

POR OLEGARIO LLAMAZARES

Mientras que el transporte por carretera de personas y mercancías aumenta a gran ritmo en todos los países del mundo, la construcción, la conservación y la explotación de las redes viarias, ya se trate de autopistas o de vías secundarias, urbanas o rurales, constituyen preocupaciones dominantes de los gobiernos y administraciones del sector, independientemente de los grados de desarrollo.

Los recursos presupuestarios son raramente suficientes para atender las necesidades de las redes en servicio (mantenimiento y ampliación), y los responsables de las infraestructuras buscan unas nuevas fórmulas de financiación. En los últimos años se han puesto en marcha diversas iniciativas para conseguir fondos extrapresupuestarios con los que se puedan cubrir las demandas de inversión que exigen el tráfico y el nivel de servicio de los patrimonios viarios.

Los sistemas que se introducen para la financiación privada o pública privada de las infraestructuras de carreteras pasan generalmente por la percepción de un peaje recuperador. En su diversidad se dan matices de titularidad, forma de gestión, anticipos, subvenciones, arriendos, transferencias, adquisiciones y privatización.

La tendencia a la financiación privada responde básicamente a dos motivos: reducir las cargas que gravitan sobre los presupuestos públicos y conseguir una mayor racionalidad en la aplicación de las inversiones. La participación del capital privado brinda una mayor flexibilidad a las operaciones de diversa índole que precisa el desarrollo de las obras y permite atender a las necesidades más urgentes en unos plazos más breves que los que se requerirían con el recurso a las fuentes públicas.

Simposio internacional sobre la financiación de carreteras

París, 4-6 de noviembre de 1998



Los presupuestos suelen ser insuficientes para las necesidades de las redes viarias.

Para conocer a fondo el problema de la financiación de las carreteras en todos sus aspectos, la *École Nationale des Ponts et Chaussées* organizó un Simposio internacional, que se celebró en París del 4 al 6 de noviembre de 1998, con el patrocinio del Ministerio del Equipamiento, el Banco Mundial, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la AIPCR y la IRF.

Asistieron a este Simposio más de 350 participantes, de los que 172 pertenecían a 43 países distintos del organizador: ingenieros, constructores, concesionarios, banqueros, consultores y miembros de las Administraciones de carreteras.

Las intervenciones de la sesión de apertura se dedicaron al análisis de los diversos sistemas de fi-

nanciación de infraestructuras, a las comparaciones internacionales y a la experiencia del Banco Mundial en materia de financiación y comercialización de la carretera.

Las sesiones siguientes se dedicaron a exponer el panorama mundial de los modos de financiación, las particularidades de las autopistas urbanas, los riesgos que hay que tener en cuenta, la constitución de consorcios públicos-privados, la conservación y explotación, los sistemas telemáticos de información al usuario, los equipos de peaje electrónico (telepeaje) y las políticas comerciales.

Los tres días del Simposio han permitido conocer a los asistentes la diversidad de soluciones que se están utilizando en una cuarentena de países de los cinco continentes, a la par que in-

formarse sobre las tendencias más importantes surgidas en los últimos años.

Quedó suficientemente claro que la mayoría de los países del mundo no pueden atender a la totalidad de sus redes viarias con los recursos del Estado, Región o Municipio. Aun en los que han aumentado los créditos de la carretera de modo significativo, como los Estados Unidos, donde la ley de programación para 6 años votada en 1998 (TEA 21) prevé un 40% de incremento de la consignación respecto al sexenio anterior, se están buscando recursos complementarios a través de unos consorcios público-privados.

Los fondos de carreteras se admiten en muchos países como unos fondos estables; pero es preciso que esté garantizada su independencia y buena gestión. La autonomía de las agencias encargadas de administrar estos fondos y su control por consejos de administración independientes, en los que estén representados los usuarios, es uno de los modos posibles para asegurar la buena gestión.

Los modelos posibles para las concesiones son muy variados: el peaje clásico, el peaje ficticio, como el peaje en la sombra del Reino Unido⁽¹⁾; el de construcción-propiedad-explotación, en el que un consorcio privado es propietario de la vía y la explota durante un periodo de tiempo ilimitado; el peaje para una sola categoría de usuarios, como es el caso de Austria; o la concesión de la conservación (incluyendo las mejoras y variantes que se prevean para los tramos adjudicados), como en la Argentina, por no citar más que algunos ejemplos.

Para cada proyecto debe tratarse de elegir el sistema más apropiado a sus condiciones, porque siempre habrá más de una solución, y conviene, en lo posible, aproximarse a la óptima. Después del fracaso de algunas concesiones (como la de la M1-M15 en Hungría, de la que se informó en



Muchos países no pueden atender a la totalidad de su red viaria.

el Seminario); se considera útil analizar las causas negativas para sacar conclusiones para el futuro y mejorar los planteamientos, tanto en la apreciación de los riesgos potenciales de la explotación como en una cuidadosa redacción de los contratos. La cuestión de los gastos adicionales relativos al tipo de concesión, la cobertura de los riesgos, los gastos de negociaciones, etc. deben estudiarse en profundidad.

La financiación de las concesiones está estrechamente ligada a la situación del mercado de capitales y, con la crisis que afecta a numerosas regiones, no siempre es posible encontrar los fondos necesarios en el mercado interior.

El entusiasmo por las concesiones administrativas u otros sistemas de consorcio público-privados que hubo a principios de la década de los 80 ha sido atemperado por la experiencia, que mostró claramente las diferencias entre la carretera, un bien público de uso generalmente financiado a través de los impuestos, y otros servicios como el agua, la energía y la telecomunicación que siempre los han pagado directamente los usuarios.



Existe una gran tendencia en la actualidad hacia la financiación privada.

Las Administraciones de carreteras, a diferencia de estas otras administraciones, han venido prestando un servicio gratuito, lo que justifica el recurso a mecanismos del mercado destinados a aumentar su eficacia; a ellos se ha aludido en los coloquios del Simposio. Desde luego, ahora tenemos una idea más realista de la potencial contribución del sector privado a la infraestructura viaria, si bien con aplicación a partes reducidas de la red, o sea, tramos que lo justifiquen por razones de función, rentabilidad, etc. Se consideraron, asimismo, en la discusión los múltiples usos del peaje, singularmente como herramienta de regulación y pago de externalidades (gestión, contaminación, etc.).

Fueron objeto de mención otros tipos de consorcio público-privado, como los que se basan en contratos plurianuales de conservación integral, como es el caso de Alberta (Canadá) y algunos países de Latinoamérica. Este tipo de concesiones tienen el valor de fomentar unas mejoras e innovaciones tecnológicas y funcionales, ya que las empresas adjudicatarias tienen un incentivo financiero en poner a punto unos nuevos métodos y utilizar unos equipos especiales con los que se reduzcan los costes y se mejoren las calidades de la obra.

La explotación de la carretera con unos sistemas de modulación del peaje, en los que la tarifa que se aplica depende de la zona, la hora la congestión existente, se está utilizando por franjas horarias en la concesionaria SANEF (Autopistas del Norte y Este de Francia). Con ello se han reducido las congestiones de los domingos tarde y noche en el sentido Lille-París. Este caso y el de las modalidades selectivas de pago de la SR91 en California (Acceso a San Diego)⁽²⁾ fueron discutidos en una sesión.

La aplicación de la telemática en las carreteras fue también objeto de atención en el Simposio, especialmente en cuanto a la re-

Simposios y Congresos

cogida y difusión de datos para la información y gestión del tráfico. Pero este mercado (para el que se prevé una gran expansión, con unos resultados sorprendentes a medio plazo en lo que se refiere a la seguridad, la reducción de la contaminación y de los tiempos de recorrido) está hoy aún en sus comienzos; y sólo las empresas relacionadas con las nuevas tecnologías ITS (*Intelligence Transport System*) están en condiciones de invertir en este campo.

Para la asignación de los fondos públicos, se deberán tener muy en cuenta la utilidad y eficacia de las diferentes ofertas, otorgando prioridad a las relacionadas con la seguridad vial, habida cuenta de las consecuencias financieras (por ejemplo, 18,3 millardos de euros por año en Francia) y sociales de los accidentes de carretera.

La conclusión general del Simposio fue que cualesquiera que se-



Los fondos de carreteras se admiten en muchos países como unos fondos estables.

an los sistemas que vayan a adoptarse y cualesquiera que sean sus objetivos, el diálogo y la acción concertada son unos aspectos cruciales en todas y cada una de las modalidades de financiación de la carretera. Este diálogo debe entablarse con los decisores financieros y con el Ministerio de Finanzas, pero también con el público; la aceptación de éste es, en

todo caso, una condición de gran peso en el éxito del sistema. ■

⁽¹⁾ *Hacer pagar por la Administración la compensación por peaje que en principio deberían haber pagado los usuarios de la vía cuya construcción y conservación ha sido financiada con fondos privados; con ello, el pago de la obra se escalona a lo largo del periodo de la concesión.*

⁽²⁾ *Combinación de carriles libres y carriles de peaje con tarifa variable según el tráfico.*