

# *Evaluación de los sistemas alternativos público-privados para la financiación de infraestructuras*

14

En este trabajo analizamos las diferentes propuestas de financiación privada de obras públicas que han surgido en los últimos años. Se concluye que casi todas ellas difícilmente pueden ser llamadas «privadas», ya que quien finalmente paga es la Administración a través de las correspondientes consignaciones presupuestarias. Lo único que se ha conseguido con la mal llamada financiación «privada» es diferir el reconocimiento contable y presupuestario de esa financiación y enmascarar el endeudamiento en que se incurre. Por tanto, una denominación más apropiada de las mismas sería la de sistemas de aplazamiento o fraccionamiento del pago de la obra en varios ejercicios.

*Lan honetan, obra publikoak modu pribatuan finantzatzeko azken urteotan sortu diren proposamenak aztertuko ditugu. Ondorioztatzen denez, finantziario guztiei ezin zaie «pribatu» deitu, azken finean ordaintzen duena administrazioa baita, aurrekontuetako diru-izendapenen bidez, hain zuzen. Gaizki izendatutako finantziario «pribatuarekin» lortu den gauza bakarra da, azken batean, finantziario horren kontabilitate- eta aurrekontu-aintzatespena atzeratzea eta eragiten den zorpetzea estaltzea. Horrenbestez, horientzako izendapen egokiagoa honako hau izango litzateke: obraren ordainketa zenbait ekitalditara atzeratzeko edo banatzeko sistemak.*

We will here analyse the different private financing proposals for public works that have arisen in the last years. The conclusion states that almost none can be considered as a 'private' financing proposal as, at the end, the Civil Service is the one in charge of the payment by means of its respective budgetary consignments. The only achievement of the wrong 'private' denomination is to delay the budgetary and accountancy acknowledgement of that financing and to disguise the indebtedness caused. That is why we consider the following denomination to be more suitable: work postponement or instalment payment systems in different tax years.

## ÍNDICE

1. Introducción
  2. La colaboración público-privada en la financiación de obras públicas
  3. Repercusión en el déficit y en la deuda de las administraciones públicas
  4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: financiación de infraestructuras, colaboración público-privada, administración pública

N.º de clasificación JEL: H54, R42, R53

### 1. INTRODUCCIÓN

Los criterios restrictivos de Maastricht en cuanto a déficit y deuda de las Administraciones Públicas han obligado a todos los Estados miembros a limitar el recurso al endeudamiento para la financiación de las obras públicas. Debemos recordar a este respecto que en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en Dublín en diciembre de 1996, los gobiernos europeos se comprometieron a ajustar sus niveles de endeudamiento y déficit público hasta alcanzar el equilibrio presupuestario, es decir, déficit cero, en el año 2001. En España las restricciones se materializaron en el establecimiento de los escenarios de consolidación presupuestaria, en el caso de las comunidades autónomas, y en el control del endeudamiento local mediante límites al ahorro neto y al porcentaje de deuda viva sobre ingresos corrientes. Además, con la aprobación de la Ley 18/2001,

de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, se impide a las administraciones públicas españolas tener necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional, lo cual podríamos asimilarlo, aunque no sea exactamente equivalente, a la imposibilidad de recurrir al endeudamiento.

Por otro lado, es innegable el carácter impulsor que para la economía nacional tiene el desarrollo de las infraestructuras, así como su incidencia en la mejora de la productividad y competencia, y su capacidad para generar empleo. Por ejemplo, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020 del Ministerio de Fomento español destaca que los estudios recientes muestran que la productividad marginal acumulada del capital público es casi de 1,5, es decir, que un aumento de un euro en el capital público se traduce a largo plazo en un incremento en el PIB de casi 1,5 euros.

De lo anterior se deduce que en un entorno de restricciones presupuestarias y de necesidad de introducir una mayor calidad en la gestión de los servicios públicos, es preciso recurrir a grandes dosis de imaginación en la búsqueda de financiación para las obras públicas. En este contexto, han aparecido fórmulas de financiación (*private finance initiatives* y *public-private partnerships*) en las que los agentes del sector privado aparecen involucrados en la realización del proyecto.

En las páginas que siguen nos vamos a detener en el análisis de las diferentes propuestas de financiación privada de obras públicas que han surgido en los últimos años, si bien podremos comprobar como casi todas ellas son mal llamadas «privadas», ya que quien al final paga es la Administración a través de las correspondientes consignaciones presupuestarias, y lo único que se ha conseguido con su utilización es diferir el reconocimiento contable y presupuestario de esa financiación y el enmascaramiento del endeudamiento en que se incurre, por lo que una denominación más apropiada de las mismas sería la de sistemas de aplazamiento o fraccionamiento del pago de la obra en varios ejercicios. También nos referiremos a las novedades introducidas por la Ley 30/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, y finalizaremos con el tratamiento que a estas fórmulas de financiación se les da en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95).

## **2. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA FINANCIACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS**

Al objeto de cubrir la creciente distancia entre la infraestructura necesaria y los re-

ursos disponibles, y para garantizar que esa infraestructura se construye con la máxima eficiencia y los menores costes, lo que debemos preguntarnos es: ¿cuál es la mejor manera de hacer esa inversión con unos costes razonables y de un modo eficiente? En ese contexto, las fórmulas de Colaboración Público-Privadas (CPP) son una posibilidad que va ganando visibilidad para las contrataciones del sector público europeo y, en particular, del español. Pero mientras que los órganos públicos europeos cada vez muestran menos reticencias a adoptar alguna forma de CPP para desarrollar su infraestructura, los modelos de contratación tradicional siguen dominando y pueden ser más apropiados en muchos proyectos. Hasta en el Reino Unido, donde el recurso a la CPP es significativo, un 85% de la inversión pública se hace a través de formas convencionales de contratación (*PriceWaterhouseCoopers*, 2005). Es importante, pues, comprender el modelo de contratación pública tradicional en contraposición con el modelo de CPP. Aunque no existe una definición universal de la contratación tradicional, entre sus características encontramos:

- El sector público compra activos, no servicios, al sector privado.
- Los activos están perfectamente especificados de entrada: el sector público lleva a cabo el diseño antes de iniciar el proceso de contratación.
- El sector privado se responsabiliza de crear esos activos, no de su rendimiento a largo plazo más allá de los períodos de garantía.
- La gestión del proyecto de contratación suele hacerse desde el sector público, que suele asumir el riesgo de integrar como es debido múltiples contrataciones.

El término colaboración público-privada (*public-private partnerships* o *private finance initiatives*) se ha generalizado desde los años noventa. Sin embargo, no existe una definición de aceptación común, ni tampoco un modelo único de CPP.

El vocablo CPP cubre una serie de diferentes estructuras en las que el sector privado hace entrega de un proyecto o servicio público. Los proyectos de *utilities* y los de transporte basados en concesiones hace años que existen en los Estados miembros de la Unión Europea (UE), especialmente en Francia, Italia y España, con ingresos derivados de los pagos hechos por los usuarios finales (como es el caso de los peajes de las autopistas). Las iniciativas para la inversión privada —*Private Finance Initiatives (PFI)*— del Reino Unido ampliaron este concepto a un abanico más amplio de infraestructuras públicas y lo combinaron con la introducción de servicios que pagaba el sector público, y no los usuarios finales. En los últimos años el uso de la CPP se ha extendido a la mayoría de los Estados miembros de la UE y dependiendo del país y de la política del momento, el término puede abarcar distintos modelos. Se incluyen desde contratos de gestión relativamente a corto plazo (con poco o ningún gasto de capital) a contratos de concesión (que pueden comportar el diseño y la construcción de activos de una inversión sustancial junto con la provisión de una serie de servicios y la financiación de toda la construcción y de su funcionamiento), pasando por *joint ventures* y privatizaciones parciales con una propiedad compartida entre el sector público y el privado.

La diferencia básica entre una CPP y una contrata tradicional es que con la CPP los rendimientos del sector privado van ligados a los resultados de los servicios y al rendimiento de los activos a lo largo de su vida

útil. El socio privado no sólo es responsable de entregar los activos, también debe encargarse de la gestión del proyecto general y de su implantación, y debe garantizar un correcto funcionamiento durante varios años. El plazo para los pagos del sector público al sector privado por los activos y servicios entregados, por tanto, no tiene nada que ver con la contratación tradicional.

El Libro Verde de la Comisión (*Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, COM (2004) 327 final) considera que los proyectos de CPP se caracterizan por:

- La duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar.
- El modo de financiación, que combina la financiación privada con la pública.
- El importante papel del operador económico, que participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación).
- El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado.

Del mismo modo, con motivo de un reciente informe de evaluación (2005) sobre proyectos financiados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), los evaluadores consensuaron una serie de características de las CPP con las direcciones operativas del BEI. Una CPP debe:

- Definir un proyecto de manera clara y concisa.
- Compartir los riesgos con el sector privado.
- Basarse en una relación contractual limitada en el tiempo.

- Separar claramente el sector público y el prestatario, es decir, debe haber un socio privado que consiga pasivo para la financiación del proyecto.

En 1996, el Ministerio de Fomento hizo una evaluación de la oportunidad de desarrollar una política de financiación de infraestructuras basada en la utilización de los fondos procedentes de las privatizaciones y en fórmulas que no contribuyeran a incrementar los niveles de déficit y endeudamiento. Tras ella incorporó una serie de medidas destinadas a la revitalización de la inversión pública en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y en la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria, algunas de las cuales pueden enmarcarse en lo que se ha denominado «financiación privada de obras públicas».

Resumiendo el conjunto normativo anterior y tomando en consideración algunas nuevas fórmulas de financiación que han ido apareciendo en años sucesivos, podríamos agrupar las diferentes modalidades de financiación y gestión de infraestructuras que se están utilizando en España en cuatro apartados:

1. Modalidades con repercusión presupuestaria.
2. Modalidades sin repercusión presupuestaria.
3. Modalidades privadas.
4. Modalidades mixtas.

## 2.1. **Modalidades de financiación con repercusión presupuestaria**

### *Sistema tradicional*

Regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se

aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las administraciones públicas, mediante el cual se retribuye al constructor con abonos a cuenta (las certificaciones de obra) según un presupuesto cerrado y aprobado por la Administración, sin perjuicio de las revisiones de precios cuando procedan.

### *Abono total del precio*

También denominado «sistema alemán» o de «llave en mano». Regulado en el artículo 147 de la Ley 13/1996, de 30 de noviembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, así como en el Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, por el que se establece su régimen jurídico, presupuestario y financiero.

Bajo esta modalidad, la Administración contrata con el adjudicatario de la obra sólo la construcción y financiación del proyecto, reembolsando los costes e intereses una vez finalizada y recibida la obra, quedando excluidos, por tanto, los pagos parciales a cuenta. El contratista se obliga, en consecuencia, a financiar la construcción, adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada. Esta fórmula ha sido ampliamente utilizada en Alemania (de ahí su nombre) para la construcción de autopistas.

Una vez finalizada la obra pública, la Administración podrá optar por pagar el precio de una sola vez o bien en un máximo de diez anualidades, si bien existe la posibilidad de que puedan transformarse en un momento dado en peajes a pagar por los usuarios de la infraestructura. Para su utilización se precisan los siguientes requisitos:

- Que tenga por objeto la construcción de infraestructuras de carreteras, ins-

talaciones ferroviarias, hidráulicas, en la costa y medioambientales.

- El precio total de licitación del contrato, excluidos los gastos de refinanciación en el caso de aplazamiento del pago, deberá ser superior a las siguientes cantidades:
  - Carreteras: 24 millones de euros. (4.000 millones de ptas.).
  - Infraestructuras ferroviarias: 18 millones de euros (3.000 millones de ptas).
  - Infraestructuras hidráulicas: 18 millones de euros (3.000 millones de ptas).
  - Infraestructuras en la costa y medioambientales: 6 millones de euros (1.000 millones de ptas).
- Esta fórmula no será de aplicación para los contratos de obras de reforma, reparación, conservación o mantenimiento ni demolición de infraestructuras.
- Cada obra será objeto de contratación independiente, respetando los límites establecidos en el apartado anterior, quedando prohibida la acumulación de obras en un mismo contrato.
- El importe total contratado en cada ejercicio mediante esta modalidad no puede ser superior al 30 % de los créditos iniciales dotados en el capítulo 6 del presupuesto de gastos.

El «modelo alemán» ha sido usado por la Administración central, aunque en la norma que aprobaba esta modalidad de financiación se decía que transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma el Gobierno elaboraría otra norma donde se regularan los supuestos y requisitos para

que las entidades que integran la Administración Local pudieran utilizar esta modalidad, norma que hasta la fecha no ha sido promulgada. También está siendo utilizado en algunas comunidades autónomas, como por ejemplo, Castilla-La Mancha, Madrid y Murcia.

La principal razón esgrimida para la utilización de este modelo de financiación es que permite diferir el reconocimiento contable de las inversiones hasta el momento en que se termina la ejecución de la obra y, a su vez, el endeudamiento derivado de la operación, con lo que durante el período de construcción no se aumentaría el gasto presupuestario ni tampoco habría un aumento de la deuda, facilitando el cumplimiento de las restricciones financieras y presupuestarias. Se produce pues un diferimiento del gasto y del endeudamiento, por lo que con este modelo se mantiene el ritmo de inversión pública, pero se condicionan la deuda y los gastos presupuestarios de los años venideros. Una consecuencia de la toma en consideración de estas circunstancias ha sido la suspensión de la utilización de esta forma de contratación, contenida en sucesivas disposiciones adicionales de las leyes que aprobaban los Presupuestos Generales del Estado.

Una novedad legislativa de notable interés, y que de alguna manera puede considerarse una modificación del «modelo alemán», se encuentra en el artículo 60 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que ha introducido la figura del «contrato de servicios de gestión de autovías», por el que se adjudica la ejecución de actuaciones para mantener las autovías en condiciones óptimas de viabilidad, incluyendo su conservación, explotación, adecuación, reforma, modernización, reposi-

ción y gran reparación con una duración máxima de 20 años. Se consigue, nuevamente, con el uso de esta fórmula, diferir el reconocimiento del gasto presupuestario.

### *El peaje en sombra (shadow toll)*

Consiste este método en que el coste de la construcción de la infraestructura es satisfecho por la Administración Pública al agente privado encargado de la construcción, conservación y explotación de la obra a lo largo de un dilatado plazo temporal, en forma de un canon periódico cuyo importe se hace depender de la utilización de la infraestructura por los ciudadanos. Para que la entidad concesionaria no asuma el riesgo de que la infraestructura sea poco utilizada, la Administración le asegura un nivel de ingresos con el que conseguir el equilibrio financiero.

Esta fórmula de financiación ha sido ya utilizada por las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Madrid y Murcia. En la primera se ha construido la autovía de los Viñedos, que transcurre entre Toledo y Tomelloso con una longitud de 130 kilómetros, y su presupuesto es de 285 millones de euros. Madrid la ha empleado en la construcción de la vía de circunvalación llamada M-45 y en el desdoblamiento a cuatro carriles (dos por dirección) de las carreteras M-501 y M-511, en la llamada Ruta de los Pantanos, con una inversión total de 360 millones de euros. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha financiado a través de esta modalidad la carretera C-415, que une Alcantarilla con Caravaca de la Cruz, por un importe total de 72 millones de euros.

En las normas autonómicas, la fórmula de financiación que nos ocupa, también denominada «canon de demanda», se estructura

sobre una participación del sector privado que se vincula a la generación de flujos de caja previsible, que no se repercuten en el usuario a través del peaje, asumiendo la Administración la garantía del pago en función de unas tarifas predefinidas según las expectativas de uso de la infraestructura.

Por otro lado, recientemente hemos leído en la prensa económica que en Galicia, Sacyr Vallehermoso, en consorcio con Caixa Galicia, ha obtenido la concesión para la construcción, mantenimiento y explotación durante 30 años de la autopista de peaje en sombra entre Padrón y Santa Uxía de Ribeira. La Junta de Castilla y León también financia la construcción de la autopista Valladolid-Segovia utilizando esta modalidad. Las carreteras de Ibiza a Sant Antoni, de Ibiza al aeropuerto y la de Sant Rafel a Santa Eulalia también son construidas bajo este modelo de financiación. La autovía M-407 en Madrid y la nueva CV-35 en Valencia serán igualmente financiadas con la fórmula del peaje en sombra.

La justificación que los distintos gobiernos autonómicos utilizan para la introducción de esta fórmula, y el modo en el que la misma está prevista, es la de incentivar al sector privado y especialmente a la pequeña y mediana empresa a la participación en la ejecución de las obras públicas.

Es fácil advertir que el fondo económico y financiero del modelo basado en el «peaje en sombra» es prácticamente igual que lo que se conoce como arrendamiento financiero, el cual implica, tal como se ha concedido en países como Francia y Alemania<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> En este país se ha denominado a este tipo de contratos «contrato de gestión de obra pública (*marché d'entreprise de travaux publics*)», y sobre los mismos puede consultarse, entre otros, Águila *et al.* (1995) y Bezançon y Van Ruymbeke (1990).

la autorización por parte de la Administración Pública de la ocupación temporal del dominio público a la sociedad de *leasing* que construirá y financiará la obra, que será cedida para su explotación a la Administración —en régimen de alquiler o de arrendamiento— hasta el momento de su reversión.

Esta modalidad está siendo utilizada en Gran Bretaña, donde a través de la Ley de Carreteras de 1991 se articula un nuevo sistema de construcción de carreteras de peaje por el sector privado, a través de una relación contractual con el Estado, que responde al principio de que cada proyecto habrá de financiarse con los peajes de los usuarios, sin garantía o ayuda por parte del Estado (es lo que se conoce en su más pura esencia como el *project finance*), corriendo el promotor o contratista con los riesgos en la construcción y explotación; dado que los usuarios de las carreteras en Gran Bretaña no están acostumbrados a satisfacer peaje, está previsto que en los primeros años sea el Estado quien lo satisfaga (de aquí el famoso nombre del *shadow toll o peaje en sombra*). No obstante, se ha previsto que el estado británico pueda ayudar también a la financiación de estas infraestructuras a través de subvenciones a la explotación, asignación de tributos finalistas, garantías de tipo de cambio, anticipos reintegrables, créditos subvencionados, exenciones fiscales, etc.

Tenemos noticia de que el sistema al que nos referimos en este apartado también está siendo utilizado en Finlandia para financiar un tramo de autovía y en Portugal y Holanda para construir varios tramos de carretera.

Finalmente hemos de decir que esta modalidad de financiación ha sido recogida en la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora

del contrato de concesión de obras públicas cuando en la nueva redacción dada por la misma al artículo 225 de la Ley de Contratos de las administraciones públicas se dice que:

el concesionario será retribuido directamente mediante el precio que abone el usuario o la Administración por la utilización de la obra, por los rendimientos procedentes de la explotación de la zona comercial y, en su caso, con las aportaciones de la propia Administración de acuerdo con lo previsto en esta Ley, debiendo respetarse el principio de asunción de riesgo por el concesionario.

Igualmente, en la nueva redacción dada al artículo 246.4 se señala que:

la retribución por la utilización de la obra podrá ser abonada por la Administración teniendo en cuenta su utilización y en la forma prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

### **Creación de empresas públicas o entes públicos**

La Ley 13/1996 abrió la posibilidad en el ámbito estatal de crear sociedades para la construcción o explotación de carreteras y obras hidráulicas. Tal es el caso del ente público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF)<sup>2</sup>, vinculado al Ministerio de Fomento, de personalidad jurídica y patrimonio propios, y personal laboral no funcionario que no depende de la Administración. Su actividad consiste fundamentalmente en la gestión de la construcción de la infraestructura del Tren de Alta Velocidad Madrid-Barcelona-Francia, así como la administración

<sup>2</sup> Creado en 1997, ha desaparecido como tal, se ha integrado en el Administrador de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) que ha empezado a operar el 1 de enero de 2005.



de esta infraestructura y la gestión de sus sistemas de regulación y seguridad. Sus ingresos procederán del canon que cobrará a los usuarios de las líneas gestionadas y de la explotación de redes propias de telecomunicaciones. Mientras tanto, su financiación proviene de las aportaciones patrimoniales del Estado (presupuestadas en el capítulo VIII del presupuesto de gastos), de fondos de la Unión Europea y de recursos ajenos. El GIF tiene capacidad de endeudamiento propio, y el Estado puede, no obstante, subvencionar su actividad.

En la esfera del Ministerio de Medio Ambiente se han creado también sociedades de similares características, destacando Aguas de la Cuenca del Ebro (ACESA), perteneciente a la Confederación Hidrográfica del Ebro.

En el ámbito de las comunidades autónomas la experiencia pionera en la constitución de este tipo de sociedades corresponde a la Generalitat de Cataluña, que en 1990 creó Gestión de Infraestructuras (GISA). Las relaciones entre GISA y la Generalitat se rigen por un convenio que determina las diferentes modalidades de los encargos de gestión de construcción de infraestructuras que GISA asume a cambio de unos ingresos por gestión. Es con la garantía de esos ingresos como GISA apela al endeudamiento en los mercados financieros sin aval de la Generalitat. Terminada la construcción de la infraestructura, ésta pasa al patrimonio de la Generalitat. Esta fórmula también está siendo utilizada en otras comunidades autónomas como Andalucía, Castilla-León, Galicia, Castilla-La Mancha, Madrid o Murcia.

Este tipo de empresas también son frecuentes en el sector público local, si bien su presencia se limita a los ayuntamientos que gestionan gran cantidad de recursos.

Otro de los modelos que ha sido utilizado responde a la fórmula concesional del tipo DBFO (*design, build, finance and operate*), en virtud del cual la sociedad concesionaria, normalmente de capital privado, construye y gestiona la infraestructura. La Administración paga por la provisión de los servicios que se derivan de la obra pública construida. Este modelo está siendo utilizado en la asistencia hospitalaria, residencias de ancianos, guarderías infantiles, instalaciones deportivas, piscinas, gestión de residuos, desalinización de agua, etc. Este tipo de contratos son, en definitiva, casi idénticos a los modelos concesionales puros, con la única diferencia de que quien paga es la Administración y no los usuarios, por lo que esta modalidad de financiación puede asimilarse a un *leasing operativo*. En algunos casos, cabe la posibilidad de que la infraestructura revierta a la Administración al final del periodo de explotación, en cuyo caso estaríamos más próximos a un *leasing financiero*.

Además de aducir criterios de eficiencia y eficacia en la creación de este tipo de entidades, la principal ventaja ha estado en que su deuda no consolidaba a efectos del cómputo del endeudamiento público. Sin embargo, tras la entrada en vigor el 1 de enero de 1999 del nuevo SEC 95 las cosas han cambiado. De acuerdo con este nuevo método la distinción de fronteras entre los diferentes sectores de la economía y, en concreto, entre Administración Pública y empresas, se realizará atendiendo a un criterio de mercado: si una unidad económica orienta su producción de bienes o servicios al mercado —los vende— sus magnitudes económicas deben integrarse en el sector empresarial, independientemente de su propiedad pública o privada. El criterio del SEC 95 para determinar si una unidad económica orienta o no su producción al mercado es un indicador objetivo: que los ingresos por ventas cubran al menos el

50 % de sus gastos de explotación, sin que se consideren ventas los ingresos que se perciben de la Administración Pública que encargó la construcción de la infraestructura (puede ampliarse en Benito y Moreno, 2003).

La situación anterior ha provocado que se desarrollen modelos alternativos, siempre pensando en que la deuda de este tipo de entidades no sea consolidable con la del resto del sector público. De estos modelos destacan aquellos que se basan principalmente en unas estructuras fundamentadas en la constitución de un fondo de titulización. La titulización es una operación de naturaleza financiera, en virtud de la cual es posible la transmisión de determinados activos (principalmente derechos de crédito) a una entidad *ad hoc* (el llamado fondo de titulización) para su «comercialización» por éste último en los mercados financieros. Esta figura ha sido introducida en las concesiones de obra pública por la Ley 13/2003, de 23 de mayo.

Lo que se consigue con esta nueva fórmula es que el endeudamiento no aparece en el balance de la Entidad Pública, pero no cabe duda de que el mismo se habrá trasladado al balance de la Administración Pública que encargó la realización de la infraestructura. Ahora bien, la pregunta clave es si esta deuda se considera o no computable a efectos de endeudamiento público. Con independencia de cuál sea la opinión de las autoridades europeas, nosotros creemos que debe considerarse tal deuda y, además, la misma deberá tenerse en cuenta a la hora de calcular la solvencia de la Administración.

Un mecanismo similar a la titulización, que ha alcanzado una gran proliferación en Estados Unidos en los últimos años, consiste en la emisión de títulos de deuda que se garantiza con cargo, bien a determinados impuestos indirectos, bien a los ingresos producidos por la explotación de las propias infraestructuras.

Esta garantía suele ser el impuesto sobre determinadas ventas y, especialmente, sobre carburantes, aunque también se aplican impuestos indirectos sobre inmuebles colindantes o cercanos a la infraestructura a financiar. En otras ocasiones los títulos de deuda pública emitidos (los llamados *revenue bonds*) quedan garantizados por la afectación de los ingresos generados por la propia infraestructura que va a ser construida, la cual será explotada en régimen de tasas o peajes pagados por los usuarios. También se utiliza este mecanismo para gestionar, mejorar o mantener infraestructuras ya existentes. Se trata, en definitiva, de diferir el pago de los costes de la infraestructura mediante la emisión de deuda, de tal forma que se acompasa su financiación con el período de vida útil de los recursos y se hace partícipes a los usuarios y beneficiarios en dicha financiación, al tiempo que se descargan los presupuestos públicos de compromisos de gastos de elevada cuantía.

## 2.2. Modalidades sin repercusión presupuestaria

En este apartado incluimos aquellas modalidades en las que existe una mezcla entre gestión pública y retribución privada, en el sentido de que el coste de la infraestructura es soportado por los usuarios de la misma y no por la generalidad de los contribuyentes. Dos claros ejemplos son los Entes Públicos Empresariales (AENA y las Autoridades Portuarias) y las Sociedades Estatales de Autopistas. En los primeros las inversiones en infraestructuras son financiadas a través de las tasas que pagan los usuarios de las mismas, mientras que en las segundas se hace frente a las inversiones mediante la percepción de los correspondientes peajes, que son precios privados.

### 2.3. Modalidades privadas

Frente a todas las modalidades anteriores hay que colocar la antigua y tradicional figura de la concesión como paradigma de financiación y gestión privada. La misma se encuentra regulada en los artículos 130 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las administraciones públicas, y dado que es de sobra conocida sólo diremos que el particular construye la infraestructura y se retribuye de su coste mediante la percepción de los ingresos que genere la explotación de la misma, si bien, y como veremos más adelante, el concesionario puede recibir subvenciones de la Administración o cualquier otra ayuda pública (por ejemplo, en forma de *peajes en sombra*).

### 2.4. Modalidades mixtas

En este grupo podemos incluir todas aquellas fórmulas en las que se retribuye al ejecutor de las infraestructuras mediante una combinación de recursos públicos y privados, de lo cual ya hemos puesto algunos ejemplos anteriormente. Por ejemplo, en el caso de las Sociedades Estatales de Aguas se produce una combinación de recursos públicos y privados que se articula en los Convenios que estas Sociedades suscriben con los particulares para la realización de obras hidráulicas.

Además de las subvenciones, anticipos reintegrables, titulización, etc., la Ley 13/2003, de 23 de mayo, ha recogido diferentes posibilidades de colaboración público-privada para la financiación y gestión de infraestructuras. Son las siguientes:

- Cuando el concesionario apele al crédito en el mercado de capitales a tra-

vés de la emisión de títulos, podrá contar con el aval de las administraciones públicas.

- Las concesiones de obras públicas, con los bienes y derechos que lleven incorporados serán hipotecables.
- Las administraciones públicas pueden contribuir a la financiación de la obra mediante el otorgamiento de préstamos participativos. Estos préstamos se encuentran regulados en el artículo 20 del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica (puede ampliarse en Domínguez, 1998):

Uno. Se considerarán préstamos participativos aquellos que tengan las siguientes características:

- a) La entidad prestamista percibirá un interés variable que se determinará en función de la evolución de la actividad de la empresa prestataria. El criterio para determinar dicha evolución podrá ser: el beneficio neto, el volumen de negocio, el patrimonio total o cualquier otro que libremente acuerden las partes contratantes. Además, podrán acordar un interés fijo con independencia de la evolución de la actividad.
- b) Las partes contratantes podrán acordar una cláusula penalizadora para el caso de amortización anticipada. En todo caso, el prestatario sólo podrá amortizar anticipadamente el préstamo participativo si dicha amortización se compensa con una ampliación de igual cuantía de sus fondos propios y siempre que éste no provenga de la actualización de activos.
- c) Los préstamos participativos en orden a la prelación de créditos, se

situarán después de los acreedores comunes.

- d) Los préstamos participativos tendrán la consideración de fondos propios a los efectos de la legislación mercantil.

Dos. Los intereses devengados tanto fijos como variables de un préstamo participativo se considerarán partida deducible a efectos de la base imponible del Impuesto de Sociedades del prestatario.

### 3. REPERCUSIÓN EN EL DÉFICIT Y EN LA DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En páginas anteriores ya nos hemos referido, aunque sólo haya sido brevemente, a las repercusiones que sobre el déficit y la deuda pública tienen estas fórmulas de financiación, siendo el objetivo de este apartado profundizar en dichas cuestiones.

En primer lugar, hemos de decir que en España no existen normas contables que se refieran al tratamiento que debería dársele a la mayoría de estas figuras, por lo que nos vamos a servir principalmente de la normativa que al respecto ha emitido la Unión Europea. Hemos de decir que también existe regulación contable en Gran Bretaña y en Australia, si bien la omitiremos en este trabajo por razones de espacio<sup>3</sup>.

La Unión Europea, el punto de referencia lo encontramos en el SEC 95 y, más concretamente, en el *Manual del SEC 95 sobre el déficit público y la deuda (segunda edición)*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Puede consultarse el libro de título *Análisis contable de las infraestructuras públicas y su financiación privada* que han elaborado los autores del presente artículo, junto con las profesoras Fuertes, Pelejero y Zorio.

<sup>4</sup> La Intervención General de la Administración del Estado ha publicado un *Manual de cálculo del déficit en*

elaborado por Eurostat, el cual ha dado respuesta a la inquietud de la Comisión Europea por asegurar la correcta aplicación de los criterios fijados en el SEC 95 en la elaboración de estadísticas y cuentas financieras públicas. Entre las operaciones que pueden suscitar confusiones y problemas conceptuales se encuentran las que se refieren a las infraestructuras públicas financiadas, construidas y explotadas por el sector privado. Lo contenido en este documento sustituye a otras normas elaboradas por Eurostat tras la consulta de algunos países sobre el tratamiento contable de las nuevas operaciones de financiación y explotación de infraestructuras públicas, las cuales tomaban como referencia conceptual el antiguo SEC 79.

El Manual distingue dos casos en los que el sector privado financia, construye y gestiona infraestructuras públicas:

- Caso 1. Las administraciones públicas contratan a una sociedad para la construcción de una infraestructura utilizada para suministrar servicios que constituyen gasto en consumo final de estas entidades. Ejemplos:
  - Una Administración Pública solicita a una sociedad que construya una cárcel con arreglo a unas especifi-

---

*Contabilidad Nacional adaptado a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales*, cumpliendo así uno de los compromisos adquiridos en el marco general de las actuaciones previstas en el «Acuerdo de la comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos sobre mejoras en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno». Esta publicación se ha elaborado con el objetivo de servir de ayuda a las distintas administraciones para que puedan obtener de manera sencilla, a partir de la información de base suministrada por sus cuentas públicas, una buena aproximación del déficit valorado de acuerdo a los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95). Se encuentra disponible en [http://www.igae.meh.es/Internet/Cln\\_Principal/InformesCuentas/Informes/InicioPublicaciones.htm](http://www.igae.meh.es/Internet/Cln_Principal/InformesCuentas/Informes/InicioPublicaciones.htm)

caciones establecidas. La Administración Pública acuerda pagar a la sociedad una determinada cantidad durante 25 años para que la cárcel cumpla el fin al que está destinada, siempre y cuando se mantenga adecuadamente. Al final de los 25 años, la propiedad legal de la cárcel se transfiere del contratista a la Administración Pública.

- Una Administración Pública contrata a una empresa para el diseño y construcción de una carretera, cuyo mantenimiento en unas condiciones acordadas estará a cargo de la empresa durante 25 años. La Administración Pública paga al contratista una tarifa anual ligada al número de vehículos que utiliza la carretera.

En estos casos hay pagos regulares de la Administración Pública a la sociedad.

- Caso 2. Una sociedad construye o gestiona infraestructuras públicas y financia los costes cobrando a los usuarios que no son la Administración Pública implicada. Por ejemplo, una sociedad construye una carretera y cobra el peaje a los vehículos que la utilizan. Puede, además, existir un pago de la sociedad a la Administración Pública, o puede no haberlo.

El segundo caso no plantea ningún tipo de problemas, dado que como la Administración Pública no hace pagos a la sociedad concedente la infraestructura deberá contabilizarse en el balance de la sociedad durante el periodo de la explotación. Cuando la infraestructura se entregue al final de la concesión a la Administración Pública, se registrará en el balance de dicha Administración compensada por una transferencia de capital, y sin ninguna inci-

dencia sobre la capacidad o necesidad de financiación.

En el primer caso, en cambio, si surgen algunos problemas que Eurostat resuelve de la siguiente manera:

- a) Si durante el periodo de explotación la sociedad afronta la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y recibe la mayoría de los beneficios, la infraestructura se registra en su balance. El contrato entre la sociedad y la Administración Pública tiene entonces las características de un arrendamiento operativo. Sólo repercuten en el resultado presupuestario de la Administración los pagos regulares. Si la infraestructura se entrega a la Administración Pública al final del periodo de explotación, se registra en el balance de ésta, compensado con una transferencia de capital que no tiene repercusión en el resultado presupuestario.
- b) Si durante el periodo de explotación la Administración Pública afronta la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y recibe la mayoría de los beneficios, la infraestructura se contabiliza en su balance (se considera formación bruta de capital fijo y, por tanto, con repercusión en la capacidad o necesidad de financiación) utilizando como contrapartida un préstamo de igual valor, dado que el contrato tiene las características de un arrendamiento financiero. Durante el periodo de explotación, los pagos anuales deberán dividirse entre reembolsos de principal y pagos de intereses (sólo éstos tendrán repercusión en la capacidad o necesidad de financiación) relativos al préstamo imputado. El tipo de interés se determinará implícitamente, tal que las amortizaciones acumuladas equi-

valgan al principal del préstamo imputado. El coste corriente (también con repercusión en la capacidad o necesidad de financiación) del servicio prestado se calculará de forma residual como la diferencia entre pagos efecti-

vos en función del tráfico y los anteriores elementos.

Para evaluar quién asume los riesgos y beneficios de la propiedad deberá responderse a las cuestiones que figuran en el cuadro n.º 1.

Cuadro n.º 1

### **Diferencias entre el arrendamiento financiero y el operativo**

#### **¿Quién es responsable del mantenimiento y el seguro del activo?**

Si la Administración Pública organiza y paga directamente el seguro y el mantenimiento del activo, esto sugiere un arrendamiento financiero, dado que esta entidad hace frente al riesgo de que se produzcan variaciones en tales costes.

#### **¿Quién reembolsa la financiación en caso de rescisión anticipada del contrato?**

Si la Administración Pública es responsable del reembolso de las deudas de la sociedad en caso de rescisión anticipada del contrato, estamos ante un arrendamiento financiero.

#### **¿Quién determina la naturaleza del activo?**

Si la sociedad tiene un margen de libertad considerable y permanente en cuanto al modo de cumplir el contrato, toma las decisiones clave sobre el diseño y la construcción del activo y decide cómo se explota y mantiene para prestar el servicio requerido al comprador, estamos ante un contrato de arrendamiento operativo.

#### **¿Quién hace frente al riesgo en cuanto al nivel de demanda?**

La demanda de los servicios proporcionados mediante el activo puede ser superior o inferior a lo esperado. Si el nivel de la demanda afecta a los ingresos de la sociedad, dado que la Administración Pública y los demás clientes sólo pagan por el servicio consumido estamos ante un contrato de arrendamiento operativo.

#### **¿Se reciben ingresos de terceros?**

Cuando la sociedad utiliza el activo para prestar servicios a clientes distintos de la Administración Pública, no es ésta quien se enfrenta a los riesgos de la fluctuación de la demanda y estos ingresos constituyen una parte considerable de las rentas totales obtenidas del activo, el contrato es el de un arrendamiento operativo.

#### **¿Paga menos la Administración Pública si la calidad del servicio no es suficiente?**

Estaremos ante un contrato de arrendamiento operativo si los pagos de la Administración Pública se reducen cuando el servicio prestado por la sociedad no tiene la calidad requerida, incluso si ello se debe a problemas del activo, más que a la forma de explotarlo.

.../...

Cuadro n.º 1 (continuación)

**Diferencias entre el arrendamiento financiero y el operativo**

¿Aumentan los pagos de la Administración Pública en caso de aumentar los costes de la sociedad?

Cuando la Administración Pública paga más si se produce un incremento de los costes de la sociedad relacionados con el activo, se trata de un contrato de arrendamiento financiero.

¿Quién se enfrenta al riesgo del valor residual?

Si la Administración Pública tiene la opción, al final del contrato, de comprar el activo al precio corriente de mercado y no está obligada a comprarlo a un precio preacordado si no lo necesita o si el activo no está en buenas condiciones, estamos ante un contrato de arrendamiento operativo.

En un mismo contrato no todas las respuestas tienen por qué ser en el mismo sentido, sino que unas pueden sugerir arrendamiento financiero y otras, arrendamiento operativo, por lo que en tal caso se debe delimitar la importancia relativa de cada factor del proyecto. Precisamente, para evitar la confusión que pudiera surgir en la evaluación de los riesgos, Eurostat emitió el *News Release de 11 de febrero de 2004*, cuyo contenido ha sido incorporado al Manual y donde se aclara el tratamiento (impacto en el déficit y en la deuda de las Administraciones Públicas) de las asociaciones público-privadas. En el mismo se especifica que la decisión de Eurostat se aplicará a aquellos contratos en los que la Administración es el principal comprador de los servicios suministrados por una entidad privada y la demanda emana directamente de la propia Administración o de terceras partes usuarias, como se observa en los servicios sanitarios y educativos y en el uso de ciertas infraestructuras de transportes. Una característica importante de estos contratos es que en los mismos se mencio-

na normalmente la producción de ciertos activos diseñados específicamente para la prestación del servicio que necesiten un gasto de capital inicial. La cuestión clave respecto de estos activos se refiere a si deben registrarse como activos públicos o, por el contrario, deben figurar en la contabilidad de la entidad privada.

### 3.1. Riesgo

Eurostat considera que los activos se consideran no públicos sólo si existe una prueba sólida de que la entidad privada soporta la mayor parte del riesgo ligado a la asociación constituida. Por tanto, este análisis de los riesgos soportados por las partes contratantes constituye un elemento clave de la evaluación de un proyecto de asociación público-privada con respecto a la clasificación de los activos implicados en el contrato para asegurar la contabilización correcta de su impacto sobre el déficit y la deuda pública.

Por otro lado, esta evaluación no tiene en cuenta los riesgos que no estén ligados

estrechamente al activo y que pueden estar íntegramente separados del contrato principal, como sucede cuando una parte del contrato puede renegociarse periódicamente y estar sujeta a los resultados y a los pagos de penalidades que no dependen del estado de los activos principales.

Eurostat ha seleccionado tres categorías principales de riesgos «genéricos». Una primera categoría es el «riesgo de construcción», que cubre sobre todo contratiempos y retrasos en el suministro, el no respeto de normas específicas, los sobrecostes, la deficiencia técnica y los efectos exteriores negativos. En este sentido, la obligación de la Administración de comenzar a efectuar los pagos regulares a la entidad privada sin tener en cuenta el estado efectivo de los activos es la prueba de que la Administración soporta la mayoría de los riesgos de construcción.

La segunda categoría se refiere a los «riesgos de disponibilidad» por los cuales la responsabilidad de la entidad privada es relativamente evidente. Implica que la entidad no está en disposición de suministrar el volumen contractual acordado o de responder a las normas de seguridad o certificación pública ligadas a la prestación de servicios a los usuarios finales, tal y como especifica el contrato. Este riesgo se aplica también cuando la entidad privada incumple los requisitos de calidad contenidos en el acuerdo. Entonces, se asume que la Administración no soportará un riesgo tal si tiene capacidad de reducir de manera significativa sus pagos periódicos como penalización. Los pagos públicos deben depender del grado efectivo de disponibilidad suministrado por la entidad privada durante un cierto período de tiempo. Sin embargo, la aplicación de penalizaciones cuando la entidad privada ha faltado a sus obligacio-

nes de servicio debe ser automática y tener un efecto importante sobre los ingresos o beneficios de la entidad privada, y no ser puramente «cosmética» o simbólica.

La tercera categoría es el «riesgo ligado a la demanda», que cubre la variabilidad de la demanda cuando ésta no es imputable a la gestión de la entidad privada. Este riesgo no cubre más que una modificación de la demanda que no sea resultado de una calidad inadecuada de los servicios suministrados por la entidad privada o de una iniciativa que modifique la calidad o cantidad de éstos. Por el contrario, la variabilidad de la demanda deberá depender de otros factores tales como el ciclo económico, las nuevas tendencias del mercado, la competencia directa o la obsolescencia técnica. La Administración deberá asumir este riesgo cuando esté obligada a garantizar un nivel dado de pagos a la entidad privada, independientemente del nivel real de la demanda por parte del usuario final.

A la vista del análisis de los riesgos anteriores, la decisión de Eurostat se resume en que los activos ligados a una asociación público-privada se clasifiquen como activos no públicos, de modo que no se registren en el balance de las administraciones públicas, si se reúnen dos condiciones: que la entidad privada soporte el riesgo de construcción y, además, al menos uno de los dos riesgos siguientes: el de disponibilidad y el ligado a la demanda.

Si, en cambio, el riesgo de construcción lo soporta la Administración o si la entidad privada soporta éste pero ningún riesgo más, los activos sí se clasificarán como públicos. Esto supone importantes consecuencias para las finanzas públicas, tanto desde el punto de vista del déficit como de la deuda.



Los gastos iniciales en capital, relativos a los activos, se registrarán como formación de capital fijo de las administraciones públicas, con un impacto negativo sobre el déficit/superávit público, y la contrapartida será, en su caso, un aumento de la deuda pública.

Los pagos regulares de la Administración tendrán un impacto sobre el déficit/superávit público sólo en lo que respecta a la partida relativa a las compras de servicios y a los intereses de los préstamos asumidos.

Debemos recordar finalmente respecto al concepto de entidad «privada», que debe interpretarse este término por oposición al ámbito de la Administración Pública y que, por tanto, incluye las sociedades públicas, mixtas o privadas, que prestan servicios a la Administración en condiciones de mercado (puede ampliarse en Benito y Moreno, 2003).

Todo lo anterior supone un espaldarazo a la noción de transferencia real y creíble de riesgos (de demanda o de disponibilidad) para la «no-consolidación» de este tipo de operaciones en el sector «Administraciones Públicas», descartando modelos con pagos fijos e incondicionales como los que en ocasiones pueden observarse en algunos proyectos impulsados por la Administración.

Por otra parte, se incide de forma especial en el riesgo de construcción, lo que viene a confirmar la necesidad imperiosa de acotar realmente los costes de la inversión antes de establecer las condiciones de la venta de servicios y de realizar ejercicios serios de planificación financiera sobre los flujos que generará la operación como paso previo a la definición contractual o a la licitación pública de la misma.

### 3.2. Repercusión presupuestaria y contable

Analizada la normativa anterior, y centrándonos en el análisis del «peaje en sombra», por ser la modalidad que más controversia ha suscitado, observamos como la concepción española de esta fórmula de financiación difiere ligeramente del concepto de «*private finance initiative*», desarrollado en otros países de la Unión Europea y muy especialmente en Gran Bretaña (puede ampliarse en Broadbent y Laughlin, 1999; Heald, 1997; Hodges y Mellett, 1999; y Mumford, 1998). En este último país, cualquier nueva inversión que quiera realizar el Gobierno con cargo a sus presupuestos debe ir acompañada de un estudio que ponga de manifiesto que el coste de la misma es menor que si se realiza bajo la fórmula concesional del tipo DBFO. Como consecuencia del estudio, y en caso de que se elija la iniciativa privada, se optará por el régimen concesional de peajes puros, o bien por un contrato de gestión de servicios o pago de servicios prestados.

Sin embargo, en el caso español la realidad es que se trata del pago fraccionado y aplazado de la inversión, junto con los gastos de conservación, a lo largo del plazo de la concesión. Podemos considerar, en definitiva, esta modalidad de financiación como una compra a plazos, o como mucho una operación casi idéntica en cuanto a la forma de financiarse al arrendamiento financiero, con la única diferencia de que en el «peaje en sombra» el arrendatario (la Administración) no pagará opción de compra al arrendador (empresa privada) para quedarse con la titularidad definitiva del bien. Otra diferencia que puede argumentarse es que en el contrato de arrendamiento financiero viene perfectamente delimitado el importe

que habrá de satisfacer el arrendatario durante toda la vida de dicho contrato, mientras que en el «peaje en sombra» se pagará más o menos en función del uso que se haga de la infraestructura por ciudadanos (por ejemplo, en el caso de carreteras se pagará en función del tráfico que circule anualmente).

De acuerdo con esto último, no es posible determinar a priori el importe exacto que deberá satisfacer la Administración con cargo a los presupuestos anuales. Ahora bien, no cabe duda de que al objeto de asegurarle el equilibrio financiero a la empresa constructora, la Administración se habrá comprometido a pagar un mínimo (es decir, aunque no pasen coches por la carretera la Administración abona una cantidad que asegure a la empresa la rentabilidad de su inversión, pues de lo contrario, nadie acudiría a la construcción de la infraestructura).

Por otra parte, la Administración también habrá establecido un máximo a pagar (esto es, y siguiendo con el ejemplo de las carreteras, cuando se exceda de un tope máximo de vehículos la Administración no pagará más).

Resumiendo lo anterior, la Administración asume una deuda, opinión que se ve reforzada por el hecho de que en las normativas autonómicas que han regulado esta fórmula de financiación se dice que con el fin de garantizar la eficaz explotación de las obras construidas por los particulares y la rentabilidad de las inversiones, la Ley de Presupuestos de cada año consignará crédito presupuestario por la cuantía máxima que deba pagar la Administración a los concesionarios, en función de las previsiones de uso de las infraestructuras construidas que se contengan en los títulos concesionales. Es decir, la asunción de

riesgos por parte del concesionario es prácticamente inexistente. La contrapartida de esa deuda será un activo (bien como inmovilizado material o bien como derecho de uso). Pensamos que activo y deuda deben figurar en el balance de situación por el principal del préstamo, si bien sería conveniente registrar también como activo (gastos diferidos por intereses y mantenimiento) y como deuda la diferencia que resta hasta el importe máximo de las cuotas que la Administración se compromete a pagar.

Hemos optado por considerar inversión la obra financiada porque en definitiva es la Administración la que, con cargo a sus consignaciones presupuestarias, abona a la sociedad concesionaria, a lo largo de la vida de la concesión, la cantidad estipulada en función del uso de la infraestructura, lo cual supone, como ya dijimos anteriormente, un pago aplazado y fraccionado de la inversión, que incluye asimismo los gastos de conservación. Siguiendo los criterios adoptados por Eurostat, el reconocimiento contable debe hacerse en el momento de la formalización del contrato por el importe que financia la sociedad arrendadora, es decir, por el principal del préstamo. Dado que en dicho momento no existe ninguna imputación presupuestaria, creemos que debería ajustarse el saldo presupuestario por el citado importe para el cálculo de la capacidad/necesidad de financiación a efectos de la contabilidad nacional. Cuando posteriormente se efectúe el pago del canon se deberá distinguir la parte que representa la devolución del principal de la deuda de la que supone gastos financieros, y de la que corresponde a gastos por mantenimiento y conservación, imputándose a los capítulos 9, 3 y 2, respectivamente, del presupuesto de gastos. La variabilidad anual que pudiera surgir en la cuota a satisfacer al concesionario en función del uso

de la obra pública, únicamente aumentará o disminuirá el coste final del servicio, y procedería su imputación al capítulo 2. Lógicamente, ya sólo lo imputado a los capítulos 2 y 3 tendrá repercusión en el cálculo de la capacidad/necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional.

Si al finalizar el plazo de la concesión la cuantía máxima por la que se valoró la deuda con el concesionario supera las cantidades efectivamente satisfechas deberá anularse el activo y el pasivo por la diferencia. Esto último también puede hacerse anualmente por la diferencia entre el máximo a pagar previsto para ese año y lo realmente comprometido.

Por otro lado, no nos parece adecuado que la obra financiada bajo esta modalidad, no se considere inversión teniendo en cuenta que la Administración lo único que hace es subvencionar la tarifa que deberían pagar los usuarios. En esta línea, tampoco estimamos adecuado imputar presupuestariamente estos pagos como «subvención corriente». Si se considerase subvención, sería en todo caso «subvención de capital», es decir, capítulo 7 del presupuesto de gastos (el dinero se entrega para financiar la construcción y mantenimiento de la infraestructura); sin embargo, en tal caso, ¿dónde se encontraría contabilizada la inversión como activo?

Por lo que se refiere al «contrato de abono total del precio», o también llamado «modelo alemán», no cabe duda de que el mismo supone la traslación en el tiempo del coste de las infraestructuras contratadas, comprometiéndose de esta forma en el momento de conceder la realización de la obra los créditos presupuestarios futuros.

Dado que la gran ventaja, dicho sea con todo tipo de reservas, de este modelo de financiación es pagar una vez finalizadas las

obras, liquidándose la deuda de una sola vez o de manera fraccionada hasta un máximo de 10 anualidades, creemos que al menos deberá darse cuenta de estos compromisos futuros en el «estado de compromisos de gastos con cargo a presupuestos de ejercicios futuros». Tal información se recogerá cuando se inicien las obras, manteniéndose hasta la finalización de las mismas. A partir de este momento debemos registrar una deuda por el importe total a pagar, siendo la contrapartida la correspondiente cuenta de inmovilizado.

Además de lo anterior, en el caso de fraccionamiento o aplazamiento de la deuda, y siempre que puedan ser conocidos, deberemos recoger en contabilidad el importe de los intereses incorporados a la deuda cuyo devengo es posterior a la entrega de la obra (o su puesta en condiciones de funcionamiento).

Ahora bien, y aunque durante la ejecución de la inversión no se registran movimientos en la contabilidad presupuestaria, en términos de contabilidad nacional la entidad pública debe calcular la inversión en curso al final de cada ejercicio según el grado de ejecución de la obra, resultado de la aplicación del principio de devengo recogido en el SEC 95. Esta información se deduce directamente del contrato. Dicho importe será considerado como *formación bruta de capital fijo* de la entidad pública durante los años que dure la construcción hasta su entrega. La carga financiera derivada figurará como intereses y se imputará según el criterio de devengo en el período existente entre la firma del contrato y la entrega de la obra. En caso de aplazamiento de pago, durante la ejecución de la obra, se procederá igualmente y, a partir de la entrega de la misma, se imputará la parte de los intereses devengados.

Al finalizar la obra, o se produce un pago único o, si se refinancia, se realizan pagos parciales durante varios ejercicios. En el momento del pago es cuando se registra como inversión en contabilidad presupuestaria y debe hacerse un ajuste en la contabilidad nacional deduciendo estos importes, ya que habían sido tenidos en consideración anteriormente. Esto ha provocado, por ejemplo, un ajuste negativo en el resultado presupuestario del año 2004 de la Administración General del Estado de 312 millones de euros (IGAE, 2005).

Las repercusiones que en el resultado presupuestario y en contabilidad nacional tiene el «modelo alemán» son:

a) *Contrato sin fraccionamiento en el pago.* En contabilidad nacional tiene que reflejarse en cada ejercicio la obra en curso como formación bruta de capital fijo (según el grado de avance) y, los gastos financieros devengados como intereses. Dado que presupuestariamente no se realiza ninguna contabilización, será necesario practicar en cada ejercicio un ajuste negativo al déficit/superávit presupuestario no financiero por la suma de ambos importes. Dicho ajuste incrementará el déficit de la Administración Pública, cuya contrapartida será un préstamo imputado. En el año en que tenga lugar la entrega de la obra se imputará a presupuesto el coste total de la misma, mientras que en términos de contabilidad nacional sólo corresponde la parte de obra realizada y los intereses devengados en dicho período. Por tanto habrá que realizar un ajuste positivo al déficit/superávit presupuestario no financiero por la diferencia entre lo que se registra presupuestariamente (importe total del contrato) y lo que

en ese año corresponde en contabilidad nacional (avance de obra del año e intereses devengados), reduciéndose en dicho importe el déficit de la Administración Pública. La contrapartida, será la cancelación del préstamo imputado en los años anteriores.

b) *Contrato con fraccionamiento en el pago a partir de la entrega de la obra.* En términos de contabilidad nacional no afecta esta circunstancia al registro de la inversión. Presupuestariamente, el coste de la inversión se refleja a medida que nacen las obligaciones de ir pagando las anualidades correspondientes. Por tanto, durante la ejecución de la obra los ajustes son los mismos que en el caso a), reconociéndose un préstamo imputado por el mismo importe. Sin embargo, en el año de la entrega, el ajuste vendrá dado por la diferencia entre el valor de la obra ejecutada con sus intereses y el importe de la anualidad imputada a presupuesto. En los años siguientes, a partir de la puesta a disposición de la obra objeto del contrato, tendrá que efectuarse un ajuste positivo por la diferencia entre la anualidad y los intereses devengados. Estos últimos formarán parte de la amortización del préstamo imputado. La cancelación de este préstamo comenzará en el año de la entrega de la obra.

### 3.3. Empresas públicas

Hay ocasiones en que una Administración Pública encomienda a una empresa pública de ella dependiente, la realización de una inversión, que será traspasada al balance de la Administración a su término. En este supuesto suponemos que a efectos de

la contabilidad nacional la empresa pública está incluida en el sector de las sociedades no financieras y, por tanto, no tiene la consideración de Administración Pública.

Es frecuente encontrar casos en que durante la construcción, la sociedad que recibe la encomienda recoge el importe de la inversión como un activo circulante frente a la Administración Pública, mientras que ésta no registra ninguna operación en su contabilidad. Una vez finalizada la inversión se procede a su entrega a la Administración Pública, que realizará pagos a la unidad que ejecutó el mandato, como contrapartida a la obra que recibe. Por tanto, la operación sólo se refleja en el presupuesto cuando se realizan los pagos. Sin embargo, en contabilidad nacional la inversión ejecutada debe computarse desde el principio como propia de la Administración Pública que efectuó la encomienda, y en consecuencia, su superávit/déficit se verá afectado durante la construcción.

En concreto, a efectos de determinar el déficit o superávit en contabilidad nacional, el saldo de la liquidación presupuestaria se corregirá mediante un ajuste por el valor de la inversión realizada en el ejercicio económico por otras unidades por cuenta de la Administración Pública. Dicho ajuste supondrá un mayor gasto no financiero que aumentará el déficit de contabilidad nacional con relación al saldo presupuestario no financiero. Una vez registrada toda la inversión en la Administración Pública, los pagos que presupuestariamente pueda realizar ésta darán lugar a ajustes positivos sobre la liquidación presupuestaria, al ser considerados a efectos de contabilidad nacional como operaciones financieras.

No obstante, si la Administración Pública realiza pagos a la empresa pública durante la construcción de la obra, los ajustes ven-

drán determinados por la diferencia entre el valor de la inversión anual y los pagos satisfechos en el ejercicio económico. Finalmente, en el supuesto de que la sociedad realice una reducción de su capital social como contrapartida del traspaso de la inversión a la Administración Pública, en contabilidad nacional la contrapartida de la inversión efectuada en cada ejercicio será una operación en concepto de enajenación de acciones y participaciones, por lo que anualmente y por el importe de la inversión realizada se procederá a realizar un ajuste negativo, aumentando el déficit de contabilidad nacional con relación al saldo presupuestario.

Una situación análoga a la que acabamos de describir sucede con las denominadas sociedades instrumentales, entendiendo por las mismas aquellas sociedades públicas que no realizan una auténtica actividad económica por cuenta propia, sino que su función principal consiste en desarrollar distintas actuaciones (fundamentalmente, promover inversiones) por cuenta de la administración pública correspondiente. La consideración de estas unidades como administraciones públicas consigue que la inversión, el endeudamiento y el déficit de las mismas se computen como inversión, deuda y déficit público, de acuerdo con la verdadera naturaleza económica de las operaciones efectuadas.

El supuesto clásico es el de las unidades instrumentales para la promoción de infraestructuras públicas, a las cuales la Administración Pública de quien dependen les encomienda, por alguno de los cauces previstos en el ordenamiento jurídico, la ejecución de determinadas inversiones. Con carácter general, la instrumental únicamente actúa como promotora de las obras que le han sido encomendadas, en-

cargando la construcción física de las mismas a terceros.

Durante la construcción, el importe de estas inversiones ejecutadas por la sociedad instrumental por cuenta de la Administración pública es contabilizado, generalmente, como un activo financiero de la unidad frente a la Administración (un derecho de cobro en la cuenta de «Deudores»), por el importe de las certificaciones de obra emitidas por los contratistas. Con carácter general, estas infraestructuras no pueden ingresar en el patrimonio de la unidad instrumental porque no van a ser explotadas por la misma, sino entregadas a la Administración a su conclusión.

Las aportaciones recibidas de la Administración para financiar estas inversiones se pueden aplicar bien a cancelar la cuenta del activo financiero que recoge el derecho de cobro frente a la misma (Deudores), bien se puede contabilizar como un pasivo (anticipos recibidos, pagos a cuenta..), hasta que se cancelen activos y pasivos a la entrega de las obras terminadas.

Cuando existe un desfase entre las aportaciones de la Administración y los pagos a los contratistas, la instrumental financia las obras endeudándose.

En contabilidad nacional debe registrarse como un gasto la inversión ejecutada cada año por la instrumental por cuenta de la Administración. Con carácter general, su cuantía será equivalente al importe de las certificaciones emitidas por los constructores en el ejercicio, y se podrá determinar por el aumento bruto de las cuentas que representen la deuda de la Administración por las obras encomendadas. Si en estas cuentas figuran los netos de las aportaciones aplicadas, también deberá tenerse en cuenta éstas para determinar el coste total

incurrido en el ejercicio y que debe figurar como gasto en contabilidad nacional.

Las aportaciones recibidas deben figurar como ingresos recibidos, por la misma cuantía que figuran como gasto (obligaciones reconocidas) en la Administración correspondiente. Y esto independientemente de que la unidad aplique la totalidad o parte de las aportaciones a disminuir la cuenta del activo financiero.

Por tanto, y sin considerar el resto de las operaciones realizadas por la instrumental (que también deberán ser consideradas gastos o ingresos), su capacidad o necesidad de financiación vendrá determinada por la diferencia entre el coste total de las obras ejecutadas en el ejercicio y las aportaciones recibidas de la Administración correspondiente.

A efectos de contabilidad nacional, y para contabilizar correctamente las operaciones realizadas por estas unidades, es necesario identificar todos los años los siguientes flujos: (1) las inversiones ejecutadas por cuenta de la Administración que encomienda la obra y (2) las obligaciones reconocidas por la Administración en contrapartida por estas actuaciones, por cualquier capítulo presupuestario.

Respecto a los gastos por aportaciones de capital a empresas públicas, independientemente de que se instrumenten como transferencias o como adquisición de acciones, y que se imputan normalmente al capítulo 8 del presupuesto como activos financieros, el SEC 95 establece que cuando dichas aportaciones se hagan a empresas que acumulan pérdidas se consideren como no financieras y, por tanto, computen en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación. Ahora bien, si la aportación excede del importe de las pérdidas y tal exceso es invertido en áreas rentables de la empresa, se considerará

entonces como aportación financiera y no computa en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación. La Administración General del Estado ha realizado por este concepto un ajuste negativo en el resultado presupuestario del ejercicio 2004 de 418 millones de euros (IGAE, 2005).

Si la aportación de capital es para reestructurar empresas en crisis, se considerará la aportación de capital como financiera sólo si se espera que la compañía sea rentable en el futuro próximo.

Obviamente, cuando la aportación de capital se vea remunerada con dividendos o con otro activo será considerada como operación financiera y, por tanto, sin repercusión en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación.

#### 4. CONCLUSIONES

En la mayoría de las distintas modalidades de financiación analizadas anteriormente es la Administración quien al final acaba pagando una parte o todo de la obra o del servicio prestado, generalmente a través de transferencias plurianuales que se reparten en el tiempo; es decir, no podemos esperar de las mismas el milagro de financiar obras públicas sin que el presupuesto de nuestras Administraciones se entere. Para ello ya existen los modelos concesionales (caso clásico de la autopista de peaje), donde la Administración no paga un euro de la infraestructura ni de sus costes de explotación. En definitiva, podemos concluir que lo que se ha pretendido con estas fórmulas de financiación ha sido evitar la contabilización de la deuda vinculada al proyecto de inversión, pero no cabe duda de que antes o después esa deuda deberá ser contabilizada y, sobre todo, pagada.

No nos parece oportuno tampoco hablar de financiación público-privada en los diferentes modelos analizados, pues en algunos de ellos no aparece el sector privado por ningún lado, ya que como hemos visto el SEC 95 no se fija sólo en la titularidad de la unidad institucional, sino en si ésta vende su producción al mercado.

También hemos de señalar que todas estas modalidades son generalmente más costosas que las que recurren al endeudamiento tradicional, suelen ser operaciones más complejas y largas de analizar, y en ocasiones resultan jurídicamente muy sofisticadas. Ahora bien, lo que tampoco se nos debe olvidar es que las Administraciones Públicas tienen que seguir invirtiendo en centros sociales, infraestructuras viarias, depuradoras, etc., y que por tanto lo primero que debe tenerse en cuenta es si la inversión puede acometerse desde el presupuesto a la manera tradicional; en caso de que esto no sea posible deberán buscarse otras alternativas (subvenciones al precio, anticipos reintegrables, préstamos participativos, préstamos subordinados o ayudas excepcionales, entre otras), pero siempre con el adecuado seguimiento presupuestario, de forma que se controle estrictamente el volumen de operaciones que puede soportar la situación financiera de una determinada Administración. Al igual que existen límites en los gastos plurianuales para evitar que los políticos actuales dejen cargas insostenibles a los futuros, cuando se utilizan estas fórmulas alternativas de financiación deberá tenerse en cuenta su justificación en términos económicos y presupuestarios.

En esta búsqueda de soluciones imaginativas, no nos gustaría terminar sin mencionar una fórmula absolutamente novedosa e interesante que ha utilizado el Gobierno

austriaco, consistente en la creación de una empresa de capital íntegramente público, *Bundesimmobiliengesellschaft* (BIG), a la que se le han transferido la mayoría de los edificios (escuelas, universidades, oficinas, etc.) para su gestión y mantenimiento. El BIG ha financiado esta transferencia mediante la emisión de deuda y la contratación de préstamos. Posteriormente, el BIG arrienda al Gobierno estos edificios basándose en criterios de mercado.

Surgen tres preguntas al hilo de esta operación desde el punto de vista de la contabilidad nacional (SEC 95): a) ¿el BIG es una unidad institucional como tal o es una unidad auxiliar del Gobierno?, b) ¿el BIG se clasifica en el sector «Administraciones Públicas» o en el sector «Empresas no

financieras», y c) ¿la transferencia de la propiedad del Gobierno hacia el BIG debe ser considerada como una venta y, por tanto, reducir el déficit del Gobierno?. Eurostat (puede verse su *News Release* n° 15/2002, de 31 de enero) decidió lo siguiente al respecto: el BIG es una unidad institucional, debe ser clasificada dentro del sector «Empresas no financieras», y su deuda no forma parte de la deuda pública.

Por otra parte, la transferencia de activos no se considera venta comercial, sino sólo un cambio en la clasificación, y, por tanto, no tiene repercusión en el déficit público. En resumen, el BIG podrá endeudarse sin que ello suponga más deuda pública, y el gobierno austriaco sólo tendrá que pagar el arrendamiento de los edificios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILA, Y.; BEZANÇON, X.; GIRARDOT, R.; ROUX-DES-SARPS, D. y SUR-LE-LIBOUX, M.T. (1995): *Le guide du marché d'entreprise de travaux publics*, Ed. EFE, París.
- BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (2005): *Evaluation of PPP projects financed by the EIB*, Operations Evaluation, BEI. Disponible en: <http://www.eib.org/publications/publication.asp?publ=207>
- BENITO, B. y MORENO, M<sup>a</sup>. R. (2003): «Las Haciendas Locales y la Contabilidad Nacional», *Presupuesto y Gasto Público*, n° 32, pp. 47-62.
- BEZANÇON, X. y VAN RUYMBEKE, O. (1990): *Le marché d'entreprise de travaux publics: une forme particulière de concession*, Ed. AJDA, París.
- BROADBENT, J. y LAUGHLIN, R. (1999): «The Private Finance Initiative: clarification of a future research agenda», *Financial Accountability & Management*, 15 (2), mayo, pp. 95-114.
- DOMÍNGUEZ, J.L. (1998): «Los préstamos participativos», *Partida Doble*, n° 87, pp. 20-27.
- EUROSTAT: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95). (2002): Manual del SEC 95 sobre el déficit público y la deuda (segunda edición).
- HEALD, D. (1997): Privately Financed Capital in Public Services, *Manchester School*, vol. LXV (4), pp. 568-599.
- HODGES, R. y MELLETT, H. (1999): «Deciding how to account for the Private Finance Initiative». Comunicación presentada en el 22nd Annual Congress of the European Accounting Association, Burdeos (Francia).
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (2005): *Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas*, Ed. IGAE, Madrid.
- (2006): *Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales*. Ed. IGAE, Madrid. Disponible en [http://www.igae.meh.es/Internet/Cln\\_Principal/Informes-Cuentas/Informes/InicioPublicaciones.htm](http://www.igae.meh.es/Internet/Cln_Principal/Informes-Cuentas/Informes/InicioPublicaciones.htm).
- MONTESINOS, V.; BENITO, B.; FUENTES, I.; PELEJERO, M<sup>a</sup>. L. y ZORIO, A. (2001): *Análisis contable de las infraestructuras públicas y su financiación privada*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Mumford, M. (1998): *Public-Works-Private Finance: The Principles of the Private Finance Initiative*, Ed. Richard Griffin, Londres.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2005): *La solución de la Cooperación Público-Privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa*, Madrid.