

Las Diputaciones ante el reto de la financiación de proyectos de infraestructuras

José Félix Basozabal Zamakona
Diputado Foral de Obras Públicas y Transportes
Diputación Foral de Bizkaia

SUMARIO: I. INTRODUCCION.- II. RECURSOS ECONOMICOS.- III. ESTRATEGIA DE LA DIPUTACION FORAL DE BIZKAIA.- 1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN.- 2. CRITERIOS.- a. Necesidad de infraestructuras para el desarrollo económico.- b. Principio de equidad ante la accesibilidad territorial.- c. Principio de equidad intergeneracional.- d. Principio de eficacia macroeconómica.- e. Principio de eficacia financiera pública.- IV. RAZONES PARA LA APLICACIÓN DE OTROS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DIFERENTES A LOS TRADICIONALES.- V. CONCLUSIONES.- 1. OPTIMIZAR Y RACIONALIZAR LOS RECURSOS EXISTENTES. "DE LA EFICACIA A LA EFICIENCIA".- 2. INVOLUCRAR OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN ALTERNATIVAS.- 3. TRANSFERIR RIESGOS DEL SECTOR PÚBLICO AL SECTOR PRIVADO.- 4. POSIBILITAR E INVOLUCRAR FINANCIACIÓN PRIVADA A LARGO PLAZO EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES.- 5. FLEXIBILIZAR LA APLICACIÓN DE DIFERENTES SISTEMAS A CADA CASO CONCRETO. CADA PROYECTO UNA FINANCIACIÓN "AD HOC".- 6. PROPICIAR UNA MISIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA AL CIUDADANO-USUARIO COMO RECEPTOR DE SERVICIOS PÚBLICOS.- 7. COMUNICAR LA FUNCIÓN PEDAGÓGICA DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS...- 8. FOMENTAR LA CREACIÓN DE EMPLEO.- 9. GENERAR RECURSOS FISCALES QUE PUEDAN JUSTIFICAR DETERMINADAS AYUDAS PÚBLICAS A LOS PROYECTOS.

I. INTRODUCCION

Las infraestructuras han sido un elemento de considerable importancia para el desarrollo económico y social de los territorios, regiones y ciudades. En la actualidad inmersos como nos hallamos en una etapa de profundos cambios estructurales, aquellas han adquirido un valor estratégico tal, que su nivel de operatividad, de accesibilidad puede determinar el futuro económico de un país

La importancia creciente de las infraestructuras ha motivado un cambio conceptual en el esquema de financiación de las mismas. Del estudio comparado de las diversas técnicas de financiación de infraestructuras aplicadas en el ámbito internacional, se constata la necesidad de adaptación a los nuevos tiempos. *Nos hallamos en el umbral de una nueva era en la que la Administración pasará a promover sus infraestructuras más que a ejecutarlas y en la que éstas serán financiadas por los contribuyentes y/o usuarios en la medida en que unos u otros sean beneficiarios de las mismas.*

Esta tendencia no es patrimonio exclusivo de los países más industrializados, ya que los países emergentes se están dotando de una moderna red de infraestructuras, mediante las llamadas técnicas de financiación privada. En nuestro ámbito más cercano países como el Reino Unido, Alemania, etc., han acometido una importante inversión en infraestructuras abandonando el modelo presupuestario tradicional.

II. RECURSOS ECONOMICOS

Básicamente son tres los tipos de recursos económicos con los que podríamos hacer frente a las importantes necesidades de inversión con que nos encontramos, a saber:

- *Recursos propios.* Son los recursos que anualmente se consignan en los presupuestos y que, en principio, son los que tradicionalmente han financiado las infraestructuras. Son claramente insuficientes y además deberán aplicarse cada vez en mayor cuantía para las labores de mantenimiento, mejora y modernización.

- *Recursos ajenos concertados*. Son los obtenidos por acuerdo con otras entidades o instituciones, tanto de derecho público como privado o vía captación de recursos de la Unión Europea. Ejemplos: Plan Europa'93, FREE, EUSKADI XXI,...
- *Recursos ajenos extrapresupuestarios*. Son los recursos que se generan por el propio proyecto vía establecimiento de tasas o cánones, contribuciones especiales, precios o tarifas por su uso o aprovechamiento. Esta forma de financiar proyectos tiene su fundamento en la necesidad de realizar determinados proyectos singulares o cuyos costes de ejecución o explotación exigen la colaboración no sólo de la iniciativa pública, sino también de los usuarios que la utilizan.

Determinados estándares de calidad, seguridad, recuperación medio ambiental, existencia de tráficos de paso importantes, regulación de tráficos urbanos etc..., exigen soluciones de ingeniería cuya financiación sería imposible solamente desde el presupuesto público.

III. ESTRATEGIA DE LA DIPUTACION FORAL DE BIZKAIA

1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

La estrategia que la Diputación Foral de Bizkaia quiere implementar en el campo de la financiación de carreteras parte de un análisis de la situación actual cuyo diagnóstico es el que sigue. La situación de la red de alta capacidad (Red Funcional de Carreteras) exige medidas urgentes que deben tomarse ahora. No pueden esperar por más tiempo, so pena de llegar a situaciones de degradación que nos obliguen luego a inversiones cuantiosas para resolver los problemas que hoy ya se perciben como de urgente solución.

Los ejes de esta estrategia, en línea con la política europea en esta materia son:

PRIMERO: Consecución de una red viaria madura, es decir, mallada y jerarquizada.

SEGUNDO: Optimización y racionalización del uso de las actuales infraestructuras.

TERCERO: Gestión de la demanda de movilidad motorizada mediante la potenciación de modos alternativos al transporte en vehículo privado.

Estos tres pilares básicos de la estrategia de la Diputación Foral de Bizkaia requieren fuertes inversiones evaluadas en 300.000 millones de pesetas del año 1996, así como unos gastos en conservación del orden de 3.500 MM/Año.

Por otra parte, los escenarios de reducción del déficit público y de disminución de la deuda con los que hemos disciplinado la política económica y presupuestaria del Territorio Histórico, junto con las políticas de mantenimiento e incluso incremento del gasto social, nos llevan a definir soluciones que tengan presente los siguientes CRITERIOS.

2. CRITERIOS

La estrategia sobre financiación de carreteras impulsada por el Departamento de Obras Públicas se basa en los siguientes criterios:

- a) *Necesidad de infraestructuras para el desarrollo económico*. Éste es un criterio político que incide en la necesidad, no en la suficiencia, de la consecución de una red funcional de carreteras madura para aportar valor al Territorio y hacerlo atractivo para la inversión empresarial. Debemos para ello adelantar y aumentar la construcción de infraestructuras.
- b) *Principio de equidad ante la accesibilidad territorial*. Ciertas zonas/comarcas del Territorio tienen unas dotaciones de infraestructuras mucho menores que otras. El hecho de que los presupuestos no puedan atender "de golpe" a todas las necesidades territoriales hace necesario buscar fórmulas que permitan llevar a cabo, ahora, la construcción de dichas infraestructuras que eviten el crecimiento de las disparidades comarcales.

La rentabilidad social se maximiza construyendo ahora las infraestructuras necesarias.

- c) *Principio de equidad intergeneracional.* Si se construyen obras que van a ser utilizadas muchos años resulta ilógico o, al menos así lo parece, que dicha obra se financie en su totalidad con cargo a los Presupuestos a lo largo de los 2 ó 3 años de su construcción. Resulta mucho más equitativo distribuir el coste entre los contribuyentes y/o usuarios a lo largo de su tiempo de vida útil, en lugar de hacer que los contribuyentes y/o usuarios actuales carguen con todo el coste. *El único sistema de financiación de infraestructuras viarias aplicado hasta el momento*, basado en las consignaciones presupuestarias, *resulta insuficiente* e inadecuado socialmente, al recaer sobre la totalidad de los contribuyentes el esfuerzo en la consecución de una red de carreteras en un momento concreto.
- d) *Principio de eficacia macroeconómica.* Cuando por motivos de mantenimiento o logro de los equilibrios macroeconómicos los gastos presupuestarios deben reducirse, aún cuando las necesidades de infraestructuras son muy grandes, hay que intentar buscar sistemas de financiación que no carguen en exceso los presupuestos actuales, y que al mismo tiempo permitan realizar la obra de infraestructura cuando es necesaria, con lo que no se retrasa el desarrollo económico, y al mismo tiempo, se cumple con la restricción presupuestaria impuesta.
- e) *Principio de eficacia financiera pública.* Las Administraciones deben intentar diversificar al máximo sus instrumentos de financiación, como cualquier empresa privada.

3. MODELOS DE FINANCIACIÓN CONTEMPLADOS EN EL PLAN DE CARRETERAS DE BIZKAIA

Como puede apreciarse las posibilidades que se abren cuando ampliamos el espectro de la procedencia de los recursos, así como los tipos de financiación a corto/medio plazo y largo plazo y las modalidades de gestión pública o privada, son numerosas, siendo prudente no decantarse ‘a priori’ por ningún modelo concreto, sino dejarnos la posibilidad de que cada proyecto pueda tener una financiación específica ‘AD HOC’. Con estos planteamientos la estrategia seguida desde el Departamento de Obras Públicas y Transportes se basa principalmente en un principio de prudencia política buscando instrumentos de gestión que nos permitan desarrollar el abanico de posibilidades que se nos ofrecen en el campo de la financiación de infraestructuras.

La estrategia de financiación del Plan de Carreteras tiene por objeto dar respuesta a los problemas actuales sin por ello comprometer futuras soluciones, equilibrando las necesidades de tráfico de personas y mercancías, contribuyendo de manera equitativa a mitigar los problemas de accesibilidad territorial y a encauzar los grandes retos de la movilidad metropolitana.

La necesidad de hacer compatible una rigurosa política de control del déficit público con el mantenimiento de un nivel de inversiones en infraestructuras, que asegure unas óptimas condiciones de competitividad, *hace necesaria la introducción de nuevas fórmulas de financiación no apoyadas únicamente en el recurso de los presupuestos públicos.* Por ello, la estrategia de financiación del plan incluye el recurso a fórmulas extrapresupuestarias, a través de un conjunto de estrategias de financiación diferenciales, que tienen en cuenta la situación de partida y las posibilidades de autofinanciación de cada tipo de actuación.

Esta estrategia trata de conseguir:

- Nuevos recursos económicos procedentes de fuentes ajenas a los presupuestos ordinarios;
- Acceso a recursos financieros en condiciones competitivas fomentando las herramientas administrativas que hagan viable la gestión de dichos fondos
- Incentivar la participación y, por tanto, la gestión de puesta en servicio y explotación (en algunos casos) de terceros, ya sean públicos y/o privados.

Para la definición de los diferentes modelos de financiación de infraestructuras, se pueden tener en cuenta diferentes conceptos, dependiendo de los cuales se obtendrá una clasificación de modelos de financiación.

Una primera categorización vendría dada por el grado de afectación de unos recursos monetarios a un proyecto concreto, es decir, clasificación según su origen y destino. Desde este punto de vista, se distinguen dos casos:

- Cuando existan unos recursos generados y afectados a una obra concreta (es el caso, por ejemplo, de recursos generados para la creación de un acceso a una gran superficie).
- Cuando existan unos recursos generados por actividades generales, no por proyectos concretos, que se aporten a un fondo común para la financiación de infraestructuras en general (concesiones de licencias para áreas de servicios, Fondos Estructurales Comunitarios, etc.).

Por otra parte, existe otra forma de categorización, en función de los diferentes agentes a cargo de la gestión de infraestructuras de carreteras en Bizkaia. En este caso se diferencian dos modelos: modelo de *GESTIÓN PROPIA* de infraestructuras de la Diputación Foral de Bizkaia (modelo I) y modelo de *GESTIÓN AJENA* de éstas (modelo II).

En el siguiente cuadro, se resumen los diferentes modelos de financiación tenidos en cuenta en el Plan.

Modelos de financiación de infraestructuras

Modelos de Financiación de Infraestructuras	Repercusión presupuestaria	Promotor	Plazo de financiación	Fuentes de recursos ajenos		
				Otras Instituciones	Plusvalías suelo	Usuarios
MODELO I: GESTIÓN PROPIA						
IA: Sistema de Financiación Pública Tradicional		BFA	Corto (0-4 años)	-	-	-
IB: Sistema de Financiación Pública Concertada con otros entes y gestionada por BFA	Sistema de financiación pública	DFB	Corto (0-4 años)	x	x	x
MODELO II: GESTIÓN AJENA						
II.A: Sistema de Financiación Pública concertada con otros entes y gestionada por otras Administraciones		Otras Administraciones (Bilbao Ría 2000)	Corto/medio (4-8 años)	x	x	-
II.B: Modelo Bizkaino	Sistemas de financiación privada con repercusión sobre el presupuesto público	Modelo aplazado a medio/largo plazo	Sociedad mandataria	Medio/largo (10-20 años)	-	-
II.C.1: Gestión concertada con empresas privadas	Sistemas de financiación mixta	Convenios con empresas privadas	Empresas privadas	Corto/medio (4-8 años)	-	x
II.C.2a: Asociación Público-Privada (A.P.P.)		Concertación público-privada	Empresa privada concesional	Largo (4-40 años)	-	-
II.C.2b: „Tarifa por el uso’	Sistemas de financiación privada sin repercusión sobre el presupuesto público	Concesión pura	Empresa privada concesional	Largo (0-40 años)	-	-

En el *MODELO I* de financiación “*GESTIÓN PROPIA DE LAS INFRAESTRUCTURAS*”, pueden considerarse los siguientes casos:

Modelo I.A Sistema de Financiación Pública Tradicional: en el que el sistema de financiación es totalmente público, con cargo a los presupuestos de la Administración Pública correspondiente, en este caso, la Diputación Foral de Bizkaia. Esta financiaría el 100% de las actuaciones. Además, sería la *Diputación Foral de Bizkaia* la promotora de las acciones de gestión correspondientes.

Este tipo de financiación obtiene los recursos de los contribuyentes mediante los distintos medios de financiación del gasto público y resulta indicada cuando no es posible identificar a los usuarios o beneficiarios de la infraestructura, o bien no se desea recaer sobre ellos los costes de infraestructura.

Aunque esta forma de financiación seguirá siendo ampliamente mayoritaria, está sujeta a dos restricciones importantes:

- No permite una financiación a medio y largo plazo
- Puede verse afectada por las limitaciones del gasto público derivadas de la política económica general

Todas aquellas obras que signifiquen un uso y disfrute común para todo tipo de usuarios, sin distinción alguna y que no se hayan englobado en alguno de los modelos financieros que se explican a continuación, se recapitularán en este sistema de financiación, que durante tanto tiempo ha servido para hacer frente al pago de las nuevas infraestructuras viarias y obras de mejora, consecuencia de la problemática existente en la red de carreteras de Bizkaia.

Modelo I.A: Sistema de Financiación Pública Tradicional

Gestión	Repercusión sobre el presupuesto BFA/DFB	Promotor	Plazo de financiación	Fuente recursos ajenos
BFA/DFB	Ppto. Ordinario Puro (100%)	BFA/DFB	Corto (0-4 años)	---

Modelo I.B Sistema de Financiación Pública concertada con otros entes y gestionada por BFA/DFB: por lo que se pretende incentivar la participación de las Administraciones locales e involucrarlas en el desarrollo de infraestructuras que les afectan directamente. La aportación de la Administración Local puede darse mediante el desarrollo de estrategias de articulación territorial que pongan los usos del suelo actuales y previstos en oportunidad de desarrollo. Sólo esta idea de participación activa de todos los agentes implicados producirá un cambio de mentalidad que permita la disponibilidad de una red viaria adecuada en el momento requerido.

En este modelo de financiación, el Departamento de Obras Públicas y Transportes se hace cargo del coste de las obras, pudiendo obtener recursos ajenos de:

- Otras instituciones públicas con intereses convergentes con Diputación Foral de Bizkaia.
- Entes privados, cuyo desarrollo queda condicionado a la propia infraestructura. Es decir, la existencia de una nueva infraestructura mejoraría su posición económica y competitiva, por lo que accederían a desembolsar parte del coste de la inversión de dicha infraestructura o adelantar en el tiempo su puesta en servicio.
- Otros entes públicos, tractores de fundamentalmente suelos de oportunidad, en los que no exista un órgano concreto de gestión metropolitana. Los recursos financieros serían obtenidos, en este caso, de las plusvalías generadas por el suelo.

En este caso, también sería la Diputación Foral de Bizkaia el gestor de las acciones correspondientes. Al igual que en el modelo anterior, éste no permite acceder a financiación a largo plazo.

La aplicación de este modelo recaerá en aquellas obras especiales que exigen una concertación con otras administraciones competentes directamente interesadas en el desarrollo de sus actuaciones competenciales, cuyo objetivo se centra en conectar los ejes locales, donde se localizan sus centros, con los grandes corredores de alta capacidad.

Tal es el caso de los nuevos accesos a grandes terminales de transporte, como el acceso Oeste al Superpuerto o el nuevo Oeste al Aeropuerto desde Loiu hasta la futura terminal de Sondika.

Otra actuación particular es la supresión del paso a nivel en Lemoa, en proceso de concertación con el Ayuntamiento competente y Euskotren Ferrocarriles Vascos.

Por otra parte, este modelo de financiación se asignará también a aquellas carreteras que, sin contar con itinerarios alternativos en la red de Interés Preferente o Básica, vean su estado degradado por el acceso incontrolado de vehículos sobre la calzada: reordenación de accesos de aquellos polígonos industriales que salpican los márgenes de las redes de carreteras de Interés Preferente.

Entre estas actuaciones, destacan la reordenación de accesos de:

- Usansolo a Lemoa en la carretera N-240
- Zaldibar a Iurreta 1, Iurreta 2 a Amorebieta (siendo Iurreta 1 - Iurreta 2 modelo I.A) en la carretera N.634
- Nocedal - El Haya en la N-634
- Miravalles a Arrigorriaga en la BI-625
- Izurtza a Mañaria en la BI-623

Finalmente, se asignará también este modelo de financiación a aquellos tramos que contribuyan al desarrollo de un sistema viario metropolitano, dependientes de entes privados pero sin ningún órgano de gestión. Este es el caso, por ejemplo, del desdoblamiento de la calzada en el eje metropolitano de Durango entre Montorreta y Zelaieta.

Modelo I.B: Sistema de Financiación Pública Concertada con otros entes y gestionada por BFA/DFB

Gestión	Repercusión sobre el presupuesto BFA/DFB	Promotor	Plazo de financiación	Fuente recursos ajenos
BFA/DFB	Ppto. Ordinario concertado con otros entes	BFA/DFB	Corto (0-4 años)	Otras instituciones y plusvalías suelo

Por otra parte, el *MODELO II* de financiación “*GESTIÓN AJENA DE INFRAESTRUCTURAS*”, tiene por objeto hacer partícipe a la iniciativa privada en el proceso de desarrollo de infraestructuras viarias mediante los siguientes mecanismos:

- Remunerando adecuadamente a los capitales privados disponibles
- Generando plusvalías por la mejora de los suelos
- Mejorando los niveles de accesibilidad de la zona

Dentro de este modelo, se distinguen las siguientes alternativas:

Modelo II.A Sistema de Financiación Pública Concertada con otros entes y gestionada por otras Administraciones, en el que se llevan a cabo actuaciones concertadas con otras Instituciones y/u órganos de gestión urbanística (Bilbao Ría 2000, etc.) de las que se obtienen recursos de financiación en concepto de plusvalías de suelo. Es decir, el hecho de que ciertas

áreas particulares y suelos de oportunidad, generalmente inconexos de la accesibilidad viaria, se vean beneficiados por la construcción de una nueva infraestructura, hace que el valor del suelo aumente y se generen unas plusvalías que permitan financiar parte de estas infraestructuras.

Las obras para las que se puede aplicar este modelo de financiación son, fundamentalmente, actuaciones concertadas con otras Instituciones y Entes Públicos, encargados de gestionar la propia obra y/o las plusvalías del suelo.

Un eje fundamental, para el que se asigna este modelo de financiación es el eje de la Ría, Zorroza-San Ignacio y el tramo que va desde Zorrozaurre hasta Axpe, así como la conexión Variante Baja Zorrozaurre. En este espacio, los suelos de oportunidad vinculados a este eje, representativos de aglomeraciones urbanas metropolitanas inconexas, generarán plusvalías que contribuirán a obtener parte de los recursos necesarios para la financiación de las obras. Otra actuación particular es la supresión del paso a nivel en Lemoa, en proceso de concertación con el Ayuntamiento competente y Euskotren Ferrocarriles Vascos. También se incluye la variante de Lanestosa.

Este también es el caso de la Variante de Zorroza o de la conexión de Astrabudua-Las Arenas, cuyos trazados previstos por áreas urbanas directamente aprovechables contribuirán al desarrollo de los usos del suelo puestos en oportunidad y actualmente baldíos y provenientes del desmantelamiento de la obsolescencia de la industria pesada y minera.

Modelo II.A: Sistema de Financiación Pública Concertada con otros entes y gestionada por otras Administraciones

Gestión	Repercusión sobre el presupuesto BFA/DFB	Promotor	Plazo de financiación	Fuente recursos ajenos
Otras Administraciones y/o BFA/DFB	Ppto. concertado con otros entes	Otras Admones.	Corto (4-8 años)	Otras instituciones y plusvalías suelo

Modelo II.B. Modelo Bizkaino: Se trata de un modelo de financiación de pago diferido en la construcción de carreteras y otras infraestructuras, competencias de la DFB. Este modelo se implanta bajo los requisitos siguientes:

1. La naturaleza de los *compromisos asumidos no deben suponer un endeudamiento para la Diputación Foral de Bizkaia.*
2. *Se debe facilitar a las pequeñas y medianas empresas constructoras, el acceso a dicho sistema de financiación.*
3. *Se debe aplicar siempre que el coste de financiación sea bajo.*

Este modelo permite una financiación a medio/largo plazo (10-20 años) ya que el pago de las obras deberá diluirse en un espacio de tiempo suficiente a partir de la puesta en servicio de las mismas, de manera que permita afrontar de una forma escalonada y uniforme los pagos diferidos a realizar por la Administración. Estos pagos se producirán mediante cuotas constantes, retornando, de esta forma, el coste financiero y de la inversión.

De igual modo, en caso de necesidad y dado el carácter de la Sociedad Instrumental financiera, podría esta Sociedad Mandataria renegociar la deuda contraída.

Este modelo bizkaino consiste en un *factoring a largo plazo, sin recurso, de los derechos de crédito que el constructor ostente frente a la Diputación Foral de Bizkaia*, con origen en las certificaciones de obra. A lo largo del período de construcción de la obra, Bideak emitirá una serie de certificaciones trimestrales, previamente visadas por la Diputación Foral de Bizkaia, en función de la obra realmente ejecutada por la empresa constructora, que darán derecho a ésta a percibir el importe del principal de la certificación correspondiente junto con los intereses que dicho principal devengue de conformidad con el tipo de interés previsto a tal efecto.

Los importes de las certificaciones, así como los intereses devengados durante el período de construcción, serán pagados en un período entre 10 y 20 años a partir de la fecha de finalización.

En el momento de la expedición de la certificación, Bideak emitirá al constructor un documento de cesión en pago de dicha certificación, y en el mismo importe que los derechos de cobro que Bideak ostente frente a la Diputación Foral de Bizkaia.

Finalmente, y con el fin de que el constructor pueda obtener la financiación que precise, y sin tener que esperar a su cobro durante los 10-20 años posteriores a la finalización de la obra, tiene la posibilidad de cobrar el nominal de los documentos de cesión a través de un sindicato de entidades de crédito.

Entre las obras susceptibles de ser financiadas por este modelo, destacan:

- La variante de Mungia, desde Zabalondo, imprescindible para el desarrollo regional de esta comarca
- Los tramos Sodupe-Artxube, Sodupe-Alonsotegi y Alonsotegi-Kastrexana, tan necesario para el desenclave de la comarca de las Encartaciones
- La unión Variante Baja Deusto-Ibarrekolanda, que facilitará la comunicación, sin interrupción de tráfico, con el puente de Euskalduna
- Los tramos de la Variante Este, Ibarsusi-Zubialdea y Zubialdea-Miraflores, tan necesarios para finalizar el cierre Este de Bilbao
- La Cornisa de Olabeaga, que redefinirá el acceso por el sur de Sabino Arana permitiendo, desde el punto de vista urbanístico, el fin de la segregación y remate del Ensanche bilbaíno, potenciando una de las zonas de servicios más importantes, como es Basurto, evitando que Sabino Arana cercene dicha conexión. Desde el punto de vista viario, permite rediseñar el enlace de conexión de una manera más efectiva con la A-8 (supresión de salidas a la izquierda) y preparar la conexión con la trama arterial urbana de una manera más racional y jerarquizada.
- Los puentes de Lutxana y Axpe, indispensables para la interconexión transversal de los dos márgenes de la ría y llave para el inicio de la puesta a disposición de los suelos de oportunidad
- El Corredor del Txorierri, imprescindible para cerrar el cinturón de circunvalación a Bilbao y separar los tráficos de paso de los propiamente locales.
- La conexión alternativa a la autopista A-68 por la N-240 entre Boroa y Lemoa, itinerario fundamentalmente interautonómico, así como la variante de Lemoa.
- El tramo Lebario-Atxondo del Corredor Durango-Kanpazar, futuro eje partícipe del desarrollo interautonómico entre Bizkaia y Gipuzkoa, en enlace de Lebario y la primera fase del tramo Iguria-Kanpazar.

Modelo II.B: Modelo bizkaino

Gestión	Repercusión sobre el presupuesto BFA/DFB	Promotor	Plazo de financiación	Fuente recursos ajenos
BIDEAK	Pago aplazado a largo plazo	Sociedad Mandataria	Largo (10-20 años)	---

Modelo II.C.1 Gestión concertada con empresas privadas: este modelo de financiación corresponde a un modelo de gestión concertada con una o varias empresas privadas. Las empresas privadas con intereses económicos en las zonas afectadas por las actuaciones (por ejemplo el caso de reordenación, remodelación o creación de nuevos accesos a grandes superficies comerciales), se comprometen a pagar una parte importante de las obras, ya que la disponibilidad en calidad y plazo de la accesibilidad condiciona el desarrollo de su actividad.

Pero no sólo se concierta el pago de una parte de la inversión, sino que también se hacen cargo de la gestión concertada de las obras.

Este modelo permite una financiación a corto/medio plazo (4-8 años) para los recursos que la BFA/DFB tenga que aplicar como fruto de la concertación establecida, ya que suelen ser obras de coste menor ante la fuerte inversión del negocio global.

La aplicación de este modelo de financiación se justifica cuando existan intereses privados (plusvalías en los usos de suelos privados) en la nueva infraestructura por el hecho de mejorar su posición económica y competitiva, es decir, que la accesibilidad de su negocio sea clave de éxito.

Las obras a las que se asigna este modelo de financiación, vienen definidas de antemano por las empresas privadas interesadas.

Entre ellas destacan:

- La remodelación del enlace de Cruces: las nuevas instalaciones comerciales previstas en La Vega de Ansio inducirán nuevos tráficos adicionales, por lo que se deberá aumentar la capacidad de este Intercambiador de Comunicación.
- La penetración de Ansio, obra de alta rentabilidad.
- El acceso a la estación intermodal de Zabalburu.
- Acceso Artea/Areatza sobre la N-240.
- El 3er carril de Santurtzi-Gallarta en la autopista A 8.

Modelo II.C.1: Gestión concertada con empresas privadas

Gestión	Repercusión sobre el presupuesto BFA/DFB	Promotor	Plazo de financiación	Fuente recursos ajenos
Sector privado	Convenio con empresas privadas	Empresas privadas	Corto/medio (4-8 años)	Plusvalías suelo

Modelo II.C.2.a Asociación Público - Privada (A. P. P.): este modelo se corresponde con el tradicional de financiación mixta entre empresas privadas y la Administración; son pocos los proyectos de creación de infraestructuras de transporte que sean rentables financieramente sin ayudas del sector público. La Administración interviene junto con el sector privado compartiendo riesgos y beneficios. Las aportaciones de las Administraciones tienen que tener el carácter de compensaciones o contraprestaciones por los beneficios, tanto sociales como económicos que perciben.

La forma de funcionamiento de esta actuación es el llamado “peaje blando”, en el que el usuario paga parte de la cuota de ‘tarifa por el uso’ y la otra parte corre a cargo de la Administración.

Son actuaciones que reúnen las condiciones necesarias para implantar una ‘tarifa por el uso’, porque existen itinerarios alternativos. Se trata, por tanto, de una mejora en la prestación del servicio, y no se produce un desequilibrio comarcal. Sin embargo, no hay una rentabilidad financiera “per se” para que la actuación sea viable, por lo que es necesaria la participación financiera de la Administración para equilibrar la inversión de la iniciativa privada.

Este modelo permite la financiación a largo plazo (4-40 años), puesto que suele aplicarse a infraestructuras complejas, donde el valor de la inversión es muy importante y, por tanto, la recuperación de la inversión sería también a largo plazo. En todo caso, la Asociación Público-Privada permitirá hacer atractiva la construcción de una nueva obra, que en un principio no alcanzaba altos niveles de rentabilidad.

Las obras que son susceptibles de ser financiadas por este modelo deberán mejorar notablemente el itinerario tradicional, suponiendo grandes ahorros de tiempo.

El alto costo de la inversión no tiene por qué ser un obstáculo para los sectores público y privado, debiendo compartir riesgos y beneficios. Las aportaciones de las Administraciones no deberían tener el carácter de subvenciones a fondo perdido, sino más bien de compensaciones o contraprestaciones por los beneficios tanto sociales como económicos que se perciben.

El usuario deberá pagar por el disfrute de esta nueva infraestructura una ‚tarifa por el uso‘, que permitirá afrontar los pagos que permitan hacer viable la construcción, estableciendo un equilibrio en la financiación entre usuarios y contribuyentes.

Las obras susceptibles de ser financiadas por este modelo son:

- El subfluvial de Lamiako, cuyo alto coste económico diluye los numerosos beneficios generados.
- El túnel de Santo Domingo en la Variante Este, en el que la tasa de ‚tarifa por el uso‘ viene directamente impuesto por el túnel de Artxanda.
- El túnel de Sollube en el Corredor Mungia - Bermeo; la potenciación de este corredor (autovía hasta Mungia) traerá como consecuencia un aumento de las intensidades de tráfico que permitirán recuperar la inversión a largo plazo.
- El tramo Montefuerte-San Fausto dentro del eje Metropolitano de Durango.

Modelo II.C.2a: Asociación Público-Privada (A.P.P.)

Gestión	Repercusión sobre el presupuesto BFA/DFB	Promotor	Plazo de financiación	Fuente recursos ajenos
Ajena	Concertación Público-Privada	Asociación Público-Privada	Largo (4-40 años=	Usuarios

Modelo II.C.2.b' Tarifa por el uso': este modelo se corresponde con el régimen concesional, en virtud del cual, el adjudicatario se compromete a construir, conservar y explotar, durante un plazo determinado, obras públicas destinadas al uso general y a recibir de los usuarios, como contraprestación de sus servicios, un precio o ‚tarifa por el uso‘ establecido.

La aplicación de este método exige que la infraestructura tenga una rentabilidad financiera, puesto que de otra forma, un ente privado no se haría cargo de su construcción y explotación. Es el propio proyecto el que debe generar los recursos suficientes para hacer frente a los gastos de inversión y explotación, impuestos y deuda, permitiendo obtener un margen de rentabilidad satisfactoria para los accionistas.

En este modelo no existe aportación de fondos ni garantías públicas y, por tanto, no se ve afectado por restricciones presupuestarias, aunque sí es sensible a oscilaciones de tipos de interés y de cambio. Su financiación es a largo plazo (0-40 años), por las mismas razones establecidas en el anterior modelo II.C.2.a. (Asociación Público Privada).

Las infraestructuras viarias, susceptibles de ser financiadas por este modo de financiación, *son aquellas que alcanzan los máximos niveles de rentabilidad por generar ahorros considerables de tiempo de recorrido y comodidad entre el nuevo y el antiguo itinerario, disminuir en general la tasa de accidentalidad y mejorar los gastos en combustible y funcionamiento del vehículo.*

Identificadas mediante los principales indicadores como el VAN y el TIR, este modelo se ha asignado siempre y cuando suponga un reparto equitativo de los niveles de tráfico, contribuyendo a mejorar en todo momento la accesibilidad del Territorio y, particularmente a Bilbao, para aquellas infraestructuras propiamente metropolitanas.

Debe considerarse en este caso que la imposición de una tasa de ‚tarifa por el uso‘ supone un esfuerzo para los usuarios que verán recompensado este desembolso, percibiendo a cambio un ahorro del tiempo de recorrido. El pago de esta tasa de ‚tarifa por el uso‘ deberá permitir mantener un reparto equitativo del tráfico, por lo que no se asignará este modelo de financiación a aquellos nuevos itinerarios en los que puedan producirse importantes interrupciones de la circulación viaria, por el pago obligado del ticket de ‚tarifa por el uso‘ en las terminales de entrada y salida, y también en aquellas nuevas infraestructuras que posean al mismo tiempo un itinerario alternativo atractivo para los usuarios, libre de toda tasa. Por otra parte, parece adecuado aplicarse a aquellos itinerarios de calidad con ruta alternativa que soporten flujos de paso que usan y desgastan la infraestructura, sin que participen en el esfuerzo financiero correspondiente.

Se intenta lograr una cierta equidad con el contribuyente bizkaino, lo cual justifica su aplicación a los grandes corredores de Alta Calidad, con itinerarios alternativos y soportes de tráfico de largo recorrido eje Este-Oeste Ermua -El Haya y Norte-Sur.

Entre las nuevas infraestructuras viarias en las que se propone el mantenimiento o la implantación de una tasa de ‚tarifa por el uso‘, destacan las siguientes actuaciones:

- El tercer carril desde Basauri a Zelaieta en la autopista A-8.
- Los túneles de Artxanda y su conexión Ugasko-La Salve, altamente rentables.
- El tercer carril de Gallarta - Viaducto de La Arena en la autopista A-8
- El tercer carril de Viaducto de La Arena - El Haya en la autopista A-8.

Modelo II.C.2b: ‚Tarifa por el uso‘

Gestión	Repercusión sobre el presupuesto BFA/DFB	Promotor	Plazo de financiación	Fuente recursos ajenos
Ajena	Concesión pura	Empresas privadas	Largo (4-40 años)	Usuarios

IV. RAZONES PARA LA APLICACIÓN DE OTROS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DIFERENTES A LOS TRADICIONALES.

El sector público no puede suplir con sus propios recursos y el sistema tradicional de financiación el retraso acumulado en las infraestructuras, ni siquiera seguir con el ritmo de inversión previsto.

- Cualquier retraso o disminución de las inversiones en infraestructuras de transporte tienen unas repercusiones importantes en la economía general.

Coste de la no inversión: el coste de dejar de invertir implica un coste para la sociedad equivalente al 30% del valor de lo que “no se invierte”.

- Ante la opción de posponer las obras hasta que la Administración disponga de dinero para poder hacerlas o recurrir a otros sistemas de financiación habrá que valorar, en favor de la segunda opción, la posibilidad de disponer de determinadas infraestructuras con años de anticipación, y al efecto de ahorro de costes e incentivos económicos de todo tipo que se derivan de esta posibilidad.

- Cuando se valoran los efectos de las inversiones privadas en infraestructura, se olvida de los beneficios que para todos los ciudadanos se derivan de los impuestos que la Administración recupera en dichas infraestructuras y repercuten, en suma, en menor déficit público, no sólo durante el período de construcción donde es sabido que la Administración recupera cerca del 50% del valor de la inversión a través de distintos impuestos y ahorros de

costes sociales (desempleo...), sino sobre todo durante el período de explotación (IVA, Impuesto de Sociedades, ...).

¿Por qué optamos por el establecimiento de una política de 'tarifas por el uso' de una infraestructura?

Es competencia de los gobiernos, en atención a las demandas de la sociedad, la planificación de las infraestructuras y la ordenación del territorio, buscando siempre la máxima rentabilidad social y económica, única forma de que el país cree riqueza, crezca y se desarrolle.

Las aportaciones de los presupuestos públicos son insustituibles a la hora de la financiación de las infraestructuras -no se conoce el caso de ningún país en que su red básica haya sido construida exclusivamente con fondos privados- pero no son las únicas fuentes de financiación.

Los presupuestos públicos están instalados en una situación deficitaria sostenida, con carácter crónico y estructural.

Cada vez está siendo más evidente en el mundo, y Bizkaia no es una excepción, que la financiación pública no basta para hacer frente a las inversiones y gastos crecientes que las infraestructuras demandan, no solo en su fase de construcción, sino que cada vez más en su fase de explotación y conservación.

Cuanto mayor es la red de infraestructuras de un país y más se desarrollan su economía, su comercio y su nivel de vida, más crece el tráfico y mayor es la demanda.

No pensemos que con realizar el esfuerzo inmenso de planificar las nuevas infraestructuras y construirlas, se acaban los problemas y comienza una etapa de tranquilidad financiera, a partir de la cual los presupuestos normales van a ser suficientes para atender las crecientes demandas sociales de todo tipo y para conservar lo construido.

La realidad, y la experiencia de los países más desarrollados e industrializados lo demuestra, no es esa. Ellos ya poseen por ejemplo, una red excelente y bastante completa de autopistas, y sin embargo tienen problemas.

En primer lugar han de atender al mantenimiento de ese valioso y costoso patrimonio; y en segundo lugar han de hacer frente a la creciente demanda que acaba saturando las carreteras, lo que exige nuevas políticas y nuevas inversiones.

Pero llega un momento en que no se puede seguir aumentando las infraestructuras indefinidamente: la limitación de recursos financieros, el espacio disponible y el medio ambiente exigen que se optimice al máximo lo ya invertido antes de invertir más.

Nace así la necesidad de aplicar un tipo distinto de gestión: la de administrar la capacidad de las infraestructuras.

Hay que vivir en el entorno de la congestión explotándola al máximo, pues eliminarla construyendo más y más, ampliando las infraestructuras sin límite, ya no es rentable económica y sobre todo socialmente.

Conforme vayan creciendo las infraestructuras harán falta más recursos para conservarlas, mantenerlas y ampliarlas.

La demanda creciente y desordenada irá congestionando la red disponible, y llegará un momento en que la solución no podrá consistir únicamente en seguir ampliando sin límite.

Ningún país podrá permitirse el lujo (de hecho ya no pueden permitírselo) de ir por delante de la demanda ofreciendo siempre exceso de capacidad, porque ese exceso supondrá un inmovilizado improductivo, difícil de digerir por las recargadas economías de la mayoría de los países.

Habrá que elevar al máximo la productividad de las infraestructuras, haciendo que funcionen lo más cerca posible de su límite de capacidad.

Las decisiones que se tomen ahora en materia de financiación han de tener en cuenta todo esto, y no despreciar hoy ningún sistema que pueda ser necesario mañana.

Frente a las crecientes limitaciones que hoy pesan sobre los recursos públicos de financiación y las exigencias de calidad en el servicio al usuario, así como la compleja e insoslayable protección ambiental, los responsables de la política de carreteras de Europa reconocen la necesidad de una tarificación del uso de la infraestructura viaria que permita repartir de modo equitativo su carga financiera, facilitando el recurso a asociaciones de economía mixta público-privada que, a la vez, hagan posible una regulación de la demanda por el precio.

La ‚tarifa por el uso‘ asociada a la concesión administrativa parece que es, hasta hoy, el mejor sistema para responder a los objetivos de financiación y explotación de las infraestructuras, así como al servicio con mínima demora, a la movilidad creciente de personas y mercancías, factor cada vez más importante en la competitividad de los espacios en el mercado de una economía global demandadores de servicio de calidad, ya que permite crear un enlace directo entre el precio pagado y la prestación del servicio.

Entendemos que la ‚tarifa por el uso‘ constituye un instrumento muy útil y eficaz porque:

- La ‚tarifa por el uso‘ permite la aportación de recursos complementarios a la financiación pública, aplicando capitales privados tanto a la financiación de la construcción de las infraestructuras como a su conservación, mantenimiento y eventual ampliación.
- La ‚tarifa por el uso‘ debe mejorar el uso eficiente de la infraestructura y por lo tanto debe facilitar la oferta eficiente de nuevas infraestructuras, bien porque los ingresos obtenidos se destinan al presupuesto (por ejemplo para reestructurar impuestos existentes), a fondos para infraestructuras, o se asignan a operadores públicos de infraestructuras. Una adecuada política puede cubrir los costes anteriormente descritos y fomentar la cohesión, la competitividad y la dotación al territorio de una red mallada, madura y jerarquizada.
- El propósito básico de nuestra estrategia debe ser mejorar la eficiencia global de la oferta y uso de las infraestructuras de transporte y mejorar la accesibilidad sostenible del sistema global utilizando entre otras la herramienta de la tarificación, que debe fomentar la eficiencia en el uso y en la oferta de infraestructura.
- La ‚tarifa por el uso‘ puede ser un instrumento muy adecuado para la ordenación y racionalización del tráfico, y para gestionar la congestión. Obsérvese que no digo saturación. Una infraestructura puede encontrarse lejos de la saturación con la demanda media que lo solicita, pero estar congestionada por demandas puntuales.

En este aspecto aventaja a cualquiera de los otros sistemas conocidos: impuestos sobre los carburantes, tasas o pagos generalizados por la utilización de las infraestructuras en cualquiera de sus modalidades, que no ofrecen flexibilidad ninguna para aplicar tratamientos diferenciados a distintos itinerarios y en horarios diferentes.

No quisiera pasar por alto esta ocasión que se me brinda, sin hacer una reflexión sobre la percepción por parte del usuario, del conductor, de los costes que lleva aparejado el uso de la vía y de la red, independientemente de su modo o forma de financiación.

En efecto, un usuario interpreta con claridad el coste cuando tiene que pagar una tarifa sacando dinero del bolsillo o de una cuenta; pero no cuando el coste proviene de la utilización

de una vía congestionada, aunque sea gratuita, o del paso en caravana y a baja velocidad por la travesía de una ciudad. Los prejuicios pueden impedirle percibir que los costes globales en este caso son más altos (tiempo perdido, consumos, desgaste del vehículo, contaminación, etc.) que si utilizase la vía de pago.

Por otra parte, los costes tienen en estos casos calificación y eficacia distintos. Los que se derivan de los tiempos y consumos perdidos desaparecen para siempre sin que nadie se aproveche de ellos; las tarifas pagadas son ingresos para una entidad que puede invertirlos o gastarlos de nuevo en algo útil.

V. CONCLUSIONES

Con los criterios expuestos y por las razones de índole social y económico citadas, las soluciones a adoptar por la Diputación Foral de Bizkaia y que pueden ser aplicadas, por extensión, a cualquier Administración competente en materia de infraestructuras, pasan por:

1 Optimizar y racionalizar los recursos existentes, “de la eficacia a la eficiencia”.

Mientras la eficacia supone hacer las cosas, la eficiencia significa *hacer bien* las cosas.

- *Eficacia*: grado de consecución de los objetivos dentro de las restricciones del plan, sin considerar la economía de medios para alcanzarlo.
- *Eficiencia*: grado de consecución de los objetivos con la menor utilización de recursos necesarios para ello:
 - a) alcanzar unos objetivos determinados con un coste mínimo.
 - b) Dado un coste o presupuesto de gasto determinado hacer máximo objetivo o conjunto de objetivos cuando éstos se puedan cuantificar.

2 Involucrar otras fuentes de financiación alternativas.

De lo que se trata realmente es de que la iniciativa privada participe en la construcción y gestión de las infraestructuras públicas, a modo de intermediario entre la Administración y los ciudadanos, bajo el título de colaborador, permaneciendo inmutables los conceptos de dominio y servicio público y las potestades de control e inspección a las que los poderes públicos no pueden ni deben renunciar, demostrándose cómo el sector privado es capaz de contribuir con su imaginación, su iniciativa, su facultad de abaratar costes y con su espíritu de empresa, a la importante tarea tradicional de la prestación del servicio público.

No se trata pues, como algunos han dicho, de privatizar las infraestructuras sino que, al contrario, se trata de mejorar la gestión pública aplicando técnicas que van más allá del tradicional sistema presupuestario y que apuestan por la aplicación de criterios propios del ámbito privado que permitan que los beneficios obtenidos reviertan en la propia red de infraestructuras y, consecuentemente, en sus usuarios.

3 Transferir riesgos del sector público al sector privado.

La vida de una infraestructura no está exenta de riesgos inherentes al propio proyecto. Estos pueden ser clasificados como riesgos de construcción, políticos, de explotación, comerciales, financieros, jurídicos.....

La transferencia de estos riesgos al sector privado supone descargar al presupuesto de la administración de unos costes importantes, logrando así un mayor equilibrio entre las aportaciones de los contribuyentes vía impuestos y las de los usuarios beneficiarios de la infraestructura.

4 Posibilitar e involucrar financiación privada a largo plazo en proyectos de infraestructuras de transportes.

La implantación de los buenos principios comerciales y contables de la economía de mercado pueden traducirse en mayor eficacia en el proyecto y construcción, ahorro de costes y

mayor productividad de gestión, conservación y explotación. E igualmente conduce a evaluar mejor y tener en cuenta los riesgos anejos a un proyecto de infraestructuras viarias. Pero también se puede lograr una parte de los beneficios previstos con financiación pública, sobre todo si el sector privado gestiona la ejecución o la explotación

- 5 Flexibilizar la aplicación de diferentes sistemas a cada caso concreto. cada proyecto una financiación "Ad hoc".

Se hace necesario estudiar en mayor profundidad los métodos existentes para conseguir una aportación de fondos suficiente y aplicar más económicamente los recursos disponibles. Habrá que prestar atención también al modo de relacionar la demanda de servicios viarios con la planificación territorial y del transporte, y a las oportunidades que ofrece la intermodalidad del tráfico y al trasvase de recursos de un modo a otro para producir una red de transporte eficaz en su conjunto.

- 6 Propiciar una misión de la gestión pública orientada al ciudadano-usuario como receptor de servicios públicos. La administración presta servicios públicos a través del sector privado.

Uno de los fines de la Administración es en definitiva, servir al ciudadano-usuario de la mejor forma para conseguir una buena relación coste/efectividad, orientada hacia los resultados, en términos de eficacia, eficiencia y de calidad del servicio. La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, propiciará que el ciudadano pueda dar a conocer sus reacciones ya que como usuario pasará a ser cliente de un proveedor de servicios, asumiendo el derecho a recibir un servicio de calidad.

- 7 Comunicar la función pedagógica de los costes de los servicios públicos.

Debe crearse lo que algunos denominan sentido de propiedad, haciendo intervenir a los usuarios en la gestión de las infraestructuras para animar la buena gestión, lograr que el ciudadano apoye la forma de pago de las carreteras y limitar los gastos a niveles accesibles. Es decir, resulta crucial explicar, aclarar y convencer de los beneficios que para la sociedad en su conjunto supone una equilibrada redistribución de los costes de los servicios públicos y esto se logra haciendo participar a los usuarios de la gestión de las infraestructuras, una condición esencial para que acepten financiarlas voluntariamente.

- 8 Fomentar la creación de empleo.

Aun nos queda mucho por recorrer para que las tasas de desempleo se reduzcan a unos niveles asumibles por la sociedad del siglo XXI. Entendemos que una adecuada política de financiación de infraestructuras junto con el cambio del paradigma actual de lo que es la Administración, potenciará la creación de empleo estable y cualificado ya que no podemos olvidar que tal y como nos hallamos en plena revolución tecnológica, los sistemas inteligentes del transporte aplicados a la gestión viaria y a la construcción de infraestructuras demandan operadores expertos en su uso cuya formación, qué duda cabe, se constituye en alimentador del acervo intelectual y cultural de nuestra sociedad.

- 9 Generar recursos fiscales que puedan justificar determinadas ayudas públicas a los proyectos.

Nuestra especial configuración de País y el ejercicio de las competencias que en materia tributaria tenemos atribuidas las Diputaciones Forales, propicia que puedan generarse recursos fiscales provenientes de los propios proyectos que retroalimenten los presupuestos de aquellas. Esta retroalimentación vía impuestos directos e indirectos puede justificar fórmulas de Asociación Público-Privada en las que la Administración contribuya con fondos o ayudas reintegrables ya que el ingreso esperado compensaría en todo o parte la aportación efectuada.