



CAPITALES PRIVADOS- SUBVENCIONES COMUNITARIAS. ¿LA SOLUCIÓN PARA FINANCIAR LAS GRANDES INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EUROPEAS?

Mateu Turró.

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

St. Antony's College (Oxford) V.F.

INTRODUCCIÓN

Las necesidades de inversión en infraestructuras de transporte en todos los países europeos son enormes, las posibilidades de inversión del sector público escasas y, de pronto, todo el mundo parece convencido de que la solución mágica vendrá de la mano del capital privado y de la contribución comunitaria. Pero, en cuestiones de economía, nunca hay caballo regalado. Por si acaso, no estará de menos echar una ojeada al dentado...

¿DINERO PRIVADO PARA INFRAESTRUCTURAS DE ÁMBITO EUROPEO?

La mayoría de los Estados de la Unión Europea está teniendo graves problemas para acercarse a los criterios de convergencia establecidos en Maastricht para poder acceder a la unión monetaria. El déficit público es una de las variables que mayor dificultades presenta para su control. Durante los últimos años el recurso más típico para reducirlo ha sido recortar la inversión ya que su alternativa, la reducción del gasto, implica unas fuertes penalizaciones políticas. Las infraestructuras públicas y en particular las de transporte han sufrido sistemáticamente la presión a la baja de los Ministerios económicos. El reflejo de esta presión se observa en el descenso de la inversión en infraestructuras de transporte que, en los países europeos, ha visto reducido su peso en la economía en casi un 70% desde los años 70 y hoy está

por debajo del 1% del PIB. España es uno de las pocas excepciones a la tendencia pues en los últimos años se han superado con creces los niveles del pasado.

Los recortes inversores, reforzados por el encarecimiento de las obras debido a las dificultades crecientes para conseguir derechos de paso y, en particular, a las imposiciones de protección ambiental, han contribuido de manera fundamental a la creciente congestión de buena parte del sistema de transporte europeo. En efecto, las relativamente pocas infraestructuras de nueva creación y las ampliaciones de las existentes se muestran insuficientes para atender el crecimiento de una demanda, en especial la de transporte por carretera y aéreo, que continúa desarrollándose fuertemente. De momento no existen visos de que se concrete una política común de reconducción de la movilidad que, basada en el principio del desarrollo sostenible, permitiera moderar esta presión de la demanda, potenciada por la progresiva consolidación del Mercado Único. Y, en todo caso, un cambio de política implicaría necesariamente inversiones importantes en los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente...

En este contexto es difícil imaginar que puedan continuar reduciéndose los niveles de inversión sin originar graves problemas que, además, no tendrían solución a corto plazo ya que el período de gestación de una infraestructura es necesariamente largo. Se entiende así fácilmente el interés de la mayoría de gobiernos europeos en dos opciones que pueden aportar algún alivio al problema: la financiación privada y la contribución pecuniaria de la Unión Europea.

Se admiten comentarios a este artículo, que deberán ser remitidos a la Redacción de la ROP antes del 30 de abril de 1996.

Recibido en ROP:
diciembre de 1995

Es bien sabido que existen graves dificultades para que el sector privado asuma riesgos reales en la financiación de autopistas, ferrocarriles o aeropuertos, las infraestructuras que ofrecen mayor atractivo pero que no tienen la tradición de cooperación con el sector privado de los puertos y puede decirse que, en la práctica, las experiencias modernas de financiación puramente privada de infraestructuras de transporte son escasas. No se va a desarrollar aquí el tema de sus ventajas e inconvenientes genéricos pero, dada la doble orientación (privada-comunitaria) que se pretende dar a la financiación de las redes transeuropeas, parece interesante profundizar en la dimensión europea de la cuestión porque, en efecto, algunas de las dificultades del tema (y, sin embargo, casi ninguna de las ventajas) se amplían considerablemente cuando el proyecto tiene una dimensión europea y particularmente cuando es internacional.

¿RIESGO PRIVADO PARA PROYECTOS EUROPEOS?

El inversor privado está dispuesto a invertir siempre que sus expectativas de beneficio sean conmensuradas con el riesgo que percibe. En Europa, y en el mundo en general puesto que el capital conoce cada vez menos límites, hay disponibilidades de dinero para construir todas las infraestructuras de transporte que estén justificadas económicamente. Por lo tanto el dilema no se plantea en términos de existencia o no de fondos suficientes para realizarlas. La cuestión está en si el inversor, a la hora de estimar riesgos y beneficios y de ver si las condiciones (montantes, plazos, etc.) se ajustan a su estrategia decide que es preferible invertir en infraestructuras de transporte en vez de hacerlo en otros sectores. Porque los recursos, aunque grandes, son limitados y el desarrollo de la inversión privada en infraestructuras supone disminuir la destinada a la industria, los servicios, etc. Tal como era de esperar, la buena solución para unos es mala para otros...

Así pues, la problemática se reduce, por una parte, a decisiones de tipo macroeconómico relacionadas con la distribución de la inversión entre los diversos sectores de la economía y, por otra, al establecimiento de las condiciones adecuadas para que el capital privado asuma los riesgos característicos de las inversiones en infraestructuras de transporte. El primer tema ha sido tratado recientemente en la Revista de Obras Públicas (Fon-

tela, E. y Pulido A., "La financiación de las inversiones públicas", ROP, Sept. 95). En cuanto a los riesgos para el inversor, interesa aquí centrarse en aquellos que se hacen todavía más patentes cuando el proyecto tienen un carácter transnacional. Para analizarlos conviene distinguirlos para cada fase del proyecto:

▼ a) Estudios preparatorios

A nivel de estudios preparatorios puede decirse que la posibilidad de que una idea lanzada por un particular, con la consiguiente inversión en estudios, pueda verse recompensada económicamente es prácticamente nula. Uno de los graves inconvenientes del sector de la planificación es la imposibilidad fáctica de patentar ideas o estudios previos de factibilidad. Si en un entorno nacional puede haber algún tipo de compensación, en el internacional que, por principio, va a acarrear algún tipo de litigio (porque indudablemente habrá, en algunos aspectos, dos partes -Estados- enfrentadas), esta compensación es improbable. El inversor privado puede únicamente imaginarse el ejercicio como una inversión en imagen de empresa.

En la práctica los estudios preparatorios suelen ser lanzados por alguna administración pública, con frecuencia de forma unilateral, y para los tramos que la conciernen. La experiencia más parecida a lo que podría ser el lanzamiento privado de un proyecto internacional es la constitución, entre las compañías ferroviarias nacionales, de las AEIEs (Agrupaciones Europeas de Interés Económico) para los proyectos Lyon-Turin y Barcelona-Montpellier con el objetivo de realizar los respectivos estudios de factibilidad de estas líneas de alta velocidad. Sin embargo esta fórmula es vista por algunos expertos precisamente como un impedimento a la toma de riesgo privado en el sector ferroviario, ya que favorece el mantenimiento del monopolio de las compañías estatales precisamente en las secciones de la red europea donde la filosofía nacionalista de los ferrocarriles ha generado las mayores ineficacias y donde la intervención del sector privado podría proporcionar el mayor valor añadido. Es difícil imaginar que un inversor vaya a aceptar un riesgo financiero real basándose en los estudios realizados por las compañías estatales y en particular cuando finalmente tendrá que llegar con ellas, como operadoras de servicios, a algún tipo de contrato por el uso de la infraestructura.

▼ b) Estudios de factibilidad y ofertas

La preparación de las ofertas para el concurso de concesión representa un esfuerzo económico relativamente importante y también, sin duda, un esfuerzo de gestión muy considerable, que puede tener consecuencias negativas en otras esferas de la actividad de las empresas concursantes. Por otra parte las probabilidades de recuperación de esta inversión son muy modestas y, en todo caso, el potencial beneficio quedará embebido en los resultados, por definición a largo plazo, que vaya a proporcionar el proyecto.

La experiencia en concesiones transnacionales es escasísima. En el sector transporte, en Europa, el caso de Eurotunnel es el único conocido. Otro caso con cierta similitud, debido a que se preveían transferencias entre operadores, pero situado en el sector público es el de la red ferroviaria PBKA (París-Bruselas-Colonia-Amsterdam). Las discusiones entre las compañías nacionales de ferrocarriles y las administraciones públicas para la definición de sus características fueron de duración épica y su fruto ha sido más bien efímero, ya que en estos momentos continúan planteándose muchas de las cuestiones que estaban sobre el tapete hace ya veinte años.

Las dificultades del proceso de concesión de Eurotunnel y algunas de sus consecuencias son bien conocidas. De hecho la necesidad de cerrar las interminables negociaciones internacionales es una de las causas de los problemas que ha tenido posteriormente el promotor. La falta de definición precisa de las condiciones de seguridad (control de pasajeros, prevención de paso de animales para evitar la difusión de la rabia en Gran Bretaña, etc.), las repercusiones del incumplimiento de plazos de construcción de infraestructuras públicas vinculadas al proyecto (no sólo de Francia y Gran Bretaña, sino también de Bélgica, que participó sólo marginalmente en el proceso), las inversiones para la protección del medio ambiente, etc. han llevado ya a conflictos de intereses importantes que, con toda probabilidad, terminarán ante los tribunales de justicia.

En lo que se refiere al beneficio esperado de esta inversión inicial, o sea, a corto plazo, la adjudicación de la concesión, no existe motivo para pensar que en un proyecto transnacional disminuyan las probabilidades de éxito con respecto a un concurso puramente nacional. Sólo sería así si atrajeran a mayor número de concursantes mejor cualificados, lo que no es evidente. Sin embargo,

es bastante probable que el marco del concurso, la comunicación entre el ente concedente y los concursantes y la capacidad de respuesta frente a posibles arbitrariedades sean mucho más difusos que en un contexto nacional. En cualquier caso es lógico que los estudios, por lo menos los que no sean meramente técnicos, sean más complejos y, por lo tanto, más caros que para proyectos nacionales de talla similar.

▼ c) Construcción

Los problemas técnicos durante la construcción no tienen por qué ser distintos en un contexto internacional. Es cierto, sin embargo, que con frecuencia las fronteras coinciden con barreras naturales (ríos, cordilleras, estrechos) cuya travesía exige soluciones más complejas de lo normal y, por lo tanto, con mayor riesgo de sobrecoste.

Otros problemas menos controlables por el promotor son los derivados de la necesidad de tratar con administraciones distintas que, por ahora, mantienen fuertes discrepancias en cuanto a normas técnicas, legislación laboral, normas de seguridad en el trabajo, etc. y que siguen ritmos distintos en los procedimientos administrativos que afectan a la obra.

▼ d) Explotación

Durante la fase de explotación de la infraestructura existen los riesgos que normalmente son la clave del éxito o el fracaso del proyecto. El principal es el riesgo de mercado, o sea la concreción de las previsiones sobre la demanda y, en definitiva, sobre los ingresos del proyecto. En cualquier gran proyecto las desviaciones de la realidad sobre las previsiones suelen ser importantes. Una mirada a los mapas de tráfico muestra claramente el llamado efecto barrera de las fronteras que, en un mercado único, debería desaparecer progresivamente. Esto es lo que ha venido sucediendo en los últimos años en Europa, pero la velocidad y el alcance del efecto integrador son todavía una incógnita. Ello hace que las previsiones de la demanda para los proyectos internacionales sean más inciertas si cabe que a nivel nacional.

Los riesgos financieros son también muy importantes, porque la financiación de proyectos de infraestructuras suele tener una elevada componente de créditos. Las infraestructuras de transporte se caracterizan por su lentitud en alcanzar su "velocidad de crucero" en cuanto al nivel de

tráfico y en producir beneficios, lo que genera puntas de endeudamiento retrasadas con respecto al período de construcción. Por todo ello su rentabilidad es muy sensible a las tasas de interés.

El contexto internacional de un proyecto puede incidir negativamente sobre los plazos de construcción y puesta en explotación, retrasar la subida del tráfico y, en definitiva, contribuir a alargar el período de endeudamiento. Conlleva también un posible riesgo adicional debido a las oscilaciones del cambio de moneda, ya que los ingresos serán posiblemente en dos monedas distintas y no se corresponderán perfectamente con los pagos de amortizaciones e intereses de los créditos. Los casos de Eurotunnel, en situación crítica debido en buena parte a los elevados tipos de interés con que contrató sus préstamos y la experiencia española en el seguro de cambio otorgado a las concesionarias de autopistas indican que el riesgo financiero es importante.

Finalmente existen unos riesgos políticos que son ciertamente fundamentales en la financiación privada de infraestructuras. Unos se refieren al contexto económico y social, incluyendo la política de transportes y sus aspectos fiscales, o la normativa medioambiental, y otros riesgos se refieren al proyecto en sí. Entre estos últimos destaca el ejercicio del control tarifario o la intervención pública en relación a la autorización de proyectos o servicios competitivos. Sin entrar en este tema, de una complejidad considerable, podemos afirmar que un proyecto internacional presenta un contexto muy distinto a los habituales en proyectos nacionales. No es evidente cuál es el signo del riesgo, si mayor o menor. Frente al doblamiento de las incertidumbres políticas que pueden afectar al proyecto, al estar situado en dos países, es posible que la contraposición de los respectivos intereses nacionales impida posibles veleidades por parte de un concesionario único¹. En este sentido lo que vaya a ocurrir con Eurotunnel, si su situación financiera continúa deteriorándose, será muy instructivo.

¿UNA SOLUCIÓN COMUNITARIA?

Las dificultades e incertidumbres que planean sobre la financiación privada de infraestructuras transnacionales no debe impedirnos ver los aspectos positivos que se derivarían de ella y, en definitiva, deben llevarnos a una reflexión profunda

sobre los posibles mecanismos para mitigar los problemas que se han presentado.

La filosofía actual sobre las redes transeuropeas (ver "Atalaya Europea", ROP, Mayo 95) que se proyecta a partir del Libro Blanco de Jacques Delors sobre "Crecimiento, competitividad, empleo", plantea como nuevo gran objetivo comunitario el establecimiento de las redes que deben facilitar el funcionamiento del gran Mercado Unico. La ayuda comunitaria debe dedicarse preferentemente, por una parte, a las discontinuidades de las redes, que suelen estar localizadas en zonas transfronterizas y, por otra, a los proyectos más maduros y con mayores posibilidades de encontrar financiación privada. Estos dos últimos puntos obedecen al interés de crear empleo sin incrementar el déficit público de los Estados miembros. Los 14 proyectos prioritarios de transporte aprobados en la cumbre de Essen obedecen, en teoría a estos criterios aunque, en la práctica muchos de ellos no están maduros, al menos en lo que constituye el núcleo del proyecto (túneles de base, por ejemplo), y la previsión de financiación privada con asunción de riesgo proyecto es mínima.

Muchos de los proyectos están, en realidad, medio bloqueados por razones políticas entre la que destaca la incapacidad, por parte de las autoridades de un país, de decidir sobre inversiones que vienen condicionadas por la decisión correspondiente del país vecino. La proliferación de soluciones bilaterales o multilaterales ad hoc, todas basadas en la participación de administraciones o empresas públicas a cuál más inoperante, muestra la prevención con que se han afrontado los proyectos por parte de los Estados, cuya prioridad parece ser el mantenimiento de su competencia más que el desarrollo de los proyectos. Ello indica la imposibilidad de que se materialicen los proyectos en los plazos previstos y, en particular, de que entren capitales privados a riesgo, a menos de que haya un cambio radical en los planteamientos actuales.

Una de las virtudes de la financiación privada podría ser precisamente la de forzar a acuerdos más rápidos y eficaces a las administraciones públicas. Una vez aprobados el acuerdo internacional para la financiación privada (o más probablemente mixta, puesto que son de esperar contribuciones públicas en todos los grandes proyectos transfronterizos), y la lógica creación de una comisión intergubernamental con amplios poderes y, por lo tanto, con capacidad para filtrar muchas interferencias innecesarias, es mucho más fácil que

el proyecto avance a buen ritmo. El empuje del concesionario, para quien el tiempo es dinero, sería un factor clave para la rápida materialización del proyecto. Una vez más la experiencia de Euro-tunnel parece positiva en este sentido. Han sido básicamente problemas técnicos los que han retrasado la obra. Uno se pregunta si estaría funcionando el túnel si hubiese tenido que construirse por las administraciones francesa y británica...

El problema del "desenclavamiento" residiría, pues, en conseguir alcanzar un acuerdo internacional sobre el proyecto en cuestión. En este sentido parece ridículo que cada vez que se plantea construir un tramo internacional deba llevarse a cabo ex novo toda una complicadísima negociación. Es evidente que cada proyecto presenta elementos diferenciales importantes que exigen una negociación, pero también lo es que podría fijarse con relativa facilidad un marco comunitario que permitiera tener que invocar a las negociaciones bi o multilaterales sólo para dichos elementos específicos. Una buena parte de los riesgos adicionales para la financiación privada debidos al contexto transnacional podrían verse sensiblemente reducidos. En algunos países más propensos al juego político podría incluso ocurrir que la intervención comunitaria supusiera un acicate importante para los inversores.

Este marco comunitario representaría una cierta pérdida de soberanía para los Estados, pero que parece totalmente justificada por el principio de subsidiariedad, ya que este marco sólo tiene sentido a nivel comunitario. Ello llevaría posible-

mente a la necesidad de considerar la creación de una o varias agencias europeas que tendrían la misión de dinamizar el proceso, de regular y arbitrar su funcionamiento, de coordinar la acción comunitaria, incluyendo las ayudas presupuestarias y de garantizar al inversor privado un trato justo, independiente de los avatares políticos. Pero este es un tema que va a desarrollarse en otro artículo.

En definitiva, los problemas de realización y de financiación privada de las grandes infraestructuras de transporte transnacionales encuentran vías de solución en una lectura comunitaria. En todo caso, los elementos para que esta lectura se traduzca en una realidad positiva no están sólo en la aceptación de un cambio de enfoque de los Estados miembros sino de la eficacia de las instancias de la Unión Europea para responder a este nuevo y complicado reto. ●

1) El caso de la concesionaria privada francesa COFIROUTE puede ilustrar este punto. Cuando el Gobierno francés le impuso unas tarifas que no se correspondían a la concesión, COFIROUTE presentó una apelación ante la Justicia. La concesionaria perdió su litigio porque, basándose en una ley de 1945 (postguerra), el tribunal dictó que el Gobierno tenía el derecho a regular cualquier precio.

La impotencia que puede tener el particular frente al poder público debería paliarse al existir dos o más poderes públicos (Estados) con intereses a menudo contrapuestos.