

# INICIATIVA PRIVADA E INFRAESTRUCTURAS

## PRIVATE INITIATIVE AND INFRASTRUCTURES

SALVADOR ALEMANY I MAS. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona  
*Consejero-Director General de Autopistas ACESA*

**RESUMEN:** El autor del artículo destaca la importancia que tiene el factor tiempo para los empresarios que invierten capital en proyectos de infraestructuras de transporte, proyectos en los que la expectativa de negocio no está en la construcción, sino en la fase de su mantenimiento y explotación. Se refiere también al compromiso de la Unión Europea para limitar el gasto público y fomentar la iniciativa privada, líneas de actuación que sigue el Ministerio de Fomento en España. Para dar cobertura el Plan de Infraestructuras se ha presentado el Anteproyecto de la nueva Ley de Concesiones que regula la titulación de los derechos de cobro y la posibilidad de aprovechar el uso comercial de las zonas complementarias.

**PALABRAS CLAVE:** INFRAESTRUCTURAS, AUTOPISTAS, CONCESIONES, TARIFAS

**ABSTRACT:** The author of the present article underlines the importance of the time factor for companies investing funds in transport infrastructure projects, these being projects where the financial benefits do not lie in the construction stage but during the period of maintenance and operation. The article also refers to the European Union's undertaking to limit public expenditure and to promote private initiative, this being the mode of action currently taken by the Ministry of Public Works in Spain. In order to safeguard the Infrastructure Plan, a Draft Bill of Concessions has been presented which regulates service charges and the possibility to exploit supplementary areas for commercial use.

**KEYWORDS:** INFRASTRUCTURES, MOTORWAYS, CONCESSIONS, RATES

### **COMPROMISO Y RESPONSABILIDAD A LARGO PLAZO**

La participación de la iniciativa privada en las inversiones de infraestructuras de transporte no tiene tradición en España. El sector público ha sido prácticamente el único que ha financiado estas obras, sobre todo en los ámbitos ferroviario, portuario y aeroportuario. Sin embargo, en una parte de la red viaria de alta capacidad, las autopistas, se localizan hoy operadores del sector privado que disponen de una larga y reconocida experiencia, con recorridos temporales lo suficientemente extensos, - en algunos casos superan los 30 años -, que les sitúa como un punto de referencia ineludible a la hora de hablar sobre el papel que debe tener la iniciativa privada en la financiación de las infraestructuras.

Me refiero a las compañías que, sin ser propiamente empresas constructoras, ni tampoco entidades financieras, cubren también estas funciones para alcanzar su propósito principal, que es la gestión y explotación de autopistas en régimen de concesión. Cuando para definir este sector re-

cuerdo primero lo que estas empresas no son, sólo pretendo destacar la importancia que el factor tiempo tiene para los inversores privados que arriesgan su capital en proyectos de infraestructuras de transporte. Es decir, su expectativa de negocio no está en la construcción de las vías, sino en la fase de su mantenimiento y explotación a lo largo de períodos que pueden alcanzar hasta los 75 años de concesión.

Se trata, por tanto, de un compromiso a largo plazo, sobre el que el inversor centra todas sus expectativas de negocio, su potencial de crecimiento y su relación con el mercado y los clientes. De una manera más gráfica, podríamos decir que para este tipo de compañías, su patrimonio empresarial se comparte entre el tangible de kilómetros de asfalto en concesión y el intangible de una oferta continuada de servicios.

Desde esta perspectiva, es más fácil comprender hasta qué punto el inversor privado es bastante más que la fuente de financiación de grandes proyectos de infraestructuras, que por definición son proyectos intensivos en capital y cu-

yas inversiones requieren una larga maduración, sobre la que se espera una adecuada y legítima rentabilidad. Va más allá del estricto capital, e incluye exigentes criterios de calidad, eficiencia en la gestión y garantía de continuidad, intangibles que, en una economía de mercado, los usuarios saben reconocer y valorar.

En estos momentos, cuando el sector público de la Unión Europea se está comprometiendo a la reducción de su peso en la economía y a la limitación del gasto público, son las propias administraciones las que no dudan en convocar a la iniciativa privada en todo aquello que no tenga una finalidad social básica, aunque sí un máximo interés público. Naturalmente, España no es ajena a esta "autodisciplina" europea y desde el Ministerio de Fomento se apuesta abiertamente por invitar a la iniciativa privada a que participe en las inversiones de infraestructuras de transporte.

Ante este nuevo escenario, es conveniente definir un marco estable de asignación de responsabilidades y compensaciones. El momento es oportuno y coincide también con la presentación del Anteproyecto de la nueva Ley de Concesiones, el pasado 7 de junio.

#### **RESPONSABILIDAD DEL SECTOR PRIVADO Y COMPENSACIONES**

Por lo tanto, los criterios fundamentales para el pleno compromiso y responsabilidad de la iniciativa y gestión privada empresarial, se centrarían en:

- Aportar los fondos necesarios para financiar la construcción de las infraestructuras, pero también los fondos para el mantenimiento de las mismas. La exigencia de infraestructuras en Europa lleva implícita su conservación óptima en todo momento. Las obras no sólo hay que construirlas, sino que además hay que mantenerlas.
- El conocimiento (know-how) y la tecnología necesarias para la optimización de la seguridad, calidad de servicio y confort de los usuarios.
- Calidad y eficiencia en la gestión, para obtener costes competitivos frente a las otras vías y modos de transporte.
- Mentalidad empresarial, lo que supone tener perfectamente interiorizados los conceptos de riesgo y ventura y equilibrio económico-financiero, para asumir que un proyecto puede resultar desfavorable y, en consecuencia, tener pérdidas.
- Solvencia y visión a largo plazo. Solvencia para poder hacer frente a posibles contratiempos durante el período de maduración de los proyectos y visión a largo plazo con el objetivo de un retorno gradual y sistemático de los flujos financieros, a lo largo del plazo de gestión del proyecto. El objetivo del empresario, que este tipo de inversión requiere, no puede ser la búsqueda de una plusvalía a corto plazo.

Pero también el emprendedor exigirá, en compensación a su compromiso, garantías muy relacionadas con la incertidumbre propia de las inversiones a largo plazo. En general se trataría de las siguientes ideas:

- Claridad, estabilidad y seguridad jurídica. El inversor privado necesita saber claramente cuáles van a ser las reglas del juego, evitando la incertidumbre y la interpretación. Por supuesto, los dos actores, sector privado y Administración, deben respetar su "contrato".
- Coherencia económica y adecuación de la rentabilidad del proyecto al riesgo. Un horizonte temporal alejado significa un incremento notorio del riesgo. La valoración de la rentabilidad debe realizarse a lo largo de todo el período y no sirve, por tanto, un análisis estático en un momento determinado sino que debe realizarse un análisis dinámico que incorpore las previsiones y posibles escenarios económicos de futuro. Por la naturaleza de estas inversiones nos encontraremos con un período de pérdidas importante al inicio del proyecto, un punto muerto y, posteriormente, el período de beneficios.
- Por lo que se refiere al sector de autopistas de peaje es necesario también la existencia de un Modelo Armónico en todo el territorio, que facilite la aceptación social en un marco global políticamente consensuado.

De hecho este último punto debe ser el resultado, precisamente, de la experiencia que el sector de autopistas de peaje ha tenido en España y de la que, con toda seguridad, todos podemos aprender.

Sería tropezar en la misma piedra convocar a la iniciativa privada en proyectos de infraestructuras de transporte, hasta ahora gestionados por las administraciones públicas, sin dibujar previamente un sistema homogéneo en todo el territorio, especialmente equilibrado en cuanto al coste que pueda tener para los ciudadanos la utilización de una infraestructura financiada por el sector privado o el público.

La historia reciente en Catalunya nos enseña que la ausencia de un modelo equilibrado y homogéneo para un territorio con cargas fiscales similares, desencadena por comparación sentimientos de trato diferente, que desestabilizan el sistema y ponen en cuestión su futuro. Las consecuencias no benefician a nadie: ni a usuarios, ni a las administraciones, ni a las empresas privadas.

#### **PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LAS REDES DE TRANSPORTE**

Para evitar estas situaciones es imprescindible no sólo que el marco jurídico sea claro y estable, y por lo tanto respetado por todas las partes, sino que también el trazado de las redes de infraestructuras y su financiación en cualquiera

de sus ámbitos –viario ferroviario, etc- sea lo suficientemente ambicioso en cuanto a las necesidades de servicio actuales y de futuro para el territorio y sus habitantes, como resultado de un estudio en profundidad de las previsiones de tráfico, los riesgos de congestión y las alternativas que ofrece una planificación intermodal de las diferentes redes de transporte.

En cualquier caso, estos criterios ya no sólo se pueden analizar desde un punto de vista de Estado. Las políticas de convergencia económica de la Unión Europea no soportarán el riesgo de tratos diferenciados y sólo serán viables si, como concepto general, las redes de transporte son equilibradas para el territorio y la repercusión directa de su coste al ciudadano no es discriminatoria en función de si la financiación de la infraestructura es pública o privada.

Desde la perspectiva de operadores e inversores a largo plazo, entendemos que la tarifa es el fundamento del sistema de gestión más idóneo de una concesión, en tanto que esta tarifa es la contraprestación económica que el usuario paga al gestor privado de la infraestructura por su utilización, como compensación por el coste de la construcción, y de la conservación y mantenimiento posterior de la misma y su financiación.

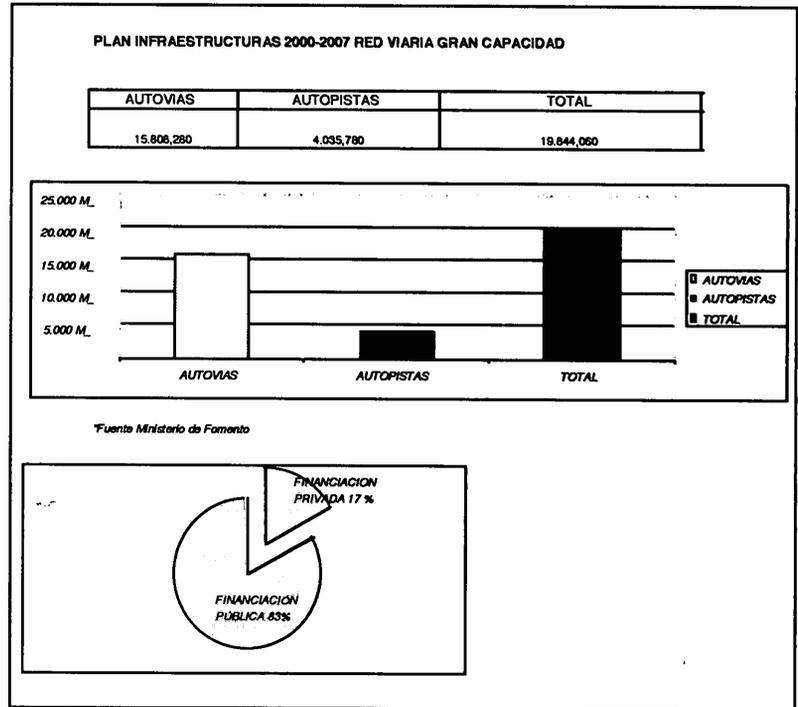
El pago de esta tarifa permite al usuario exigir la optimización de la calidad del servicio recibido, al mismo tiempo que el gestor de la infraestructura debe maximizar su eficiencia operativa. Del mismo modo, la tarifa permite la regulación del tráfico -"la gestión de la congestión"- elemento esencial para una política de gestión de la movilidad sostenible.

Adicionalmente a la tarifa, con el objetivo de reducir la misma o incluso de posibilitar infraestructuras de rentabilidad ajustada, el gestor podrá contar también con el aprovechamiento de la zona comercial –según la nueva Ley de Concesiones- y, cuando el proyecto lo requiera, aportaciones dinerarias e incentivos fiscales de las administraciones.

### NUEVA LEY DE CONCESIONES

El Anteproyecto de la Ley Básica Reguladora de la Concesión de Obras Públicas tiene como principal objetivo dar cobertura al Plan de Infraestructuras de Transporte (PIT) 2000-2007. Según este plan, el presupuesto previsto en la red viaria de alta capacidad alcanza los 19.844 ME, de los cuales 4.035, un 17%, se financiará con la participación de la iniciativa privada.

Con la nueva Ley, las concesionarias de autopistas de peaje tendrán un nuevo marco normativo –actualmente está vigente la Ley de 1972-, en el que se regula la titulación de los derechos de cobro de las concesiones y la posibilidad de aprovechar el uso comercial de las zonas complementarias. Siendo esto positivo, creo que hay algunos pun-

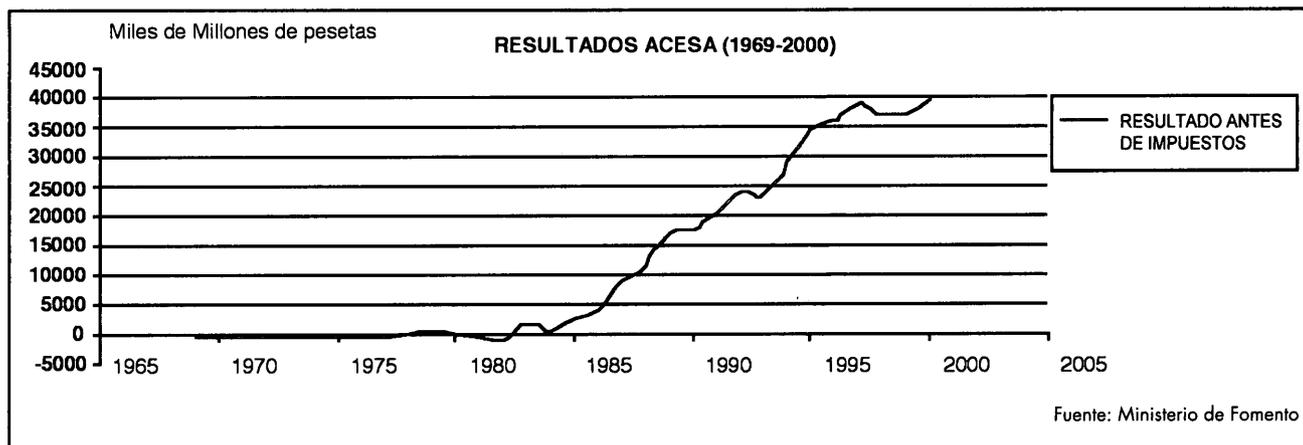


tos que podrían mejorarse para dotar al emprendedor de seguridad jurídica si, a lo largo de los años de concesión, se debieran renegociar los términos de la misma.

En concreto, en la fase parlamentaria, debería prestarse especial atención a:

- Superar la ambigüedad sobre el riesgo de retroactividad de los preceptos de esta Ley a la normativa actual, en lo que se refiere a los principios del equilibrio económico-financiero de las concesiones actualmente existentes. La retroactividad significaría cambiar unilateralmente las reglas del juego para unas inversiones realizadas bajo un determinado marco normativo.
- Evitar que el nuevo enfoque del concepto de "riesgo y ventura" pueda introducir, paradójicamente, distorsiones en la percepción de la claridad, estabilidad y seguridad del marco normativo para los inversores privados. Si los procedimientos de flexibilización de los parámetros de la concesión (tarifa, plazo, etc) no están objetivos y bien sistematizados, el ente concedente y la concesionaria pueden verse abocados a una renegociación permanente.
- La disminución del período máximo de concesión, que se fija en 40 años, ampliable a 60, respecto a los 75 años actuales, supone una limitación que puede dificultar ciertos proyectos de desarrollo de infraestructuras con viabilidad ajustada. Probablemente ello traerá consigo una mayor necesidad de fondos públicos para los citados proyectos.

## CICLO ACESA "MADURACION-EXCEDENTES-REINVERSION"



### CIRCULO VIRTUOSO. MADURACIÓN - EXCEDENTES - REINVERSIÓN

En cualquier caso, y al margen de las necesarias consideraciones para garantizar el entendimiento entre el sector privado y la administración pública –que actuaría como regulador en un mercado liberalizado, según recomienda el Libro Blanco del Transporte de la UE-, las perspectivas que se apuntan para el sector privado y su participación en la gestión y explotación de infraestructuras abre nuevas posibilidades a las empresas.

El pasado mes de febrero, el Consejo de Ministros aprobó el Decreto que regula la expansión de las concesionarias de autopistas hacia nuevos negocios, como las infraestructuras del transporte y las comunicaciones. Junto con el nuevo marco regulatorio que introduce la Ley de Concesiones, las históricas concesionarias de autopistas (Iberpistas, Aurea y Acesa) modifican sus estructuras, dejando su condición directa de concesionarias del Estado, para convertirse en corporaciones de gestión de infraestructuras que trabajan no ya en clave local, ni tan sólo de Estado, sino con dimensión internacional y perspectiva fundamentalmente europea.

Los inversores privados tratamos de asegurarnos "buenos" socios internacionales, mantener una posición y dimensión de liderazgo en España y garantizar la rentabilidad que nos permita afrontar la financiación de nuevos proyectos. Y todo ello, con el objetivo de dar también respuesta a los requerimientos, que marca tanto la administración del Estado como la Unión Europea, para equilibrar los corredores viarios, facilitar el transporte intermodal –también a los países de la ampliación- minimizando el impacto medioambiental y preservando la seguridad de los usuarios.

Acesa participa de esta gran transformación. No sólo porque ya hace 30 años invirtió en la construcción de autopistas que han sido y son hoy ejes dinamizadores, sino tam-

bién porque tiene capacidad financiera, capital humano y vocación de reinvertir en nuevas oportunidades. De este modo, la "clásica" compañía de autopistas es hoy una corporación también presente en los proyectos logísticos de la Zona Franca y el Puerto de Barcelona y ha apostado también por acceder al mercado de las Telecomunicaciones, a través de la operadora de infraestructuras Tradia, de la filial Acesa Telecom.

Nuestra participación en este sector recuerda el inicio de las autopistas de peaje en el que se confió y arriesgo capital a pesar de que, desde luego, la rentabilidad no fue inmediata y abundantes las dificultades. De hecho, Acesa necesitó algo más de 13 años para alcanzar un punto muerto y entrar en beneficios posteriormente.

De este modo hemos conseguido cerrar el primer trayecto del círculo virtuoso "maduración - excedentes - reinversión - maduración..." por lo cual no debemos solicitar un reconocimiento, pero sí una convicción: las empresas que comprometen su capital en inversiones a largo plazo son un importante patrimonio colectivo para cualquier país.

En la actualidad está primando más la inversión a corto plazo, incluso la especulativa, que la inversión a largo plazo. No hay "over-booking" de inversores que estén dispuestos a que los frutos de su negocio sean recogidos por otra generación.

Sin duda, empresas como Acesa son hoy un punto de referencia no sólo en Catalunya y España sino también en Europa. En Italia –país con una equilibrada malla de autopistas de peaje en el territorio- se encuentra Autostrade, la primera operadora de autopistas europea. La estrecha vinculación entre Acesa y esta concesionaria se está trasladando también a compartir los criterios respecto a lo que empieza ser un nuevo modelo empresarial, según el cual la gestión y financiación de infraestructuras de transporte es un riesgo que merece la pena asumir. ■