presupuestarios generales con nuevos mecanismos de financiación, es decir, con financiación adicional a cargo de los usuarios o beneficiarios directos de las infraestructuras, que completen la financiación básica por los contribuyentes. Paralelamente, deberá apelarse para



aquellos proyectos singulares que sean atractivos económica y financieramente, al capital privado.

De hecho, la viabilidad de las actuaciones y objetivos en el *Plan Director de Infraestructuras*, se apoya en dos supuestos financieros que afectan muy directamente a las inversiones ferroviarias. En primer lugar, en la previsión de que las dotaciones presupuestarias para carreteras y ferrocarriles pudieran crecer a una tasa real del 3 % en los próximos 15 años, período de vigencia del plan.

La evolución real de las dotaciones en los presupuestos generales del Estado en los dos primeros años de vigencia del *Plan*, así como, la previsible para los próximos cinco años, de acuerdo con los escenarios macroeconómicos, señala inequívocamente el incumplimiento de este primer requisito.

En segundo lugar, complementariamente, el *Plan Director de Infraestructuras* se apoya en el supuesto de que determinadas actuaciones deberán ser financiadas con capital privado. Este tipo de financiación afecta muy significativamente al programa ferroviario de *Alta Velocidad*. Programa, para el que sería necesario obtener 1,1 billones de pesetas, lo que supone financiar con fondos privados un 65 % del coste de este programa, según el citado plan.

La viabilidad de este segundo supuesto del *Plan Director* es altamente complicada. De hecho, todos los estudios y sondeos previos realizados indican que el volumen de recursos privados obtenibles para la más rentable de las hipotéticas líneas de *Alta Velocidad* en nuestro país está muy alejado de este porcentaje. En puridad, puede afirmarse que ninguna de las posibles líneas de *Alta Velocidad* es rentable, en términos de rentabilidad-riesgo, para el capital privado frente a otras alternativas de inversión.

Ante *tasas internas de rendimiento (T. I. R.)* de proyectos como el Túnel del Canal de la Mancha, o la conexión Orly-Le Val, que superan el 15 %, la *TIR* del Madrid-Sevilla en *Alta Velocidad* apenas supera un 0,1 %, y el proyecto Madrid-Barcelona, difícilmente alcanzaría un 3,5 %. De los análisis disponibles se desprende, aún aceptando un importante margen para el error en las previsiones de los tráficos potenciales de cada corredor, que cualquiera de ellos, en España, no es autofinanciable privadamente y requeriría, en su caso, aportaciones de las Administraciones Públicas interesadas probablemente no inferiores a un 60 % de la inversión total, según las condiciones de remuneración del capital

(rentabilidad y plazos), lo que requerirá, fórmulas mixtas con inversiones institucionales a largo plazo y rentabilidad moderada.

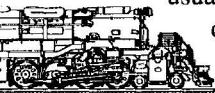
Las insuficiencias financieras anteriormente expuestas demandan la búsqueda de nuevas fórmulas y fuentes de financiación, si se quieren mantener los objetivos, como mínimo propuestos en el *Plan Director* para las redes de transporte, dentro del razonable período de 15 años.

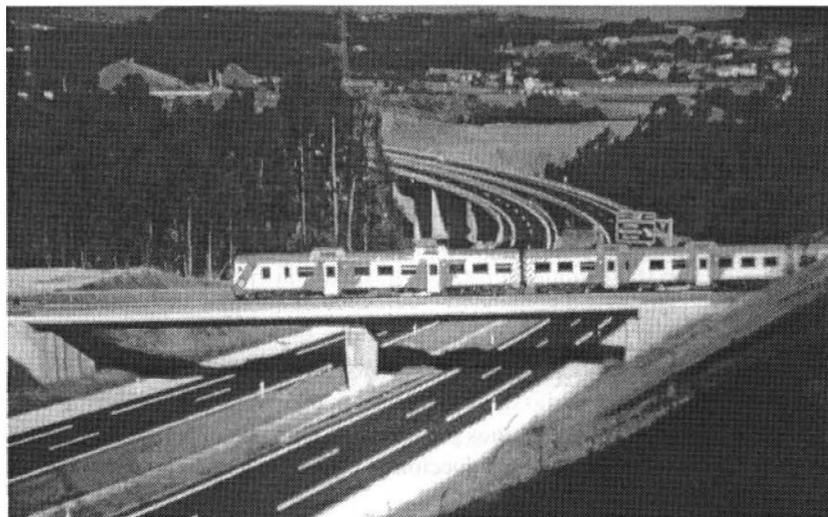
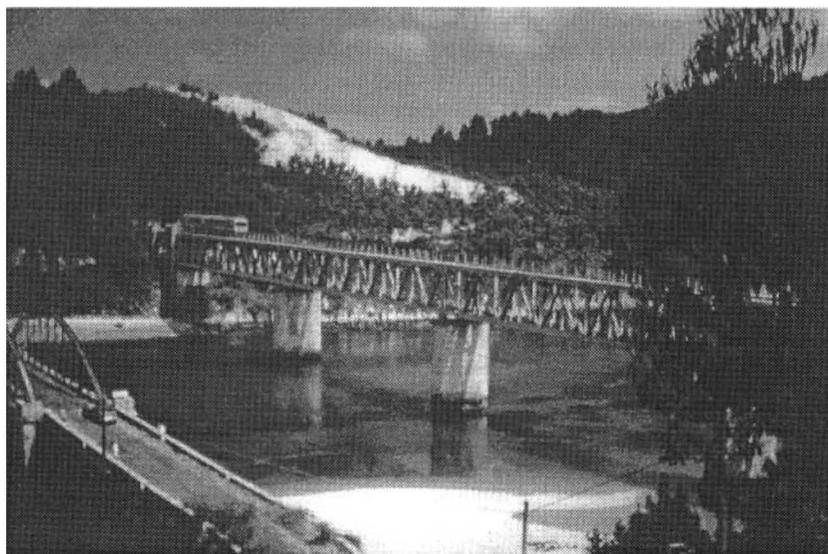
Concretamente, la inversión media anual requerida con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para las actuaciones en materia del *Plan Director de Infraestructuras*, alcanza la cifra de 170.000 millones de pesetas anuales, en pesetas de 1.994. Siempre y cuando, se cumpliera el presupuesto de que el programa de *Alta Velocidad* se financiara en un 65 % con fondos privados, cuestión ésta que como acabamos de exponer es altamente improbable, por no decir que inviable.

Bien, en todo caso, el presupuesto para actuaciones ferroviarias en 1.994, tan solo alcanzó los 65.000 millones de pesetas. Por tanto, aún en el mejor de los supuestos y sin restricciones para la inversión pública excesivas, existirá en media un déficit de más de 100.000 millones de pesetas anuales en materia ferroviaria.

No conviene olvidar, por otra parte, que la escasa eficacia del transporte ferroviario en términos estrictamente económico-financieros, y su imposibilidad para recuperar a través del sistema de precios los costes de construcción de nuevas infraestructuras, como anteriormente hemos señalado, conducen necesariamente a descartar la capacidad de generar recursos adicionales por parte del ferrocarril, ni tan siquiera de forma sustantiva por el tren de *Alta Velocidad*.

En consecuencia, la diversidad de fórmulas y modelos de financiación a las que es imprescindible recurrir -además de la presupuestación ordinaria-, si no deseamos renunciar o reducir drásticamente los objetivos en esta materia, deben aplicarse o proceder, fundamentalmente, de otros modos de transporte. En nuestro país, de manera relevante, los puertos y aeropuertos ya se vienen financiando al margen de los ingresos ordinarios de los *Presupuestos Generales del Estado*, a través del cobro de tasas y precios públicos por sus servicios a los usuarios. Queda, pues, tan solo la red viaria, la carretera, como el único modo de transporte susceptible de generar financiación adicional a la vía presupuestaria ordinaria.



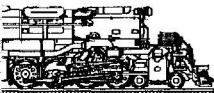


De hecho, como es bien conocido, ya existe una pequeña e inconexa parte de nuestra red viaria, funcionando con lo que podemos denominar un modelo de financiación mixta, las autopistas de peaje, bien sean en financiación y gestión privada y con apoyos públicos en el caso de concesiones privadas, bien sea, con financiación y gestión de la empresa pública *ENUSA*, en todo como con fondos procedentes finalmente de los usuarios, y en menor medida, de los contribuyentes.

Difícilmente podrán darse supuestos en nuestro país de financiación privada pura, es decir de autofinanciación por el proyecto en su totalidad, salvo algún hipotético peaje urbano o en áreas metropolitanas. Queda, por tanto, básicamente, por explorar además de la extensión de la red de autopistas - públicas o no- de peaje, las fórmulas basadas en tributos específicos o afectados, tales como una tasa por la utilización de la red de alta capacidad afectada o no a su mantenimiento, peajes blandos en la mencionada red o imposición adicional sobre los carburantes, entre otros supuestos, en los que son los usuarios los aportadores específicos de los fondos.

En conclusión finalmente, para que puedan existir perspectivas de modernización del ferrocarril para el Norte y Noroeste de España en el horizonte de los próximos diez años, o dicho de otra manera, para que se pueda construir la *Variante Norte*, Madrid-Valladolid, en *Alta Velocidad*, y la extensión de 200 km/h, hasta León y Monforte de Lemos, o alternativamente desde Medina del Campo hasta Orense, sin abandonar otros objetivos básicos del *Plan Director de Infraestructuras* y la modernización de la red interior gallega, se necesitará actuar directamente en al menos tres frentes:

- ❑ En todo caso, una selección y priorización más rigurosa de los proyectos de inversión en materia de infraestructuras. Debe subrayarse, en este sentido, la alta rentabilidad económico-social de la *Variante Norte*, que la sitúa a la cabeza de los proyectos ferroviarios.
- ❑ Parece ineludible trasvasar en los próximos diez años dotaciones presupuestarias de la inversión en carreteras hacia el ferrocarril, ralentizando algunos proyectos de autovías, recurriendo cuando sea posible a la introducción de peajes blandos en nuevas autopistas.



- A pesar de ello, parece necesario recurrir a la financiación adicional con cargo a los usuarios de la red de autovías, con el objetivo de conseguir en el entorno de los 100.000 Millones de pesetas anuales, que permitan complementar la actual financiación del ferrocarril y conservar adecuadamente la creciente red de alta capacidad de carreteras, mediante la imposición de una tasa por el uso de la misma o un recargo en la recaudación sobre los carburantes, u otras fórmulas similares.

Resultan evidentes, en gran medida, la complejidad y dificultades de orden sociopolítico que supone abordar este tipo de medidas. Lo que no parece razonable sería el eludir esta discusión y no debatir éstas propuestas, al tiempo que siguiésemos alimentando unos y otros expectativas y demandas carentes de viabilidad financiera.

Otras opciones pasarán probablemente por alejar en el tiempo la modernización del ferrocarril y reducir drásticamente sus campos de actuación.