

Seminario de implementación del Presupuesto de Mediano Plazo

LA PLANIFICACIÓN PLURIANUAL DE INVERSIONES:

enlace entre el presupuesto y los instrumentos de planificación

Jesús Manuel Gómez García

jmgomezg@igae.minhap.es

18 de noviembre de 2014

MODELO ESPAÑOL FINANCIACIÓN DE INVERSIONES

**INVERSIONES
PÚBLICAS**



**PLANIFICACIÓN
PLURIANUAL**

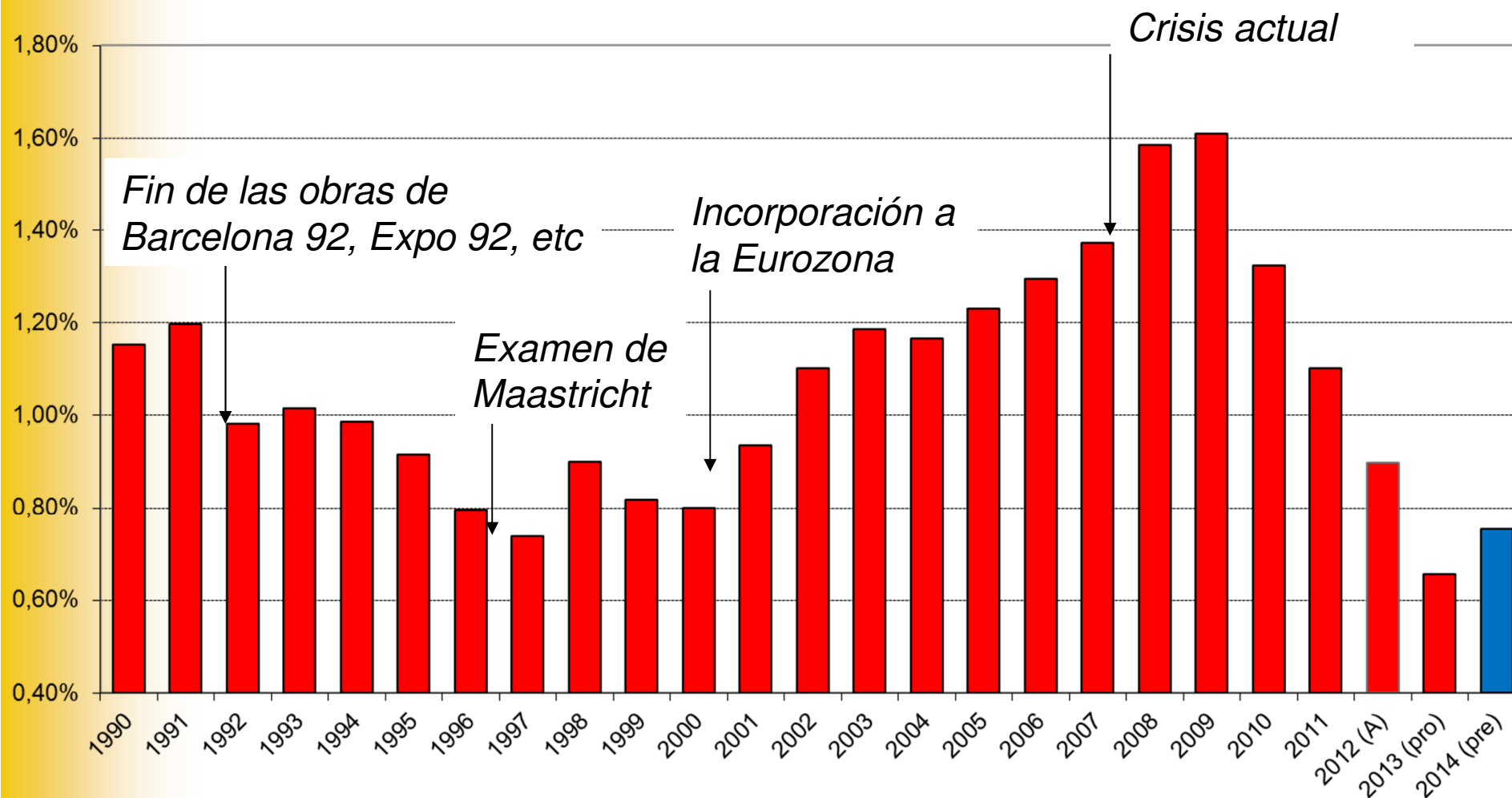
- Presupuesto**
- Procedimiento administrativo**
- Impacto déficit público/deuda pública**

MODELO ESPAÑOL FINANCIACIÓN DE INVERSIONES

- **Presupuesto plurianual: método tradicional**
- **Abono total del precio: método alemán**
- **Entidades públicas**
- **Colaboración público privada: PPPs**

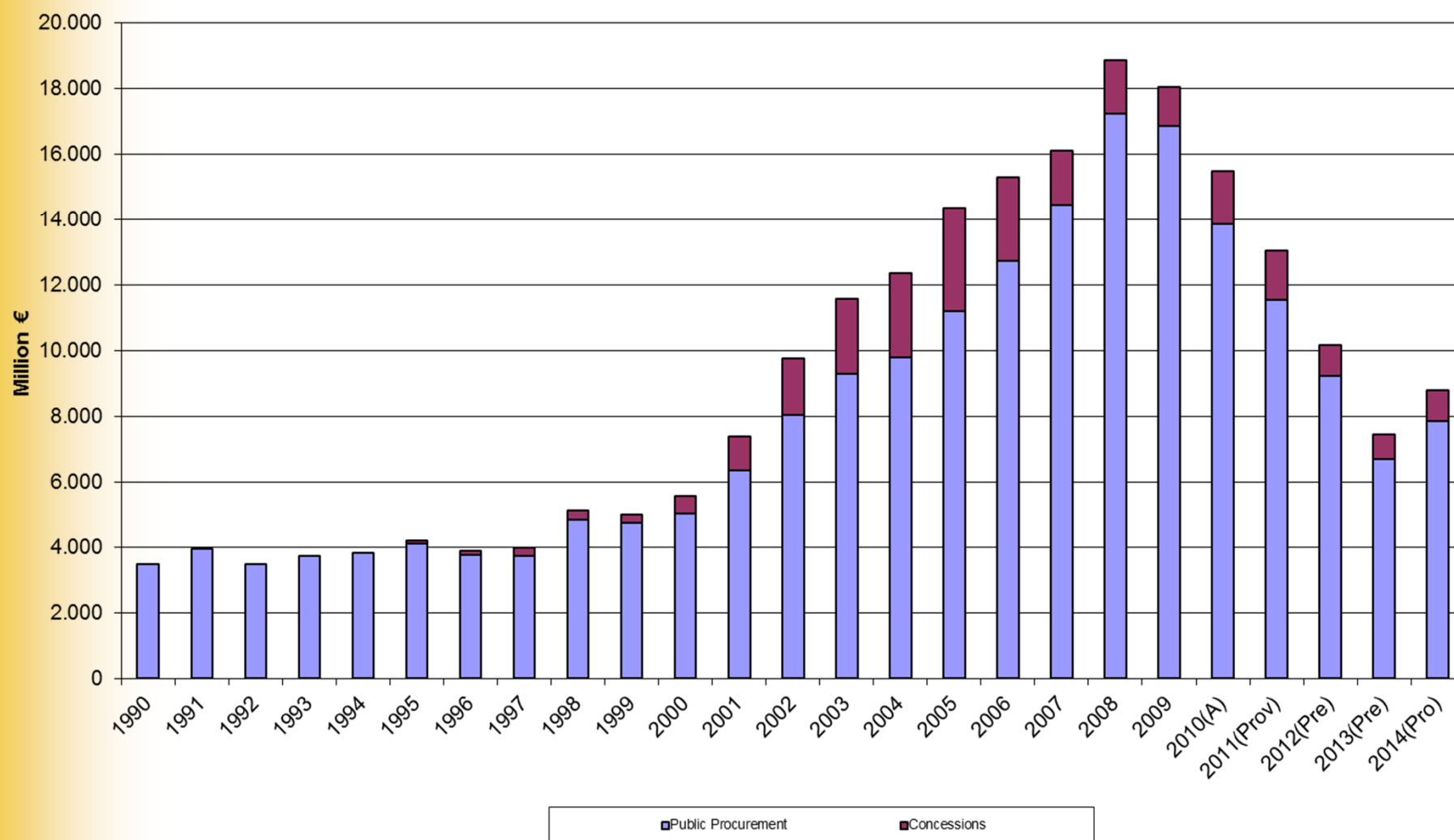
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DE LA AGE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE (% PIB)

% Inversión Estatal en Infraestructuras de transporte frente al PIB de cada año
(no incluye inversión privada de titularidad estatal)



EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN: PÚBLICA Y CONCESIONAL (€ corrientes)

Inversiones en los 4 modos de Transporte:
MINISTERIO DE FOMENTO PERIODO 1990-2014





PRESUPUESTO

PLURIANUAL:

“MÉTODO

TRADICIONAL”

CONTRATOS SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA EN LA UNIÓN EUROPEA

- **CONTRATOS DE OBRAS:**
 - **Valor estimado > 5.186.000 €**
 - **Lotes > 1.000.000 €**

PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

- **Libre concurrencia**
- **Publicidad**
- **Igualdad de trato y no discriminación**
- **Transparencia**
- **Confidencialidad**

ORGANOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- **Administración General del Estado:**
 - Ministros
 - Secretarios de Estado
- **Entes Públicos:** Presidentes o Directores

	ADMINISTRACIÓN GENERAL ESTADO	ORGANISMOS PÚBLICOS
VALOR ESTIMADO > 12 M €	AUTORIZACIÓN CONSEJO MINISTROS	AUTORIZACIÓN CONSEJO MINISTROS
12 M€ > V E > 0,9 M€	-	AUTORIZACIÓN Mº
VALOR ESTIMADO < 0,9 M €	-	-

FASES DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

FASES CONTRACTUALES

- **APROBACIÓN DEL CONTRATO**
Expediente de contratación
- **ADJUDICACIÓN**
Licitación
Selección del adjudicatario
Aprobación de la adjudicación
- **FORMALIZACIÓN**
Elaboración y firma del contrato
- **CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO**
Ejecución, recepción, resolución

FASES DE GESTIÓN FINANCIERA

APROBACIÓN DEL GASTO

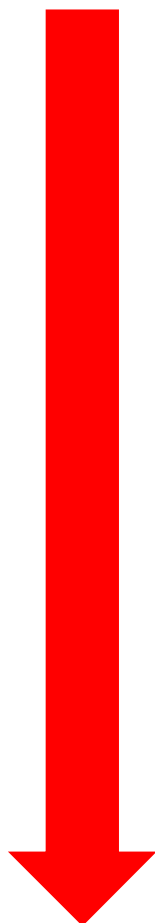
COMPROMISO DEL GASTO

RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN

SELECCIÓN DEL ADJUDICATARIO

1ª fase	Comprobación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos mínimos.
2ª fase	Valoración de los criterios de selección que dependen de un juicio de valor.
3ª fase	Valoración de los criterios de selección evaluables mediante fórmulas.

PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN



Convocatoria de las licitaciones (art. 142)

Presentación de las proposiciones (art. 145)

Apertura de ofertas y valoración de la documentación
Acreditativa del cumplimiento de requisitos previos (art. 146)

Acto de apertura de la documentación valorable de forma
subjetiva (art. 150.2)

Evaluación de los criterios subjetivos valorables (art. 150.2)

Acto de apertura de la documentación en la que se contengan
los criterios evaluables mediante fórmulas (art. 150.2)

Evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables
mediante la aplicación de fórmulas (art. 150.2)

Elaboración de la propuesta de adjudicación (art. 151)

Presentación por el adjudicatario de las obligaciones
Fiscales y con la SS y la fianza definitiva,
en su caso (art. 151.2)

Aprobación de la propuesta de adjudicación (art. 151.3)

Notificación de la adjudicación a candidatos
y licitadores (art. 151.4)

CONTRATO DE OBRAS

- La adjudicación de un contrato de obras requerirá:
 - La previa elaboración del correspondiente proyecto
 - Supervisión por la Oficina de supervisión de proyectos
 - Aprobación del proyecto por el órgano de contratación
 - Replanteo del proyecto

CONTENIDO PROYECTO DE OBRAS

- Memoria que describa el objeto de las obras.
- Planos de conjunto y de detalle.
- Pliego de prescripciones técnicas particulares.
- Presupuesto.
- Programa de desarrollo de los trabajos.
- Las referencias de todo tipo en que se fundamentará el replanteo de la obra.
- El estudio de seguridad y salud.
- Estudio geotécnico de los terrenos.
- Evaluación de impacto ambiental.
- Cuanta documentación venga prevista en otras normas.

MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS (I)

- Sólo podrán modificarse cuando así se haya previsto en los pliegos.
- Resolución del contrato en vigor y celebración de otro contrato bajo las nuevas condiciones.
- Adicionar prestaciones complementarias, ampliar el objeto del contrato o incorporar una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente: nueva contratación de la prestación correspondiente.

MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS (II)

- ***Modificaciones previstas en los pliegos***
 - Detallado con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva.
 - ***Modificaciones no previstas***
 - Errores u omisiones en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.
 - Inadecuación del proyecto por causas objetivas consistentes en circunstancias de tipo geológico, hídrico, arqueológico, medioambiental o similares, y que no fuesen previsibles.
 - Fuerza mayor o caso fortuito.
 - Conveniencia de incorporar avances técnicos.
 - Necesidad de ajustar la prestación a especificaciones técnicas, medioambientales, urbanísticas, de seguridad o de accesibilidad aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato.
- ❑ **Limite: 10% precio de adjudicación**

PAGO DE LAS OBRAS

- *Certificaciones*
 - La Administración expedirá mensualmente certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo.
 - Estos abonos tienen el concepto de pagos a cuenta.
 - No suponen aprobación y recepción de las obras que comprenden.
- *Abonos a cuenta*
 - Operaciones preparatorias realizadas.
 - Acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra: deben asegurarse mediante la prestación de garantía.

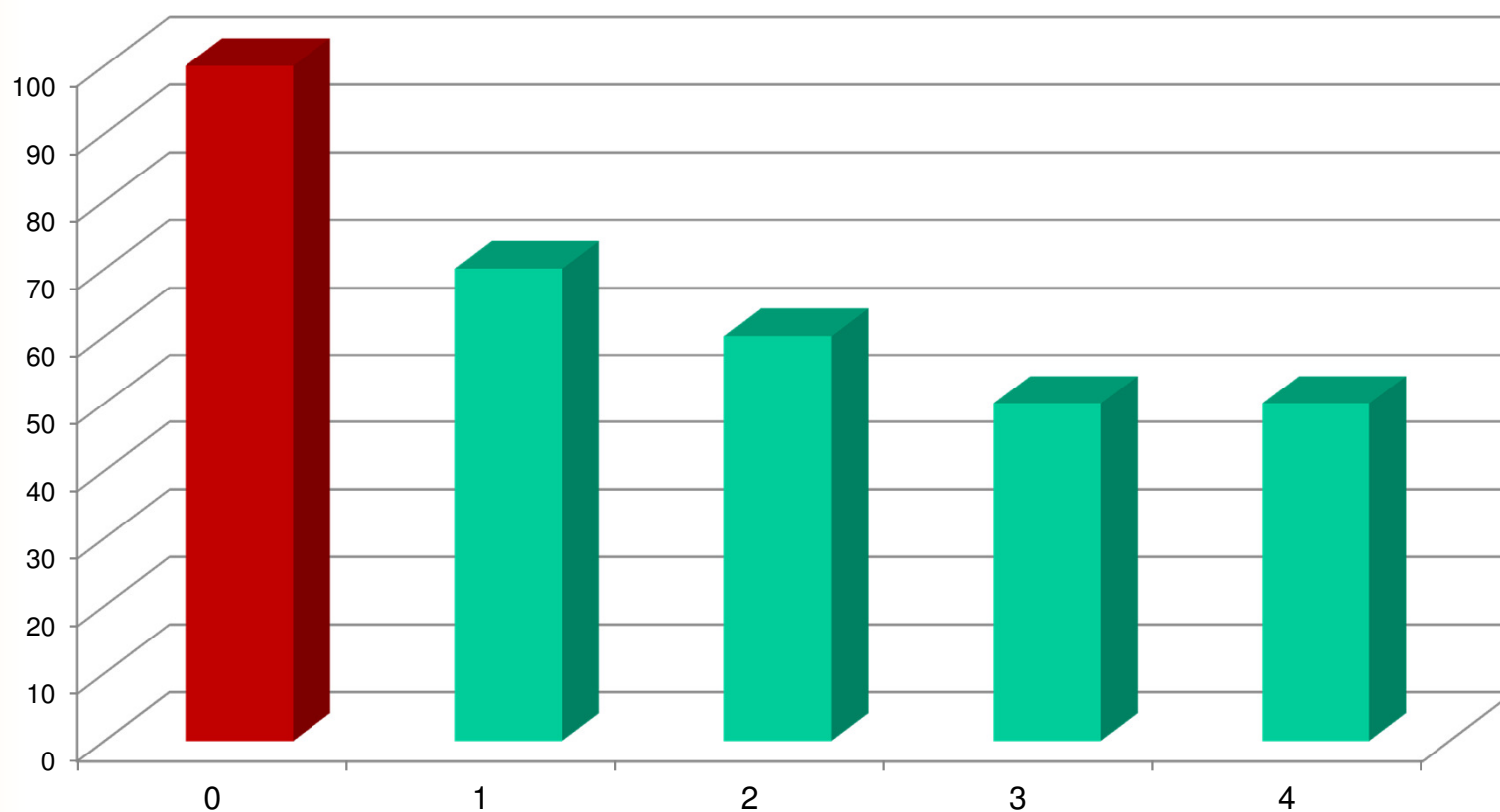
LIMITACIÓN DE LOS COMPROMISOS DE GASTO

- Los créditos para gastos son limitativos.
- No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos.
- Los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación son nulos de pleno derecho.

COMPROMISOS DE GASTO DE CARÁCTER PLURIANUAL: REQUISITOS

- La ejecución se iniciará en el propio ejercicio.
- El número de ejercicios no será superior a 4.
- El gasto que se impute no podrá exceder:
 - en el ejercicio inmediato siguiente: 70%
 - en el segundo ejercicio: 60%
 - en los ejercicios tercero: 50%
 - en el ejercicio cuarto: 50%.
- Estas limitaciones no serán de aplicación a los compromisos derivados de:
 - la carga financiera de la Deuda
 - los arrendamientos de inmuebles

COMPROMISOS DE GASTO DE CARÁCTER PLURIANUAL: PORCENTAJES



COMPROMISOS DE GASTO DE CARÁCTER PLURIANUAL: MODIFICACIÓN DE PORCENTAJES

- El Gobierno podrá acordar:
 - la modificación de los porcentajes anteriores
 - incrementar el número de anualidades
 - autorizar la adquisición de compromisos plurianuales cuando no exista crédito inicial.
- Procedimiento:
 - iniciativa del Ministerio correspondiente
 - informe de la Dirección General Presupuestos
 - propuesta del Ministro de Hacienda

COMPROMISOS DE GASTO DE CARÁCTER PLURIANUAL: LIMITACIONES

- Se especificarán en los escenarios presupuestarios plurianuales.
- Deberán ser objeto de contabilización separada.
- No podrán afectar a subvenciones nominativas.
- Los límites se aplicarán:
 - en la tramitación anticipada de expedientes.
 - a los contratos de obras bajo la modalidad de abono total de los mismos.

MODIFICACIÓN Y RESOLUCIÓN DE COMPROMISOS PLURIANUALES

- Cuando, excepcionalmente, la correspondiente Ley de PGE no autorizase créditos suficientes:
 1. Obligación de comunicar al tercero.
 2. Se acordará la reprogramación de las obligaciones asumidas, con el consiguiente reajuste de anualidades.
 3. Cuando no resulte posible se acordará la resolución del negocio, fijando las compensaciones que procedan.

OTROS COMPROMISOS PLURIANUALES

- Compra de bienes inmuebles > 6 M€
 - desembolso inicial mínimo a la firma de la escritura: 25% del precio
 - resto: 4 ejercicios siguientes dentro de las limitaciones del artículo 47

ABONO TOTAL

DEL PRECIO:

“MÉTODO ALEMÁN”

ABONO TOTAL DEL PRECIO: APLICACIÓN

- Contratos de obras que tengan por objeto la construcción de infraestructuras de carreteras, ferroviarias, hidráulicas, en la costa o medioambientales.
- No será de aplicación para los contratos de obras de reforma, reparación, conservación o mantenimiento y demolición de infraestructuras.
- Cada obra será objeto de contratación independiente.

ABONO TOTAL DEL PRECIO: PROCEDIMIENTO

- Programa de obras del Departamento Ministerial, antes del 1 de junio del año anterior.
- Propuesta de la SE de Presupuestos y Gastos, referida:
 - ✓ procedencia de la utilización del contrato
 - ✓ a las condiciones específicas de financiación
- Ministro de Hacienda la eleva al Gobierno para su aprobación

ABONO TOTAL DEL PRECIO: CONTENIDO PROGRAMA DE OBRAS

Al programa de obras deberá acompañarse los siguientes documentos:

- Justificación:
 - ✓ por razones de insuficiencia de recursos
 - ✓ por razones de interés público.
- Informe sobre la valoración de la rentabilidad económica y social de las obras a acometer.
- Pliego de cláusulas administrativas particulares.
- Informe valorado de las condiciones de refinanciación, en el caso en que se pacte aplazamiento del pago.

ABONO TOTAL DEL PRECIO: COMPROMISO Y PAGO

- Se integrará en la programación plurianual a medio plazo en la que se enmarcan los PGE.
- El compromiso de gasto será objeto de la adecuada e independiente contabilización.
- En el ejercicio en que deba recibirse la obra, deberá consignarse con carácter preferente el crédito necesario.
- Pago del precio:
 - ✓ a la recepción de la obra terminada.
 - ✓ podrá fraccionarse en un máximo de 10 años.

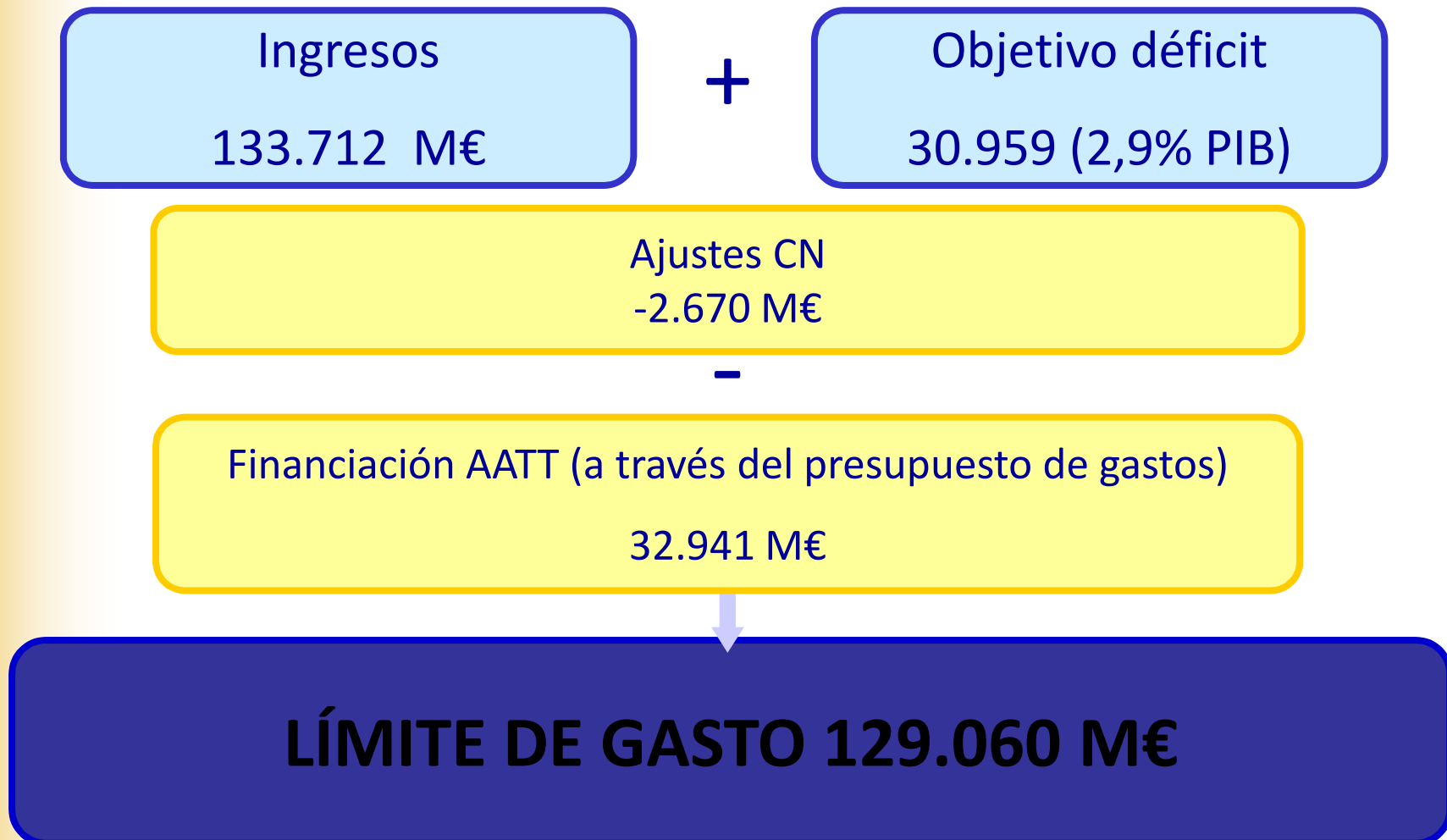
ABONO TOTAL DEL PRECIO: PAGO A LA RECEPCION

	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Total</i>
Ejecución		100	100	100		300
Intereses		5	10	15		30
Pago presupuestario					330	330
Impacto déficit		105	110	115		330

ABONO TOTAL DEL PRECIO: PAGO APLAZADO

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	...	2027	<i>Total</i>
Ejecución		100	100	100					300
Intereses		5	10	15	10	10	...	10	130
Pago presupuestario					43	43	...	43	430
Impacto déficit		105	110	115	10	10	...	10	430

Techo de Gasto (II): PGE 2015





FINANCIACIÓN

MEDIANTE

ENTIDADES

PÚBLICAS


ÁMBITO SUBJETIVO: SECTOR PÚBLICO

- 
- AGE
 - Seguridad Social
 - OOAA
 - Universidades públicas
 - Organismos reguladores independientes
 - Agencias estatales
 - Entidades públicas empresariales
 - Sociedades mercantiles públicas
 - Fundaciones públicas
 - Consorcios


ÁMBITO SUBJETIVO: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- AGE
- Seguridad Social
- OOAA
- Universidades públicas
- Organismos reguladores independientes
- Entidades públicas que cumplan:
 - No producción en régimen de mercado
 -
 - No se financien mayoritariamente con ingresos comerciales

ÁMBITO SUBJETIVO: EMPRESAS PÚBLICAS

- Precios económicamente significativos
- Ventas cubren la mayoría del coste de producción  Regla del 50%
 - Ventas: excluido IVA e IIEE
 - Coste producción: coste laboral, consumos intermedios, amortización, intereses
- Últimos 3 años

EMPRESAS PÚBLICAS EN CONTABILIDAD NACIONAL

- Su deuda no es deuda pública
 - Las pérdidas no son déficit público
 - Aportaciones del Estado:
 - Subvenciones corrientes (C IV): para compensar pérdidas
 - Subvenciones de capital (C VI): para financiar inversiones
 - Aportaciones de capital (C VIII): compra de acciones, préstamos...
- Si no rentabilidad  déficit público

CONTRATACIÓN PÚBLICA: PODERES ADJUDICADORES

- Administraciones públicas
- Los demás entes que:
 - Hayan sido creados para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil
 - Sean financiados o controlados por un poder adjudicador
- Asociaciones de poderes adjudicadores

ÁMBITO SUBJETIVO: CONTRATACIÓN PÚBLICA

Sector público no poder adjudicador

**Poder adjudicador no
Administración pública**

**Poder adjudicador
Administración
pública**

ÁMBITO SUBJETIVO: CONTRATACIÓN PÚBLICA

	Contratos SARA	Contratos no SARA
Poder adjudicador Administración pública	LCSP	LCSP
Poder adjudicador no Administración pública	LCSP	INSTRUCCIONES INTERNAS
Entes Sector público no poder adjudicador	INSTRUCCIONES INTERNAS	INSTRUCCIONES INTERNAS

A vertical yellow bar with a gradient, transitioning from a lighter yellow at the top to a darker yellow at the bottom, located on the left side of the slide.

COLABORACIÓN

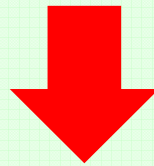
PÚBLICO

PRIVADA:

PPPs

¿QUÉ ES UN PPP?

- Literalmente: toda asociación público privada para algún fin



Public-Private-Partnership

- Combina dos agentes:
 - ✓ el sector público
 - ✓ y el sector privado

¿QUÉ SE ENTIENDE POR UN PPP?

- Proyecto en el que el sector privado realiza alguna de las actividades que tradicionalmente realiza el sector público en la provisión de bienes y servicios.
- De las funciones tradicionales desarrolladas por la Administración: Proyecto (Design), Financiación (Financing), y Explotación (Operation), al menos una ha de ser realizada por el sector privado.
- Se suele añadir, aunque no las realizaba el sector público:
 - ✓ Construcción (Build)
 - ✓ Reversión (Transfer)

TIPOS DE PPP

- ✓ **BOT** construye, explota y devuelve
- ✓ **DBOT** igual que la anterior y, además, realiza el proyecto
- ✓ **BF** construye y financia, conocido como “método alemán”
- ✓ **DBFOT** el más completo, sería el equivalente a una concesión autofinanciable
- ✓ Etc.

RAZONES QUE JUSTIFICAN LOS PPP

- Incremento de necesidades públicas
- Incremento de demandas sociales
- Decremento de recursos públicos / necesidades
- Imposibilidad de atender las necesidades con déficit

NECESARIO RECURRIR AL SECTOR PRIVADO

VENTAJAS DE LOS PPP

Ahorro de plazos: el retraso penaliza al concesionario

Aumento del stock en infraestructuras



favorece el crecimiento económico

Optimización de costes para el sector público

Otros objetivos: transparencia en la imputación costes

DESVENTAJAS DE LOS PPP

- Más caro:
 - Más agentes interpuestos
 - Más costes añadidos
 - Mayor coste financiero
- Posibilidad de fallidos (quiebra, rescate, etc)

PRINCIPALES EMPRESAS CONCESIONARIAS ESPAÑOLAS

- Según *Public Works Financing*:
 - 1º ACS
 - 3º Globalvía (FCC y Bankia)
 - 4º Abertis
 - 7º Ferrovial (2º por capital invertido)
 - 11º Sacyr
 - 12º OHL

CRITERIOS DE EUROSTAT

2 FASES:

- Construcción
- Explotación

CRITERIOS DE EUROSTAT

CONSTRUCCIÓN:



Socio privado

Riesgo de la construcción

Riesgo de la financiación

- ✓ Excepción: - sobrecostes fuerza mayor
- decisiones propia administración
- ✓ Puede haber algo de financiación pública

CRITERIOS DE EUROSTAT

EXPLOTACIÓN:



Socio privado



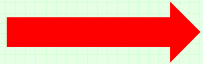
Riesgo de demanda

o

Riesgo de disponibilidad

- ✓ Indicadores de calidad por cada servicio
- ✓ Parámetros objetivos
- ✓ Deducciones por cada indicador
- ✓ Aplicables automáticamente
- ✓ Significativas

CRITERIOS EUROSTAT

- El activo está en el balance del socio privado
- La deuda está en el balance del socio privado  no es deuda pública
- Solo computan en déficit público los pagos futuros cuando se produzcan

EJEMPLO PPP

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	...	2037	<i>Total</i>
Ejecución		100	100	100					300
Intereses					10	10	...	10	200
Amortización					15	15	...	15	300
Explotación					15	15	...	15	300
Pago presupuestario					40	40	...	40	800
Impacto déficit					40	40	...	40	800

MODELO ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

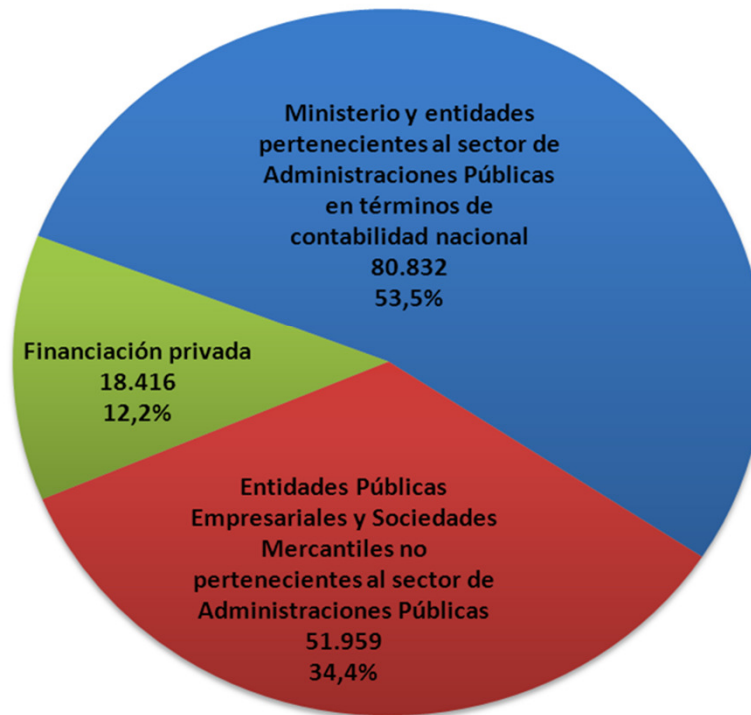
- Financiación por programas

	Fuente de financiación		% Total inversiones
Tipo de inversión	Presupuestaria	Extrapresupuestaria	
Carreteras	75,0 %	25,0 %	26,81%
Ferrocarriles	81,4 %	18,6 %	48,00 %
Aeropuertos	2,2 %	97,8 %	6,50%
Puertos	9,7 %	90,3 %	9,72 %
Otras actuaciones	27,7 %	72,3 %	8,97 %
TOTAL	59,5 %	40,5 %	100 %

MODELO ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

- Financiación del PITVI por Origen de la Financiación

Impacto de los recursos movilizados en la contabilidad nacional (M€)



MODALIDADES DE CONTRATACIÓN LEY CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

- **Contrato de concesión de obras públicas**
- **Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado**

CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

- **Objeto:**
 - Realización de una obra
 - También puede incluir restauración o reparación de construcciones existentes
 - Conservación y mantenimiento de los elementos construidos
- **Contraprestación:**
 - Derecho a explotar la obra
 - Puede incluir el derecho a cobrar un precio

PREPARACIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

- *Estudio de viabilidad*
- *Anteproyecto de construcción y explotación de la obra*
- *Proyecto de la obra y replanteo de éste*
- *Pliegos de cláusulas administrativas particulares*

PREPARACIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

- Estudio de viabilidad
 - a) Finalidad y justificación de la obra, así como definición de sus características esenciales.
 - b) Previsiones sobre la demanda de uso e incidencia económica y social de la obra en su área de influencia y sobre la rentabilidad de la concesión.
 - c) Valoración de los datos e informes existentes que hagan referencia al planeamiento sectorial, territorial o urbanístico.
 - d) Estudio de impacto ambiental
 - e) Justificación de la solución elegida
 - f) Riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de la obra.
 - g) Coste de la inversión a realizar, así como el sistema de financiación propuesto.
 - h) Estudio de seguridad y salud

PREPARACIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

Anteproyecto de construcción y explotación de la obra

- a) Una memoria.
- b) Los planos de situación generales y de conjunto necesarios para la definición de la obra.
- c) Un presupuesto que comprenda los gastos de ejecución de la obra, incluido el coste de las expropiaciones que hubiese que llevar a cabo.
- d) Un estudio relativo al régimen de utilización y explotación de la obra, con indicación de su forma de financiación y del régimen tarifario que regirá en la concesión, incluyendo, en su caso, la incidencia o contribución en éstas de los rendimientos que pudieran corresponder a la zona de explotación comercial.

CONTRATO DE COLABORACIÓN ENTRE EL S. PÚBLICO Y EL S. PRIVADO

OBJETO: la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

- a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.
- b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.
- c) La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.
- d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN CONTRATO COLABORACIÓN

