

Plan de Infraestructura y déficit público

José Barea*

1. Introducción

El día 7 del pasado mes de abril el Presidente del Gobierno y el Ministro de Fomento presentaron un Plan Extraordinario de Infraestructuras por un importe de 17.000 millones de euros en inversiones, de las cuales en torno al 70 por 100 serán en ferrocarril y el 30 por 100 restante se destinan a mejorar las infraestructuras viarias incluyendo mejoras en el transporte colectivo por carretera.

En la documentación distribuida por el Ministerio de Fomento se dice que el Plan Extraordinario de Infraestructura (PEI) tiene por objetivo reactivar la economía y el empleo a través de la inversión en infraestructuras del transporte. El Plan, en colaboración público-privada, permitirá anticipar a 2010 y 2011 licitaciones por valor de 17.000 millones de euros, el equivalente al 1,7 por 100 del PIB. El PEI, basado en un modelo concesional, establece que el pago de las infraestructuras, una vez se hayan finalizado y puestas en servicio las obras, se realizará mediante un canon a lo largo de un amplio periodo de tiempo (de 20 a 30 años) con lo cual su repercusión sobre las cuentas públicas se aplazará a partir de 2014, no comprometiéndose los objetivos del Gobierno de disminución del déficit público. Las licitaciones se iniciarán en el segundo semestre de 2010. El canon único paga la inversión, la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras, así como la retribución de los recursos propios y ajenos invertidos por el concesionario en la construcción de las mismas.

Paso a analizar separadamente la incidencia que la construcción y mantenimiento de las infraestructuras de

ferrocarril y de carreteras previstas en el PEI tienen sobre el déficit público.

2. Incidencia sobre el déficit público de las infraestructuras ferroviarias previstas en el Plan Extraordinario

Se asignan a infraestructuras ferroviarias el 70 por 100 de las inversiones en obra nueva, tanto para el transporte de mercancías como de personas.

En la página cuatro de la Información distribuida sobre el Plan Extraordinario de colaboración público-privada se hace constar que el Plan se ha diseñado para que cumpla dos objetivos fundamentales: que no comprometa la estabilidad presupuestaria y que sea financiable por las entidades financieras. Para que se cumpla el primer condicionante se establece que la repercusión sobre las cuentas públicas se aplaza a 2014 y con un impacto reducido a lo largo de un dilatado periodo de tiempo que coincidirá con el plazo concesional, fijado con carácter general en 25 años para las inversiones en ferrocarril, con lo cual el coste de las infraestructuras lo asumirán solidariamente todas las generaciones que lo van a disfrutar.

A continuación en la página cinco se dice que en el caso particular de ADIF, que no está afectado por la problemática del cómputo del déficit, se abonará el equivalente al 50 por 100 de la inversión inicial durante el periodo de ejecución de la obra y se diferirá el pago del 50 por 100 restante a lo largo del periodo concesional, a través del canon. Para cumplir el objetivo de no cómputo en el déficit, se transfieren al concesionario los riesgos de construc-

* Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

ción y de disponibilidad. El primero supone que el concesionario ha de financiar íntegramente el coste de la inversión, y hasta que la infraestructura no esté concluida y comience su explotación, no empezará a recibir el canon. Pasamos a analizar la naturaleza del ADIF para ver si efectivamente, como se dice por el Ministerio de Fomento, no está afectado por la problemática del cómputo del déficit.

a) El Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado de 2010, en su página 141 dice: "Aportaciones de capital del Estado a empresas públicas. En la contabilidad presupuestaria las aportaciones de capital a empresas consideradas como Administraciones Públicas, así como las aportaciones de capital que se consideran no van a generar rentabilidad económica, se consideran como operaciones financieras de manera que no afectan al saldo presupuestario no financiero, mientras que en contabilidad nacional tienen el tratamiento de operaciones no financieras que sí afectan al saldo de contabilidad nacional, generando el ajuste correspondiente que para el ejercicio 2010 supone un mayor gasto y un mayor déficit por importe estimado de 5.765,55 euros. En la página 93 del citado Informe se incluye ADIF entre las sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales de carácter no financiero.

b) La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 incluye como ámbito de los mismos en su artículo 1º f) los Presupuestos de las restantes entidades del sector público administrativo estatal y en el apartado j) los Presupuestos de las entidades públicas empresariales y restantes organismos públicos de esta naturaleza.

En el anexo XIII, página 491, se incluyen dos relaciones: una la de Entidades del Sector Público Administrativo estatal (apartado f del artículo 1º citado) y otra de Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos (apartado j del artículo 1º citado); en esta última se incluye el ADIF.

c) El Manual del SEC 95 sobre el déficit público y la deuda pública (EUROSTAT Comunidad Europea 2002) establece (página 65 versión en español); *"si la Administración Pública actuando con fines de política pública, proporciona fondos a una sociedad sin recibir activos financieros y sin esperar rentas de la propiedad, la inyección de capital debe registrarse como transferencia de capital."*

De la normativa analizada se desprende que al ADIF le es de aplicación la normativa sobre el déficit público. Por tanto el 100 por 100 del coste de la obra repercute en el déficit, en el momento en que se recepcione la obra o parte de ella. En el caso que nos ocupa, el 50 por 100 durante el periodo de ejecución y el otro 50 por 100 al fina-

lizar la obra, aunque el pago de esta última se efectúe a través de un canon a lo largo del periodo de la concesión.

Creo recordar que los institutos nacionales de estadística de cada país tienen delegación de EUROSTAT para poder emitir informes sobre cuestiones de reflejo en Contabilidad Nacional cuando existieran dudas.

3. Incidencia sobre el déficit público de las inversiones en carreteras previstas en el Plan Extraordinario

Se asignan a infraestructuras de carretera el 30 por 100 del Plan Extraordinario de Infraestructuras, en total 5.100 millones de euros.

El modelo concesional para carreteras tiene los siguientes condicionantes:

a) que las inversiones en obra nueva no comprometan la estabilidad presupuestaria y que sea financiable por las entidades concesionarias.

b) el pago se efectuará en 30 años a partir de 2014, con lo que el coste de las infraestructuras lo asumirán solidariamente todas las generaciones que lo van a disfrutar.

c) existe un canon único que paga la inversión, la conservación y el mantenimiento de las carreteras, así como la retribución de los recursos propios y ajenos invertidos por el concesionario en la construcción de las mismas.

d) se transfieren al concesionario los riesgos de construcción y de disponibilidad.

Nada se dice en la documentación distribuida cuando se traspasa a la Administración Pública la propiedad de la carretera, aunque parece desprenderse de la dicha documentación que el traspaso se efectuará al terminar la concesión, es decir a los 30 años de empezar la explotación de la carretera. Analizaremos la incidencia en el déficit público tanto en este supuesto como en el caso de que el traspaso de propiedad se haga al terminar la construcción de la carretera, sin perjuicio de la explotación por el concesionario.

En el primer supuesto, en el que el traspaso de la propiedad de la carretera se efectúa al terminar la concesión, la sociedad concesionaria afronta la totalidad de los riesgos derivados de la propiedad. El contrato entre la Administración Pública y la sociedad concesionaria tiene las características de un arrendamiento operativo a juicio del Manual

del SEC 95 sobre el déficit y la deuda pública (EUROSTAT a Comunidades Europeas 2002, pág. 191). La sociedad presta un servicio a la Administración Pública, cuya producción se lleva a cabo con la infraestructura, y al ser un bien público es aprovechado gratuitamente por todos los ciudadanos. El servicio constituye un gasto en consumo final de la Administración Pública. Por tanto la construcción de la carretera figurará siempre en el Balance del concesionario que es el que la ha construido y por tanto su propietario. Hay que prever en el contrato que al concluir la concesión se entregará a la Administración, fijándose en el contrato si se estipula un pago en contrapartida.

Si como se dice en la nota de prensa distribuida por el Ministerio de Fomento, el canon único que se paga al concesionario anualmente comprende la inversión, la conservación y el mantenimiento de las carreteras, así como la retribución de los recursos propios y ajenos invertidos por el concesionario en la construcción de las mismas, no hay que prever ningún pago final en contrapartida.

Si se entrega la infraestructura a la Administración Pública al final de la concesión, y simultáneamente se entrega una contrapartida como el derecho a utilizar el terreno público, en Contabilidad Nacional figurará la carretera como Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) que compensará la contrapartida. Sin embargo, el Manual del SEC 95 citado, propone compensar la FBCF mediante una transferencia de capital (otras transferencias de capital D99) dado el carácter excepcional de la operación.

En el supuesto que el Ministerio tomara posesión de la carretera en el momento de su finalización, en ese preciso momento tendría que incorporarse a su balance como un activo de su propiedad y en Contabilidad Nacional figurará como FBCF con efecto sobre el déficit aunque el pago se hiciera y reflejara en cuentas en la forma prevista en el canon anual. Su repercusión sobre el déficit sería automática y ascendería a 5.100 millones, si este importe fuera el coste de la construcción en carreteras.