

Gobierno y gestión de las redes de carreteras



A continuación publicamos los informes nacionales relativos a las sesiones de orientación estratégica TS-1 y TS-2, que la Asociación Técnica de Carreteras ha presentado al Congreso Mundial de la Carretera. En nuestro próximo número publicaremos los correspondientes a las sesiones TS-3 y TS-4.

M.C. Picón, A. López, V. Vilanova,
G. Gavilanes y R. García Monje.
Ministerio de Fomento.

Resumen

El Ministerio de Fomento está desarrollando una política de infraestructuras y transportes, con la que pretende dar impulso a un planteamiento intermodal del propio sistema de transporte. Para ello se ha realizado un importante esfuerzo de planificación con la ela-

boración del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes, que incluye naturalmente la infraestructura viaria de carreteras, el cual ha sido sometido a evaluación ambiental y a concertación social con el resto de Administraciones de carreteras.

En él se analizan las necesidades de creación y conservación de infraestructuras, así como las posibilidades de gestión y financiación de las inversiones necesarias. En materia de carreteras, dicho Plan se desarrolla mediante un Plan Sectorial.

En este marco se ha creado la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, para facilitar la financiación de infraestructuras de carreteras y ferroviarias, de forma que se pueda mantener un fuerte ritmo inversor sin afectar al equilibrio presupuestario.

Y se han puesto en marcha nuevos sistemas concesionales para la adecuación, mejora y conservación de las autovías de primera generación, que abarcan un plazo de 20 años, mediante el sistema de peaje en sombra, en el que el concesionario asume el riesgo de construcción, de disponibilidad y de demanda, cumpliendo por tanto con los requisitos de EUROSTAT a efectos de contabilidad nacional, de forma que

no exista incidencia negativa de estos contratos sobre el déficit público.

El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte establece que la financiación presupuestaria seguirá siendo la mayor fuente de financiación de las infraestructuras de transporte, del orden del 60% de las inversiones en el horizonte del Plan, 2005-2020, y prevé incrementar la participación del sector privado mediante la utilización de fórmulas de Colaboración Público-Privada. Para ello, se va a fomentar la colaboración entre los sectores público y privado a fin de optimizar la viabilidad de los proyectos mediante este esquema de gestión, en la línea de las recomendaciones de la Unión Europea.

1. Introducción

En España la distribución administrativa en tres niveles, Central, Autonómico y Local, impulsa a seguir una distribución competencial análoga en infraestructuras. En concreto y en lo que se refiere a la infraestructura de carreteras, su organización es la siguiente: Existen tres niveles de red, uno por cada una de las tres categorías de administración. En lo que se refiere a la Red de Carreteras del Estado, ésta viene definida en la Ley 25/88 de Carreteras, estando constituida por las carreteras que forman parte de los principales itinerarios de tráfico, o bien constituyen un acceso a puerto o aeropuerto de interés general del Estado o enlazan comunidades autónomas. Su longitud supera los 25 000 km.

Las labores de proyección, construcción, conservación y explotación de esta Red de Carreteras del Estado, se llevan a cabo por el Ministerio de Fomento, el cual mediante el R.D. 1476/04 por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, se las encomienda a la Dirección General de Carreteras.

El Ministerio de Fomento, en cumplimiento de las directrices del Gobierno, está desarrollando una política de infraestructuras y transportes, concebida como un instrumento pa-

ra el logro de los grandes objetivos de política económica y social: Impulsar la competitividad y el desarrollo económico y fortalecer la cohesión social y territorial.

Esta política responde a un enfoque global de las necesidades y potencialidades, así como a un planteamiento intermodal del propio sistema de transportes. Para llevarla a cabo, el Ministerio de Fomento ha elaborado el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT), el cual fue aprobado por el Gobierno el 15 de julio de 2005.

Este Plan responde al objetivo de realizar una estimación rigurosa de las necesidades reales y una asignación eficiente de recursos escasos, utilizando la planificación como el instrumento en el que enmarcar las actuaciones en el medio plazo, permitiendo adecuarlas a partir de unos determinados criterios y prioridades. Planificación entendida, por tanto, como un proceso continuo y flexible, que permita crear un marco estable para la política de transporte.

El PEIT representa el mayor esfuerzo de dotación de infraestructuras realizado en España, con inversiones que ascienden a casi 250 000 millones de euros, lo que supone una dotación anual superior a los 15 000 millones de euros, y en términos de PIB, el 1,5% del mismo como media a lo largo de los dieciséis años de vigencia del Plan, entre 2005 y 2020.

En él se establece el marco económico-financiero para la ejecución del Plan. El escenario PEIT 2020 opta por la estabilización en los niveles de inversión del Ministerio de Fomento, el avance progresivo hacia la autofinanciación del conjunto del sistema de transporte y el desarrollo de fórmulas de transferencia de recursos entre modos, siempre y cuando favorezcan la intermodalidad del conjunto del sistema. Todo ello motivado por las restricciones presupuestarias que impone la política de contención del déficit público, y por la necesidad creciente de disponer de más y mejores infraestructuras.

El PEIT contempla un ambicioso

conjunto de actuaciones. Aunque dedica la inversión más importante al sector ferroviario, en segundo lugar y de forma destacada figuran las infraestructuras de carreteras, para las que los objetivos del PEIT son los siguientes:

- Equilibrio del territorio, mejorando la accesibilidad a las zonas peor dotadas del mismo.

- Mejora de la seguridad vial, en la red existente y en los criterios de diseño de la de nueva creación.

- Facilitar la fluidez en los tramos interurbanos de la red estatal y potenciar la intermodalidad en los tramos urbanos como mejor medio para atender la demanda existente.

- Racionalización funcional de la red en relación con los tráfico, el territorio a servir y su titularidad.

- Incrementar el esfuerzo en conservación, mantenimiento y explotación del patrimonio viario mediante una modernización de su gestión y un incremento progresivo de la inversión.

- Contribuir al desarrollo de la intermodalidad en el transporte de viajeros y mercancías.

- Conseguir mejor integración posible de las carreteras en el medio.

Para la elaboración del PEIT se ha llevado a cabo un amplio proceso de participación, incluyendo una Conferencia Sectorial y un proceso de información pública, abierto a todos los ciudadanos y agentes sociales.

Asimismo se ha realizado una evaluación ambiental del PEIT conforme a los criterios y principios de la Directiva europea.

Por otra parte, y de acuerdo con el marco legal existente en España, con la Ley de Carreteras, el PEIT debe desarrollarse con un plan específico para este modo de transporte: el Plan Sectorial de Carreteras. Y, de acuerdo con el Reglamento de dicha Ley, antes de su aprobación por el Gobierno, el Ministerio de Fomento elaborará un avance del Plan Sectorial, que será remitido a las Comunidades Autónomas, a fin de que puedan formular observaciones y sugerencias.

Se contemplan, para las infraestructuras de carreteras, distintos mo-



El PEIT representa el mayor esfuerzo de dotación de infraestructuras realizado en España, con inversiones que ascienden a casi 250 000 millones de euros, lo que supone una dotación anual superior a los 15 000 millones de euros. En la foto, enlace con la Ronda de Palencia de la autovía Cantabria-Meseta.

dos de financiación: presupuestaria y extrapresupuestaria; y dentro de éstos, distintas fórmulas, algunos de cuyos ejemplos más novedosos se explican en este documento, como es el caso de la creación de una Entidad Mercantil Estatal, la concesión de la Adecuación, Conservación y Mejora de las Autovías de Primera Generación o la evolución de las concesiones tradicionales, con la entrada en vigor de la nueva normativa que las regula.

En concreto, el PEIT establece que la financiación presupuestaria, en el horizonte del Plan será de aproximadamente el 60%, con un aumento de la financiación privada hasta un 20%, que en el caso de inversiones en ferrocarriles supone un 18,6%, y que para el caso de carreteras representa aproximadamente el 25% de las inversiones en nueva infraestructura, principalmente con la utilización del esquema de la concesión de obra pública.

2. El Plan Sectorial de Carreteras

El Plan Sectorial de Carreteras (PSC) desarrolla el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) con horizonte 2020 en el periodo 2005/2012, estructurándose en

tres programas: un programa de actuaciones interurbanas: autovías, autopistas y acondicionamiento, un programa intermodal y de actuaciones periurbanas y un programa de conservación y explotación. Está prevista su aprobación a finales de 2006, tras el cumplimiento del trámite de remisión del Avance del Plan a las Comunidades Autónomas, a fin de que puedan formular las observaciones o sugerencias que consideren convenientes, y de la fase de consultas sobre este Avance, que incluye el informe de sostenibilidad ambiental. Todo ello de acuerdo con el Reglamento General de Carreteras y con Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente.

Las actuaciones se programarán en el periodo 2007-2012, sin perjuicio de que las actuaciones comprometidas en 2005 y 2006 se consideren integradas en las previsiones económicas del Plan, a efectos de integrar éstas a su vez en las previsiones del PEIT. Por ello, el periodo del PSC se define como (2005)-2007-2012. Esta programación se hace de acuerdo con los criterios económicos, socio-económicos, ambientales y territoriales que han servido de base para la redacción del Plan:

■ La atención prioritaria a la seguridad, atendiendo al clamor de la sociedad contra los accidentes de tráfico, que supone un posicionamiento decidido para colaborar en su reducción desde la política de infraestructuras; y a la conservación, que además de ser esencial para el buen servicio, permitirá optimizar la eficiencia del transporte por carretera y minimizar los recursos globales que a largo plazo se destinen a la infraestructura.

■ La evaluación ambiental estratégica del propio Plan, lo que representa un salto cualitativo esencial en la planificación de carreteras y conecta directamente con el objetivo de sostenibilidad.

■ La prioridad concedida a optimizar el servicio que presta la red existente, anteponiéndola a la creación de nueva infraestructura, lo que disminuirá la congestión y mejorará la movilidad, minimizando la necesidad de ocupar más territorio.

■ La potenciación de la coordinación entre la red de carreteras del Estado y las redes de carreteras autonómicas, y la racionalización funcional de las redes, lo que conllevará una mejor y más equilibrada accesibilidad al territorio, redundando en una mayor eficiencia del sistema global.

■ La importancia dada a las medidas de integración de la carretera en el territorio y a la salvaguarda de los valores medioambientales y culturales.

■ La consideración de la intermodalidad y del transporte público como aspectos esenciales a la hora de planificar carreteras, lo que influirá, decisivamente, en la mejora de la fluidez y en la limitación de la incidencia medioambiental de las mejoras de movilidad.

El Plan Sectorial se estructura en los tres programas mencionados que se desarrollan en una serie de subprogramas:

En el programa de Conservación y Explotación se incluyen los siguientes subprogramas: de Seguridad vial, que incluye actuaciones de corrección de tramos de concentra-

ción de accidentes y actuaciones preventivas; de Acondicionamiento de travesías, con efectos muy beneficiosos para la seguridad y para la integración territorial de la carretera; de Mantenimiento y vialidad; de Reposición y mejora; y de Explotación, que incluye actuaciones destinadas a optimizar el uso de la red.

El programa de Conservación y Explotación incluye además un conjunto de subprogramas que, sin ser estrictamente de conservación, deben gestionarse conjuntamente con ésta, y que van dirigidos a la integración de las carreteras existentes en el medio ambiente para dotar a la red actual de la mejor calidad ambiental posible. Son el subprograma de pantallas de protección acústica y el de integración territorial, paisajística y ambiental. Y ligado con este último, el subprograma de actuaciones en caminos históricos, en el que se identifican los principales caminos históricos, tales como el Camino de Santiago, las cañadas de la Mesta y las calzadas romanas, con el fin de resolver los conflictos que se plantean en su confluencia y coincidencia con la red.

Con el programa de Conservación y Explotación, así como con la contribución en la seguridad que aporte la conversión en autovía de más de 4000 km de carreteras convencionales y el acondicionamiento de aproximadamente 2000 km de autovías de primera generación, se espera conseguir el gran objetivo europeo de reducir la mortalidad en carretera en 2010 a la mitad de la existente en 2002; aunque, como es obvio, la seguridad vial es consecuencia de múltiples factores, entre los cuales la infraestructura es solo uno más.

En el programa de Creación de infraestructura interurbana, se incluyen para las vías de gran capacidad, los subprogramas de Aumento de capacidad de autovías existentes, de Mejora de nudos, de Mejora de autovías de primera generación, de Autovías de circunvalación de grandes ciudades, que representan la primera prioridad ya que están destinadas a disminuir la congestión en los entornos

urbanos, y de Autopistas y Autovías, en las que se incluyen todas aquellas definidas en el PEIT, priorizándose los tramos que sirven para cerrar itinerarios ya empezados, así como los de mayor tráfico esperado en el horizonte del Plan cuando no existen otras alternativas. Y, para las carreteras convencionales, el subprograma de Acondicionamiento y variantes de población.

Con estos criterios, la longitud de vías de gran capacidad que es posible licitar dentro de los límites económicos y temporales del Plan supera los 4000 km. A estos hay que sumar otros 740 km que se ha previsto que podrían abordarse a través del sistema de peaje, dando así paso a la iniciativa privada tal como se prevé en el PEIT.

Y, por último, en el programa de Actuaciones de Intermodalidad y Periurbanas, se incluyen los subprogramas de Acceso a puertos, Accesos a aeropuertos, Plataformas reservadas al transporte colectivo, Mejora de las paradas de autobuses y Accesos a ciudades.

Todo ello, sometido a una Evaluación Ambiental Estratégica que va a permitir que, por primera vez, se conozcan y cuantifiquen los efectos ambientales globales de un Plan Sectorial de Carreteras. Para ello, se ha integrado la información ambiental disponible sobre Red Natura 2000, hábitats, IBAs, usos del suelo y paisaje en un Sistema de Información Geográfica (SIG) a escala 1:200.000, lo que unido a los corredores posibles planteados para las autovías incluidas en el PEIT, permite conocer los recorridos de impacto máximo y mínimo según los indicadores considerados, e integrar esta información en el proceso de decisión sobre la programación de actuaciones junto a otros factores económicos o territoriales. Además, se han cuantificado las emisiones de gases que se producirían en diferentes escenarios de actuación, incluyendo un escenario cero de actuar solo conservando la red existente sin crear nueva infraestructura.

Esta evaluación ambiental se considera un salto cualitativo esencial en la planificación de carreteras y conecta directamente con el objetivo de sostenibilidad, el cual constituye el principio orientador de todo el Plan.

Uno de los aspectos más importantes del Plan es la determinación de los medios económicos, financieros y organizativos necesarios para su desarrollo y ejecución.

En cuanto a los medios económicos y financieros, se ha partido de las dotaciones que prevé el PEIT para los programas de carreteras, es decir aproximadamente 67 000 millones de euros entre el año 2005 y el 2020, ambos inclusive. En esta cantidad el peso más importante corresponde a la creación y mejora de vías de gran capacidad, con casi el 48%, seguido del programa de conservación y explotación, con el 34%.

Las necesidades de financiación que demanda el PSC, incluyendo las autopistas de peaje, representan algo más de 51 300 millones de euros, de los cuales un 15,34% se espera obtener de la financiación privada.

En esta cantidad a financiar por la iniciativa privada no se ha incluido la financiación de los programas concesionales de autovías de 1ª generación, ya que, en última instancia, estos se financian mediante recursos presupuestarios que, por supuesto, se han incluido en el cómputo total.

Contrastando estas necesidades con el crecimiento previsible del presupuesto destinado en el plazo de vigencia del Plan al capítulo de carreteras, se observa que se podrá hacer frente a ellas con un crecimiento razonable a partir de los presupuestos actuales.

Hay que considerar que la programación del PSC se hace en términos de licitación, por lo que hay que tener en cuenta que las obras que se liciten en los últimos años del Plan, tendrán repercusión presupuestaria posterior a su vencimiento, igual que se han integrado los compromisos que se arrastran de licitaciones anteriores al periodo del Plan.

Otro aspecto que merece desta-

Figura 1 pedida a los autores

sacar del documento de word
que acompaña

Figura 1.
Programa de
adecuación
de las
Autovías de
primera
Generación.

carse es el de los medios organizativos necesarios para el desarrollo y ejecución del Plan así como para garantizar la conservación y explotación del patrimonio viario. Así en el Plan se analiza la necesidad de modernizar la Administración de las carreteras del Estado, si se quiere aplicar con eficacia y eficiencia las políticas de carreteras, en particular las que se expresan en el propio PSC. Esta modernización requiere, entre otras cosas:

- La implantación de procedimientos más ágiles.
- El establecimiento de políticas de gestión por objetivos.
- La motivación de los cuadros técnicos y profesionales.
- La racionalización del control y el seguimiento.
- La facilitación de la colaboración público-privada y la generación de ingresos adicionales

3. Adecuación, conservación y mejora de las autovías de primera generación

Con motivo de la elaboración del PEIT, y su posterior desarrollo en el Plan Sectorial de Carreteras, se ha establecido como clave para el co-

recto desarrollo y dotación de infraestructuras de transporte en España la renovación y adecuación de las autovías de primera generación, con el objetivo de que alcancen los niveles de seguridad y calidad de servicio que prestan las autovías y autopistas de reciente construcción.

En una primera fase se acometerán aproximadamente 1520 km, correspondientes a las autovías (*figura 1*):

- * A-1: Madrid – Burgos (235 km)
- * A-2: Madrid – Zaragoza (335 km)
- * A-3: Madrid – Alicante (414 km)
- * A-4: Madrid – Sevilla (537 km)

La segunda fase incluiría otros 580 km, de las autovías A-5 y A-6, y se pondrá en marcha en el cuatrienio 2008-2012.

La inversión inicial necesaria para disponer de las mejoras previstas, puesta a cero, se divide en dos conceptos:

■ La adecuación, reforma, y modernización: tratamiento de los tramos de concentración de accidentes, mejora de trazado, reordenamiento de los enlaces, actualización del equipamiento vial.

■ La reposición y gran reparación: firmes, obras de paso y equipamiento vial.

El volumen de fondos que se requiere para llevar a cabo estas ac-

tuaciones de puesta a cero, en la primera fase, es de aproximadamente 1955 millones de euros, a lo que hay que añadir los futuros gastos asociados a la conservación ordinaria y rehabilitación periódica de los itinerarios, cuyo valor total a lo largo de los 20 años considerados ascendería a 2040 millones de euros de 2006. Por tanto la inversión total del Programa, en su primera fase, asciende aproximadamente a 4000 millones de euros de 2006.

Dado el carácter prioritario de estas actuaciones, y la carencia de fondos presupuestarios para hacer frente a éstas y a los gastos de conservación asociados en un breve periodo de tiempo, surge la necesidad de acudir a una fórmula alternativa de financiación y gestión: la concesión de explotación de obra pública por un periodo de 20 años.

En el Pliego definido para el concurso de concesión, se ha establecido la obligatoriedad de ejecutar las obras iniciales de mejora y puesta a cero durante los dos primeros años de vigencia del contrato; durante el resto de la vigencia del contrato, el concesionario está obligado a conservar el tramo de acuerdo con unos estándares de calidad que se fijan en el propio Pliego. El incumplimiento de

los estándares dará lugar a penalizaciones, que pueden llegar a sanciones, si el incumplimiento es grave. Asimismo, si se mejoran los estándares, el Pliego contempla unas bonificaciones a la empresa adjudicataria. Ello garantizará, por parte del concesionario, un adecuado grado de prestación del servicio y de mantenimiento de la infraestructura viaria.

Las ventajas que presenta este planteamiento son, por tanto, las siguientes:

- Disponibilidad inmediata de las actuaciones necesarias: mejora de las condiciones de seguridad y cumplimiento del nuevo marco normativo tan pronto como se liciten, adjudiquen y construyan las obras de puesta en servicio.

- Eficiencia del sector privado: ahorro en los costes en los que se incurre para la explotación de la carretera (aportación de capital-conocimiento).

- Fomento de la competencia en el sector, mejora de la transparencia.

Se han redactado los anteproyectos de las obras y los estudios de viabilidad de cada uno de los tramos que saldrán a concurso, aproximadamente 16, y se ha procedido a la tramitación medioambiental necesaria para la obtención, en su caso, de la Declaración de Impacto Ambiental de los tramos que lo requieran.

Por otra parte, se han hecho estudios de tráfico para disponer de las pronosis de intensidades de tráfico basadas en las existentes, en las proporciones de vehículos pesados sobre el total, y en las tasas de crecimiento vegetativo. Junto con las hipótesis macroeconómicas y financieras establecidas, se obtuvo el escenario de desarrollo más probable para cada uno de los tramos.

En lo que respecta al régimen económico-financiero de la concesión, el concesionario percibirá ingresos por demanda a través de un peaje en sombra, fijado en función de la tarifa por vehículo y kilómetro a la que se adjudique el concurso en cada caso. Además, una parte de la remuneración se hará en función de los

niveles de disponibilidad o calidad del servicio prestado, siendo ésta una parte sustancial de los ingresos de la concesionaria. Los indicadores que se tendrán en cuenta en la cuantificación del canon mensual a pagar al concesionario son los siguientes:

- Calidad técnica: estado del viario, de las obras de paso, túneles y equipamiento.

- Niveles de seguridad vial.

- Correcta gestión: niveles de servicio, vialidad invernal, atención a incidentes.

Las tarifas por vehículo y kilómetro serán las que permitan rentabilizar para la parte privada las inversiones realizadas, así como los costes de explotación a lo largo del periodo de concesión, en función de las pronosis de tráfico de cada tramo, de manera que acuda la financiación privada al concurso, y sin que ello suponga un coste excesivo a pagar por la parte concedente (la Administración). Además, con el propósito de delimitar los desembolsos anuales de la Administración, se ha establecido una estructura tarifaria de banda superior que determina el volumen de tráfico a partir del cual el concesionario percibirá por cada vehículo únicamente el 10% de la tarifa unitaria base. Asimismo, cabe señalar que se prevé una tarifa para vehículos pesados equivalente a 1,4 veces la de vehículos ligeros.

Se han tomado como referencia unos niveles razonables de rentabilidad tanto desde el punto de vista del inversor como del mercado operativo de proyectos similares. Dichas tasas de rentabilidad constituyen un factor de garantía de concurrencia en los concursos y establecen unas mejores condiciones de esfuerzo competitivo en las ofertas presentadas.

En consecuencia, el concesionario asumirá, además del riesgo de construcción (aumento de los costes y retrasos en la ejecución de las obras de puesta en servicio), los riesgos de demanda y de disponibilidad, de manera que la deuda asociada a cada proyecto de inversión no consolidará en las cuentas del Estado, sino en

las cuentas del concesionario.

Se considera como asumido el riesgo de demanda cuando una disminución del tráfico real con respecto a lo previsto en el Plan Económico Financiero de la oferta merma de forma sustancial la rentabilidad del concesionario, al igual que un cambio negativo en la estructura tarifaria.

El riesgo de disponibilidad se asume también por parte del concesionario, dado que sus ingresos estarán ligados a los indicadores de estado de la carretera y a los indicadores de calidad del servicio que presta a los usuarios.

Este método, que permite transferir al concesionario los riesgos de construcción y disponibilidad, cumple por tanto con los requisitos de EUROSTAT a efectos de contabilidad nacional, de forma que no exista incidencia negativa de estos contratos sobre el déficit público.

4. Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre

Se ha creado la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITT), para facilitar la financiación de infraestructuras de carreteras y ferroviarias, de forma que se pueda mantener un fuerte ritmo inversor sin afectar al equilibrio presupuestario. La SEITT permitirá licitar nuevas actuaciones por más de 1200 millones de euros.

La Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre es una sociedad mercantil estatal creada al amparo del artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Fue creada por Acuerdo del Consejo de Ministros del 29 de julio de 2005 y constituida el 30 de noviembre de 2005.

La forma jurídica de la SEITT es de sociedad anónima, con la particularidad de ser el Estado el propietario de la totalidad de sus acciones. Esto supone que su Junta General de Accionistas está representada por la Dirección General de Patrimonio del

Estado y que su Consejo de Administración está formado por altos cargos de la Administración General del Estado, siendo su Presidenta la Secretaria General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento, y éste último el Ministerio que la tutela.

El objetivo de la misma es la promoción y desarrollo de infraestructuras del transporte terrestre en todo el territorio nacional y para todos los modos de transporte terrestres. Para ello la SEITT tiene plena capacidad de obrar en las distintas fases de la infraestructura desde su proyección hasta su explotación, y de firmar convenios, promover la creación de empresas mixtas y cualquier otra forma jurídica de colaboración con todo tipo de agentes, tanto públicos como privados, interesados en el desarrollo de las infraestructuras del transporte terrestre. Ello incluye, toda clase de infraestructuras del transporte terrestre, sin limitación alguna, siendo extensivo a los centros de transporte y los accesos a infraestructuras de otros modos de transporte, como puertos y aeropuertos, así como a las zonas de dominio público, áreas de servicio y elementos funcionales asociados.

Se crea con una doble finalidad: por una parte, la realización de estas infraestructuras de carreteras y ferrocarriles de una forma más eficiente; y, por otra, la creación de un marco para la participación del capital privado.

SEITT se configura por tanto como una sociedad instrumental al servicio de la política de infraestructuras del Gobierno. Como tal, no están entre sus funciones la planificación ni la política de infraestructuras que corresponden al Ministerio de Fomento. Hecha esta primera salvedad, SEITT tiene plena capacidad para actuar en el resto del proceso de generación de infraestructuras, de acuerdo con lo expuesto anteriormente.

De esta forma, SEITT está plenamente capacitada para realizar estudios de viabilidad, tanto técnicos como económico-financieros, ante-proyectos y proyectos constructivos,

gestión de la contratación y la ejecución de las obras y explotación de las infraestructuras generadas.

El carácter mercantil de la sociedad, permite asimismo, establecer las asociaciones que en cada caso puedan resultar adecuadas con inversores privados, agentes públicos, entidades financieras, beneficiarios de las infraestructuras o de las plusvalías que pudieran generar y en general con cualquier agente público o privado que pudiera tener algún interés en la participación en las infraestructuras de transporte.

SEITT, además de participar mediante convenios en la generación de infraestructuras con recursos públicos, es un instrumento para realizar la inversión extrapresupuestaria en infraestructuras de transporte terrestre y, por tanto, tiene la misión de canalizar la inversión privada en infraestructu-

ras mediante las distintas fórmulas de participación público-privada que se establezcan en cada caso.

De acuerdo con sus Estatutos de constitución, las actividades en materia de carreteras se desarrollan por la SEITT en el marco de la encomienda que el Ministerio de Fomento le hace en los correspondientes convenios, de acuerdo con el artículo 158 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Dichos convenios deben regular, al menos, los siguientes conceptos:

■ El régimen de construcción y/o explotación de las carreteras estatales de que se trate.

■ Las potestades que tiene la Administración General del Estado en relación con la dirección, inspección, control y recepción de las obras, cuya titularidad corresponde en todo

Foto 3

EN IMPRENTA

El Plan de adecuación, conservación y mejora de las autovías de primera generación contempla, en una primera fase, trabajos en 1520 km correspondientes a las autovías A-1, A-2, A-3 y A-4. En la foto, autovía de Alicante, tramo Villalba-Elda.

caso a la misma.

■ Las aportaciones económicas que haya de realizar la Administración General del Estado a la sociedad estatal, a cuyo efecto aquélla podrá adquirir los compromisos plurianuales de gasto que resulten pertinentes, sin sujeción a las limitaciones establecidas por el artículo 61 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. Lo dispuesto en esta letra se entiende, en todo caso, sin perjuicio de las aportaciones que la sociedad estatal pueda recibir de otros sujetos públicos o privados, en virtud, en su caso, de la conclusión de los correspondientes convenios.

■ Las garantías que hayan de establecerse en favor de las entidades que financien la construcción y/o explotación de las carreteras estatales.

En cuanto a su estructura organizativa, el equipo humano de SEITT está encabezado por un Director General que asume la gerencia de la Sociedad y lleva a cabo las directrices y objetivos marcados por el Consejo de Administración.

Del Director General dependen cuatro Direcciones, que realizan las labores de desarrollo de los trabajos en sus ámbitos correspondientes. Estas Direcciones son: la Dirección de Promoción de Infraestructuras, la Dirección Económico Financiera, la Dirección Técnica y la Dirección Administrativa.

La Dirección de Promoción de Infraestructuras se ocupa de la localización y estudio de las actuaciones que son susceptibles de ser llevadas a cabo por la Sociedad, teniendo en cuenta su viabilidad económico-financiera, las necesidades y forma de financiación, las posibilidades de participación público-privada y las formas en que la colaboración puede llevarse a cabo, la captación de plusvalías susceptibles de financiar parcialmente la operación, los aprovechamientos futuros de la actuación, sus instalaciones y terrenos aledaños, la posibilidad de establecer pagos por el uso y/o la disponibilidad de la in-

fraestructura y en general todos aquellos factores que deban ser tenidos en cuenta para la promoción de la infraestructura, buscando siempre la optimización de los recursos a emplear.

La Dirección Económico – financiera es responsable de la gestión económica de la Sociedad, invirtiendo los recursos propios para lograr su máxima rentabilidad siempre en términos de seguridad, de disponer de la liquidez necesaria para hacer frente a las obligaciones de la Sociedad de acuerdo con las previsiones presupuestarias, de las compras, del seguimiento contable de la Sociedad, de la gestión de recursos humanos y medios materiales de la Sociedad, y de todas las tareas de tipo financiero que sean necesarias para la buena marcha de la Sociedad.

La Dirección Técnica realiza la dirección, control y seguimiento de las actuaciones que la Sociedad promueve, analiza su viabilidad técnica, prepara los documentos e informes técnicos necesarios para su proyección y contratación, dirige los proyectos y obras que la Sociedad realice directamente y supervisa aquellas otras actuaciones convenidas por la Sociedad con terceros, realizando un seguimiento técnico que reporta a la Dirección el estado de ejecución de las actuaciones, las incidencias que se presentan, el grado de ejecución de los programas de obra, las desviaciones observadas y previstas en plazo y presupuesto y todos los aspectos técnicos relacionados con las actuaciones que fueran necesarios.

La Dirección Administrativa se ocupa de la contratación, la gestión de las expropiaciones de los bienes y derechos afectados por las actuaciones a realizar por la Sociedad y de la tramitación, seguimiento, impulso y control de los expedientes que la Sociedad precise incoar para la realización de sus actividades.

El asesoramiento jurídico de la Sociedad es prestado por el Servicio Jurídico del Estado en el marco de un Convenio establecido entre ambas partes.

5. Colaboración público-privada

En la última década se ha incrementado sustancialmente el volumen de infraestructuras cuya construcción ha sido financiada con aportación de recursos privados. La fórmula utilizada preferentemente ha sido el régimen concesional, encuadrable dentro de las fórmulas tipo puramente contractual. Esto es, un modelo caracterizado por el fuerte vínculo existente entre el socio privado y el usuario final: el privado presta un servicio a la población en lugar del sector público, pero bajo el control de este último. Asimismo, el modo en que se remunera al concesionario viene consistiendo básicamente en:

■ cánones abonados por los usuarios del servicio (peajes) y

■ subvenciones concedidas por los poderes públicos.

España, no obstante, dispone de un marco jurídico, el de la Ley 13/2003 de 23 de mayo, que regula el contrato de concesión de obra pública, más amplio que el descrito, en la medida en que se refiere a:

■ Infraestructuras en general: viarias, ferroviarias, puertos y aeropuertos.

■ Peaje directo pagado por los usuarios.

■ Peaje en sombra pagado por la Administración.

■ Peajes blandos, mezcla de peaje directo y de subvención.

■ Otras aportaciones de la Administración, que, si bien se encuentran genéricamente limitadas al supuesto de que “existan razones de rentabilidad económica o social, o concurren singulares exigencias derivadas del fin público o interés general de la obra objeto de concesión”, pueden consistir en: la financiación conjunta de la obra, mediante aportaciones dinerarias o no dinerarias, subvenciones o préstamos reintegrables con o sin interés, o préstamos participativos siempre que se respete en todo caso el principio de asunción de riesgo por el concesionario.

■ Explotación de las zonas comerciales como actividades complementarias de las obras públicas, sujetas al principio de unidad de gestión y control de la Administración Pública concedente y explotados conjuntamente en la obra por el concesionario directamente o a través de terceros en los términos establecidos en el oportuno pliego de la concesión.

En el PEIT se ha analizado cuántas infraestructuras necesita España, de acuerdo con los objetivos marcados, así como cuáles van a ser las disponibilidades presupuestarias en el periodo del Plan, 2005-2020. La diferencia es lo que deberá ser cubierto por la colaboración público-privada.

En concreto, la previsión de inversión privada, como se ha comentado anteriormente, se establece en el 20% del total de inversiones previstas en el horizonte del Plan. En el caso concreto de las carreteras, el porcentaje se eleva hasta el 25% de un total de 30 000 millones de euros, por tanto una previsión de 7500 millones de euros en concesiones de autopistas. Estas necesidades inversoras requieren aprovechar adecuadamente la potencialidad de estos modelos de concertación público-privada.

Una vez conocido el importe de este tipo de financiación, queda por decidir la forma en que vaya a desarrollarse, de acuerdo con las posibilidades del nuevo marco normativo. Una de las ventajas de los peajes es que, en cierto sentido, permiten un reparto geográfico de las subvenciones estatales al complementar, mediante ayudas públicas, la capacidad de pago de los usuarios en distintos territorios. Por ello, la respuesta la dará la propia vía. Allí donde se genere tráfico suficiente y, además, exista vía alternativa, se podrá colocar un peaje tradicional. Allí donde no exista vía alternativa podrá colocarse un peaje en sombra. Y allí donde existiendo vía alternativa no exista tráfico suficiente el Estado podrá colaborar para hacer a la concesión alcanzar la rentabilidad suficiente.

En España se han ido concesionando en los últimos años las auto-



El PEIT contempla una previsión de inversión privada que ronda el 20% del total de la inversión prevista. En la foto autopista AP-36, Ocaña-La Roda. Foto: Paisajes Españoles, S.A.

pistas con mayor generación de tráfico, por lo que va a ser difícil encontrar itinerarios que puedan ser viables bajo la forma de peaje puro. Estos se concentrarán, fundamentalmente, en la finalización de itinerarios ya existentes.

Respecto del peaje en la sombra, es difícil que éste se realice en el caso de existir vías paralelas libres, ya que sería más útil destinar los recursos a remodelar éstas. En todo caso sí sería posible hacerlo cuando las vías alternativas hubieran alcanzado un nivel de saturación tal que fuera antieconómico seguir ampliándolas. También puede considerarse esta posibilidad para remodelaciones puntuales de alto coste en tramos de gran longitud libres de peaje, o en el caso de contratos en los que, existiendo obra nueva, el grueso del coste es el mantenimiento durante un número elevado de años.

Finalmente, la tercera posibilidad, es la que más opciones de realización contempla en España. Sí existen tramos susceptibles de conllevar peaje, pero los estudios económicos no prevén tráfico suficiente como pa-

ra amortizar las inversiones. En este sentido, el Estado colaborará aportando el plus económico necesario para hacer viable la concesión.

A raíz de ello y de la experiencia acumulada en los concursos concesionales, se ha mejorado el Modelo de Licitación de concesiones, en dos aspectos. En cuanto a la financiación pública (básicamente préstamos participativos) se ha extraído la solicitud del préstamo de la puntuación del concurso, dicho de otro modo, la petición de más o menos ayuda pública (hasta el límite contemplado en el concurso) no penaliza al licitador.

En segundo lugar, se han mejorado las cláusulas del Pliego aumentando el número de criterios de calidad para otorgar *bonus* por una excelente gestión. En este sentido el hecho de que se cumpla con todos los criterios exigidos podría dar lugar (en dicho hipotético caso) a cuatro años extra de concesión, lo que, en términos de ingreso, podría suponer un 25% adicional; y en términos de beneficio para el concesionario, podría suponer un 50% adicional. ■