

El Plan de Relance Autoroutier
del Gobierno francés,
un ejemplo útil para España

Diciembre 2014

Contenido

Resumen ejecutivo	3
Introducción	4
El <i>Plan de Relance Autoroutier</i>	4
• Descripción.....	4
• Objetivos del Gobierno francés.....	6
• Descripción del proceso: del <i>Paquet Vert</i> al <i>Plan de Relance</i>	6
• Valoración de las inversiones	7
• Aprobación de las autoridades comunitarias.....	7
Propuestas para una posible aplicación en España	9
• Impacto económico	10
• Marco jurídico	11
• Una oportunidad para la monetización del stock de infraestructuras.....	11

Resumen ejecutivo

El **Plan de Relance Autoroutier** es una iniciativa del Gobierno francés que tiene su inspiración en el éxito del *Paquet Vert* del 2009, que permitió movilizar una cantidad sustancial de recursos privados (1.100 millones de euros) al servicio de la economía del país, la sostenibilidad y la generación de empleo, a cambio de extensiones de hasta 1 año en algunas de las concesiones de autopistas del país.

Satisfecho con esta experiencia, a lo largo del 2013 el Gobierno francés negoció con las empresas concesionarias de autopistas la propuesta de un segundo paquete de inversiones aún más ambicioso que el anterior, que finalmente alcanza los **3.200 millones de euros de inversión** a cambio de una extensión en el periodo concesional ajustada a cada caso.

El objetivo principal del Plan es el de **movilizar una considerable inversión al servicio de la economía y el empleo**, durante un período en que éstos son muy necesarios para el país. El Plan permite recurrir a la capacidad de financiación del sector privado para poner en marcha programas de obra pública rápidamente y **sin afectar al déficit público**. El Estado francés puede así conseguir financiar un potente estímulo económico sin desequilibrar sus cuentas públicas.

La compatibilidad del plan francés con la normativa comunitaria ha sido minuciosamente analizada por las autoridades de la Unión Europea, en especial por las direcciones generales de Competencia (DG COMP) y de Mercado Interior y Servicios (DG MARKT). A finales de octubre de 2014, **la Comisión Europea dio luz verde a los acuerdos** firmados entre el Gobierno francés y las concesionarias, al dictaminar que constituyen un caso de **Ayudas de Estado compatibles** con las normas sobre competencia del mercado interior. Tras la aprobación por parte de las autoridades europeas, el plan resultante está actualmente pendiente de ser ratificado por el Gobierno francés.

En España, el sector concesional considera que debe ser activo promoviendo actuaciones de inversión que se han demostrado válidas y eficaces en países como Francia, y que también podrían aplicarse en nuestro país. Diversas instituciones han propuesto planes de inversión basadas en principios similares al del *Plan de Relance Autoroutier*. De entre éstas, la propuesta presentada en 2012 por ASETA (actualmente SEOPAN Concesiones) es quizás la más parecida por volumen de inversión, tipología de proyectos y beneficios esperados para la economía española. Unas inversiones que, en el caso español, podrían llegar a totalizar **1.753 millones de euros** y generar más de **32.000 puestos de trabajo** directos e indirectos.

Esta propuesta de inversiones la entendemos **realista y factible desde el punto de vista de la captación del interés privado en proyectos de interés público** capaces de acelerar inversiones y con ellas impulsar el crecimiento. Iniciativas como el *Paquet Vert* y el *Plan de Relance Autoroutier* son una clara demostración de que una colaboración leal y a largo plazo entre el sector público y el privado no sólo es posible, sino que es deseable y aporta beneficios al país y a sus ciudadanos respondiendo así al interés público. La experiencia de Francia muestra que estas actuaciones tienen efectos positivos para la economía nacional y que tienen cabida perfectamente dentro del marco legal comunitario.

Introducción

Este documento analiza el **Plan de Relance Autoroutier** puesto en marcha en 2013 por el Gobierno francés, haciendo especial énfasis en sus objetivos iniciales, el proceso de ejecución y el calendario previsto.

A partir de este análisis, se apuntan cuales podrían ser las bases de una posible aplicación de un plan similar en nuestro país, incorporando anteriores propuestas realizadas desde distintas instituciones.

El Plan de Relance Autoroutier

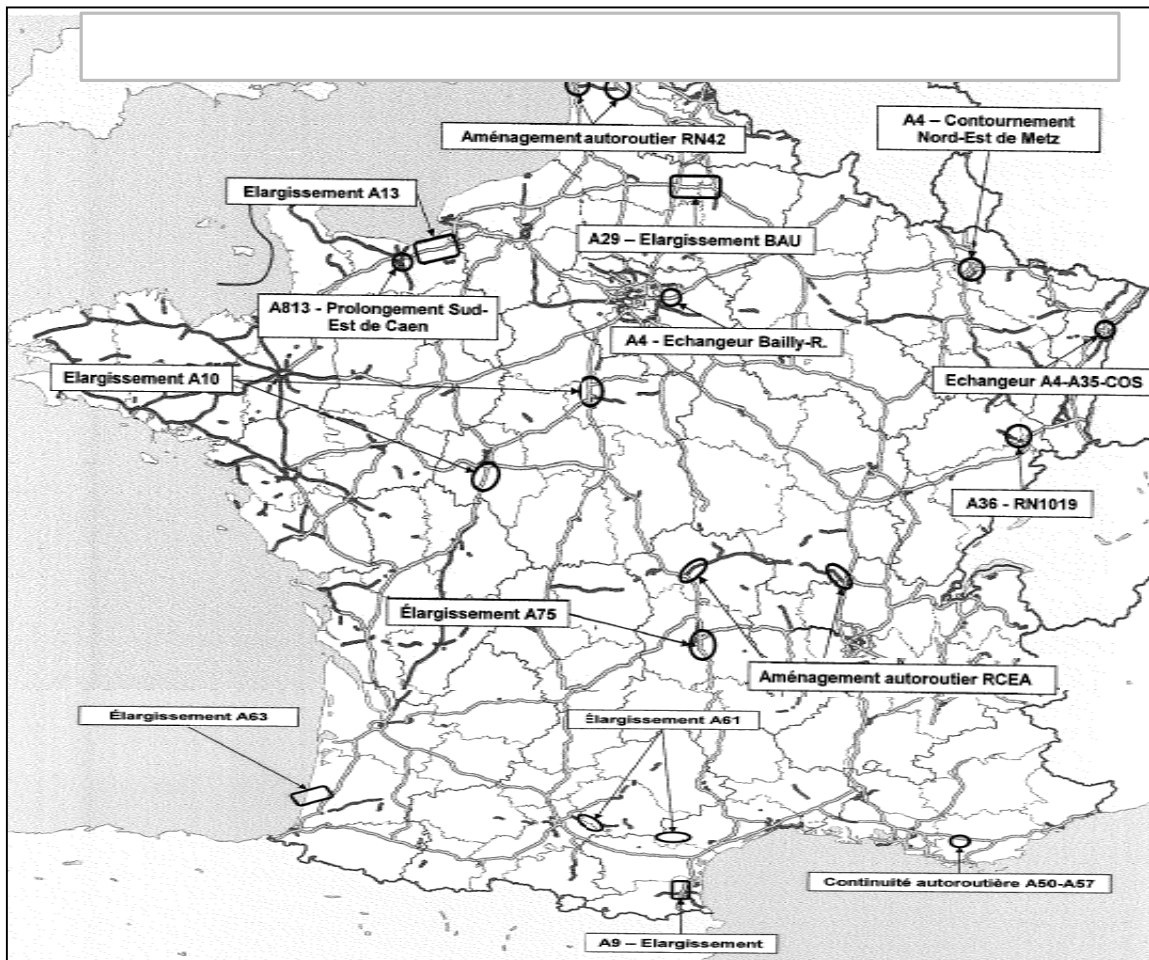
- **Descripción**

El *Plan de Relance Autoroutier* es una iniciativa del Gobierno francés que tiene su inspiración en el éxito del **Paquet Vert** del 2009, cuando el Gobierno negoció con sociedades concesionarias de autopistas un conjunto de inversiones focalizadas en aspectos medioambientales que totalizaban más de 1.100 millones de euros, a cambio de extensiones en el período concesional que podían llegar a un año, dependiendo en cada caso de la cuantía de la inversión.

El *Paquet Vert* permitió movilizar una cantidad sustancial de recursos privados al servicio de la economía del país, la sostenibilidad y la generación de empleo, sin que ello repercutiera en los presupuestos públicos ni el déficit del país.

El Paquet Vert en cifras	
PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	277 actuaciones desarrolladas
REDUCCIÓN DE LAS MOLESTIAS POR RUIDO	24 km de pantallas acústicas
	880 viviendas tratadas
	271 kilómetros de recubrimiento de pavimentos acústicos
PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD	5 puentes ecológicos
	20.000 plantas sembradas, incluyendo 10 000 árboles
ECO-RENOVACIÓN	445 áreas renovadas
REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE CO ₂	1271 plazas dedicadas al carpooling
	387 vías de peaje sin detenerse
Importe total invertido: 1.168 M€	

Satisfecho con esta experiencia, a lo largo del 2013 el Gobierno francés negoció con las concesionarias de autopistas la propuesta de un segundo paquete de inversiones conocido como *Plan de Relance Autoroutier* aún más ambicioso que el anterior, de nuevo con el objetivo de favorecer la reactivación de la economía del país en términos de inversión en obra pública y creación de puestos de trabajo.



El nuevo programa identificó inicialmente un total de 26 proyectos y actuaciones de obra pública y civil en la red de autopistas concesionadas del Estado francés. El importe total de las inversiones ascendía a 3.600 millones de euros, con la contrapartida de una nueva extensión de las concesiones de entre 4 meses y 6 años según los proyectos.

Tras una profunda revisión, la Comisión Europea aprobó el 29 de octubre de 2014 un paquete final de **22 proyectos y 3.200 millones de euros de inversión**. Los proyectos consisten en ampliaciones de secciones en servicio, creación de nuevos intercambiadores, completar rutas y otras mejoras en el ámbito medioambiental y de la seguridad viaria. El plan resultante está actualmente en proceso de ratificación por parte del Gobierno francés, con el objetivo de que en 2015 se puedan iniciar los estudios y la redacción de los proyectos definitivos, y que las obras puedan finalizar, al menos en parte, dentro de la actual legislatura.

Calendario "Plan de Relance"	
Paquet Vert	2008: Anuncio del Plan de reactivación y Grenelle Environnement
	2009: Negociación y aprobación del "Paquet Vert"
	2010-13: Realización de las obras del "Paquet Vert".
Plan de Relance Autoroutier	2013: Negociación con las concesionarias del nuevo "Plan de Relance Autoroutier"
	2014: Presentación del expediente a la Comisión Europea (aprobado el 29 de octubre del 2014).
	2014-15: Negociación del Plan aprobado en Bruselas con las concesionarias. Aprobación por parte del Consejo de Estado de los cambios legislativos y en los contratos de concesión
	2015-2016: Estudios y declaraciones de utilidad pública
	2015-2017: Realización de las obras

- **Objetivos del Gobierno francés**

El objetivo principal del Plan es el de **movilizar una considerable inversión al servicio de la economía y el empleo**.

El Plan permite recurrir a la capacidad de financiación del sector privado para poner en marcha programas de obra pública rápidamente y **sin afectar a los objetivos del pacto de estabilidad en términos de déficit y deuda pública**.

Según declaraciones del Ministro de Obras Públicas francés *"este plan representa un importante esfuerzo para adaptar y mejorar la seguridad de la red de autopistas, para apoyar la actividad en el sector de las obras públicas y crear miles de puestos de trabajo"*. De acuerdo a sus propias valoraciones, el Gobierno francés ha establecido que el *Plan de Relance Autoroutier* tiene capacidad para generar **15.000 puestos de trabajo** dentro de la actual legislatura que finaliza en 2017.

- **Descripción del proceso: del Paquet Vert al Plan de Relance**

En diciembre de 2008 el Gobierno francés anunció un **plan de reactivación de la economía** cuyo objetivo era dar prioridad a la inversión para *"sostener la actividad de hoy y preparar la competitividad de mañana"*. Este Plan contemplaba la inversión durante 2 años de 26.000 millones de euros en los sectores de la construcción y el automóvil, que se concretaron a través de 1.000 proyectos.

En paralelo a este Plan, se aprobaron distintas medidas en materia de medio ambiente bajo la denominación de **Grenelle Environnement**, cuyo objetivo era limitar el impacto del transporte. Entre estas medidas se incluían actuaciones tales como la **implantación de la ecotaxe** (en aplicación de la directiva europea **euroviñeta**), la evolución hacia **autopistas más sostenibles** en términos medioambientales, o el **refuerzo del modelo concesional** existente.

En base a estas dos iniciativas, Abertis y Vinci -dos de los principales grupos empresariales que gestionan autopistas de peaje en Francia- presentaron al Gobierno francés el denominado **Paquet Vert**, con una inversión total de más de 1.100 millones de euros a realizar entre 2010 y 2013. Finalmente se acordó un plan sectorial, en el que participaron todas las sociedades concesionarias de autopistas, y que recogió un conjunto de actuaciones centradas en mejoras de la seguridad vial, mejoras del medio ambiente, reducción de las emisiones de CO₂ y otros servicios.

Ante el éxito de los objetivos planteados en el *Paquet Vert*, a su finalización en 2013 el Gobierno francés acordó con el sector la propuesta de un **nuevo plan de estímulo** conocido como *Plan de Relance Autoroutier*, **más ambicioso** en cuanto a su **alcance** (que ya no se restringía a las mejoras mediambientales), a las **inversiones comprometidas** por las concesionarias (inicialmente establecidas en 3.600 millones de euros) y, en consecuencia, a los **plazos de alargamiento** de las concesiones necesarios para recuperar estas inversiones (hasta 6 años, en función de la inversión necesaria en cada proyecto).

- **Valoración de las inversiones**

Las autoridades francesas han valorado la ampliación del periodo la concesión en proporción al nivel de inversión de cada proyecto y las previsiones de tráfico de cada tramo, de manera que los ingresos de peaje recogidos durante este periodo suplementario permitan a las concesionarias **recuperar la inversión realizada más una rentabilidad razonable del capital**.

Así, el período de extensión se calcula de forma proporcional a la inversión según los mecanismos habituales de valoración de activos, siendo estrictamente equivalente al valor de equilibrio económico y financiero de las concesiones existentes. Bajo este método de valoración, las autoridades francesas se aseguran que de la suma descontada de todos los flujos de ingresos y gastos generados por el proyecto resulte un impacto neutro, teniendo en cuenta un beneficio razonable (tasa de retorno) de la inversión realizada así como el coste de la deuda a largo plazo - las inversiones se recuperan hacia el término de la concesión- lo que hace necesario considerar un spread adecuado sobre el coste actual, que es coyunturalmente bajo.

Por otra parte, las autoridades han verificado asimismo que los costes de los trabajos a desarrollar se han determinado sobre la base de criterios objetivos y transparentes, establecidos a partir de los costes de otros proyectos recientemente ejecutados.

- **Aprobación de las autoridades comunitarias**

Estos acuerdos entre el Gobierno francés y las sociedades concesionarias en los que se amplía el periodo de duración de la concesión son considerados por la normativa europea como **modificaciones significativas del contrato concesional** que pueden afectar al principio de **libre competencia** –al limitar el acceso a posibles

competidores- así como representar **Ayudas de Estado** (State Aid) que requieren la aprobación por parte de la Comisión Europea.

Con respecto al *Paquet Vert*, la Comisión Europea determinó que los acuerdos firmados entre el Gobierno francés y las concesionarias constituían un caso de Ayudas de Estado compatibles con las normas sobre competencia del mercado interior. Así, el Dictamen de la Secretaria General de la Comisión Europea de 17 de agosto de 2009 **argumentaba esta compatibilidad por el hecho de tratarse de empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general** (art.86.2 TCE). El Dictamen establecía la necesidad de asegurar el respeto a los principios de no discriminación, competencia, transparencia y control, que se concretó a través de diversas condiciones y obligaciones para el Estado francés y las concesionarias.

En el caso del *Plan de Relance Autoroutier*, el Gobierno francés presentó el plan a la aprobación y revisión de las autoridades europeas en mayo de 2014. El proceso fue liderado en todo momento por el Gobierno francés, quien actuó como interlocutor único de las autoridades europeas y requirió a las concesionarias los detalles y explicaciones que los órganos de la Comisión solicitaban para cada uno de los proyectos. **Los servicios de la DG COMP y DG MARKT analizaron de manera independiente** cada uno de los proyectos presentados, de manera que el 29 de octubre de 2014 se aprobaron 22 de los 26 proyectos presentados, con un ajuste en los plazos de extensión de la concesión. Fueron descartados aquellos proyectos que proponían extensiones de la red fuera de las actuales concesiones, salvo en los casos en que se conectaban tramos ya concesionados.

Una vez recibida la aprobación por parte de las autoridades europeas, el plan resultante está actualmente en proceso de formalización entre el Gobierno francés y las concesionarias. Está previsto que en 2015 se inicien los estudios y la redacción de los proyectos definitivos, así como las declaraciones de utilidad pública necesarios para que antes de finalizar el año puedan iniciarse las primeras obras.

Propuestas para una posible aplicación en España

El sector concesional considera que debe ser activo promoviendo actuaciones de inversión que se han demostrado válidas y eficaces en países como Francia, y que también podrían aplicarse en España. ASETA¹ en 2012 o el Consejo Empresarial para la Competitividad² en 2014, entre otras instituciones³, han propuesto planes de inversión basadas en principios similares al del *Plan de Relance Autoroutier*.

De entre éstas, la propuesta de ASETA (actualmente SEOPAN Concesiones) es quizás la más parecida por volumen de inversión, tipología de proyectos y beneficios esperados para la economía española. En el año 2012 ASETA identificó una inversión de más de **1.300 millones de euros** en autopistas de peaje maduras, estimando que podría generar más de **24.000 puestos de trabajo**, y un retorno fiscal para la Administración de unos **760 millones de euros**. A estas cifras se deben añadir otros proyectos identificados posteriormente en los corredores del Mediterráneo y del Ebro, hasta totalizar una inversión de **1.753 millones de euros**.

Proyectos identificados en España		M €
MEJORA DE LA SEGURIDAD DE LAS AUTOPISTAS	Adaptación sistemas de contención	171
	Adecuación túneles al RD635/2006	246
	Adecuación trazados, apaederos e hitos	91
	Mejorar señalización	20
	Subtotal	528
MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE	Pantallas acústicas	54
	Protección fauna y recuperación paisajística entorno autopistas	102
	Dispositivos escorrentía plataforma	32
	Utilización energías renovables, asfaltos ecológicos y otros	10
	Subtotal	198
MEJORAS CAPACIDAD, CALIDAD Y NIVEL DE SERVICIO	Ampliaciones calzadas	496
	Mejoras en el corredor mediterráneo	134
	Mejoras en el corredor del Ebro	279
	Nuevos tramos que conecten vías	10
	Mayor seguridad en áreas de servicio y descanso y de estacionamiento	53
	Incremento instalaciones ITS	39
	Instalaciones viabilidad invernal	16
	Subtotal	1027
Importe total		1.753 M€

El vencimiento de las principales concesiones españolas, más cercano en el tiempo que en Francia, facilita aun más si cabe la extensión de la concesión por inversión, viéndose los resultados y pudiéndose calcular las compensaciones a corto plazo.

¹ Propuesta de programa de inversiones en autopistas de peaje maduras ASETA, 2012

² Propuesta de actuación en el sector de las Infraestructuras, Consejo Empresarial para la Competitividad, 2014

³ Propuestas de inversión en Infraestructuras en tiempos de crisis. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2010

- **Impacto económico**

Diversos estudios académicos e instituciones, como el FMI y la OCDE, defienden el **efecto multiplicador de la inversión en infraestructuras**, especialmente durante períodos de crisis, calculando que un incremento de la inversión del 1% hace aumentar el PIB entre 1,5% y un 3%⁴.

Ante las dificultades de financiación de las administraciones públicas, el sector privado ofrece la oportunidad de realizar dicha inversión adelantando el capital **sin efecto sobre el grado de endeudamiento público**, que además haría disminuir la deuda a corto plazo tanto por el **efecto multiplicador** como por el **retorno fiscal** (teniendo en cuenta que la inversión en infraestructuras tiene un retorno fiscal para la Administración pública superior al 60%⁵).

En cuanto a su impacto en el empleo se calcula que **por cada millón de euros de inversión pública se crean 18 puestos de trabajo**⁶, entre empleo directo e indirecto, a los que se podrían añadir los puestos inducidos en otros sectores.

Impactos de inversiones realizadas en diferentes actividades productivas			
	Empleos generados (miles)		Retornos fiscales ⁽¹⁾ (porcentaje)
	En Construcción	Total	
Total Construcción	127,1	189,1	0,62
Construcción de Viviendas	134,5	197,2	0,53
Construcción de Infraestructuras	117,5	180,6	0,62
Otras Construcciones	120,3	179,8	0,61

(1) Porcentaje sobre PIB de ingresos fiscales ligados a la actividad generada por una inversión equivalente al uno por ciento de PIB. Se consideran los tipos de IVA vigentes a 1/01/2013.

La importante reducción de la inversión pública y privada en obra civil que se ha producido durante el largo periodo de crisis que hemos vivido ha tenido un efecto procíclico, con consecuencias negativas sobre la demanda agregada y el stock neto de infraestructuras⁷. Un plan de estímulo siguiendo el ejemplo del *Plan de Relance Autoroutier*, permitiría **aumentar el valor del stock público** con inversión privada.

Por otra parte, la situación actual permite **aprovechar recursos disponibles del sector de la construcción**, que cuenta ahora con un exceso de capacidad, y con una mejor posición competitiva en términos de costes de producción y de los materiales.

⁴ "The macroeconomic effects of public investment", IMF Paper, 2014

⁵ Propuestas para la recuperación económica. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2013

⁶ Retorno fiscal y empleo generado por la inversión en infraestructuras, SEOPAN, 2009 y revisado el 2012

⁷ Cálculos de las series de capital FBBVA-Ivie, que utilizan criterios internacionales acordados por los países de la OCDE, 2012

Finalmente cabe destacar que, con este planteamiento, la financiación de estas inversiones no proviene del contribuyente a través de los presupuestos públicos sino del beneficio de la explotación de la autopista. Al tratarse de infraestructuras que ya se encuentran sujetas a un modelo de pago por uso, **el coste de las inversiones es asumido por sus usuarios**, quienes se benefician de forma inmediata de las mejoras en infraestructuras y abonan su coste en el futuro -en caso de extensiones de la concesión- o en la proporción correspondiente en caso de una subida de tarifas. Además, tratándose de proyectos sobre concesiones maduras que cuentan con flujos de ingresos estables, no tendrían dificultades para su financiación a un coste relativamente bajo.

- **Marco jurídico**

La compensación a las sociedades concesionarias de autopistas por las inversiones realizadas podría concretarse en una ampliación del plazo de concesión o en una modificación de tarifa según el caso concreto, ya que ambas opciones aparecen contempladas en la legislación española. El marco jurídico vigente para las concesiones, establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el **Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público**, continúa recogiendo dichos mecanismos de compensación para supuestos de modificación contractual.

Por otra parte, el 4 de julio del 2014 se publicó el **Real Decreto-ley 8/2014** de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en el que se promueve la inversión privada en infraestructuras portuarias y de conexión entre los modos de transporte marítimo y terrestre a cambio del incremento del plazo de las concesiones y supuesto de prórroga extraordinaria asociada a la contribución para la financiación de infraestructuras. Este mismo principio podría ser extendido para el resto de concesiones de infraestructura, incluyendo las autopistas de peaje.

Como ha quedado demostrado con la experiencia francesa, un plan de estas características podría recibir la aprobación de las autoridades comunitarias, al recibir la consideración de Ayudas de Estado compatibles con las normas sobre competencia del mercado interior.

- **Una oportunidad para la monetización del stock de infraestructuras**

Entendemos que un plan como el que aquí se propone, que permite la ejecución de un volumen considerable de inversiones a corto plazo a cambio de una futura extensión del plazo concesional, plantearía ciertas dificultades de aceptación por parte de la opinión pública, que en ocasiones percibe el peaje como un sobrecoste adicional y no como una corresponsabilización en la financiación de unas infraestructuras imprescindibles para el desarrollo económico del país.

Con el fin de favorecer su aceptación social, sería deseable que estas medidas vinieran acompañadas de la extensión de manera coherente y armónica del concepto de pago uso en el conjunto de la red viaria de alta capacidad, permitiendo

además poner en valor el stock de infraestructuras y liberar a las administraciones de sus elevados costes de conservación y mantenimiento.

Recientes estimaciones⁸ de los ingresos que se derivarían de la tarificación por uso en la red de alta capacidad española, establecen un margen de **entre 1.600 y 4.400 millones de euros anuales**, según si se considera únicamente los vehículos pesados o se incluye a los turismos, y de la extensión de la red que se sometiera al pago por uso.

Además se estima en unos **14.000 millones de euros** el potencial de generación de recursos (*upfront payment*) que se derivarían de la concesión por un periodo de 30 años de determinados segmentos y corredores, y un ahorro acumulado de gasto público en mantenimiento y conservación de red que podría alcanzar los 100.000 millones de euros.

Los fondos generados por esta operación podrían destinarse en parte a compensar el impacto de la medida para el sector del transporte, tal y como ha hecho Alemania con los ingresos de la aplicación de la Euroviñeta, o a través de rebajas en la fiscalidad del sector de transporte y/o de automoción. La aplicación de la Euroviñeta sería además una medida alineada con las políticas de transporte de la Unión Europea, que persigue también una armonización en las condiciones de competencia de los distintos modos de transporte de manera que cada uno de ellos asuma los costes que ocasiona.

⁸ "Estudio económico de la tarificación de las infraestructuras de carreteras de España" elaborado por el Profesor José Manuel Vassallo (Universidad Politécnica de Madrid) en el año 2012