

Retos para mejorar el modelo de colaboración público privada en España



José Manuel Vassallo

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Director del Departamento de Ingeniería Civil. Transporte y Territorio. Universidad Politécnica de Madrid

Resumen

En este artículo, escrito en memoria de Rafael Izquierdo de Bartolomé, se describe la situación actual del modelo de colaboración público-privada en España, se enumeran las causas que han llevado a que, en la actualidad, este modelo se encuentre en entredicho y, como conclusión, se plantean una serie de retos para que este modelo vuelva a ser uno de los ejes de la recuperación económica de nuestro país.

Palabras clave

Infraestructura, colaboración público-privada, España

Abstract

This article, written in homage to Rafael Izquierdo de Bartolomé, describes the current state of public-private partnerships in Spain, outlining the reasons why these types of arrangements are currently being questioned and posing a series of challenges to ensure that this model may once more serve as the mainstay for the economic recovery of this country.

Keywords

Infrastructure, public-private partnerships, Spain

Recuerdo personal de Rafael Izquierdo

Es un orgullo para mí escribir este breve artículo año y medio después de que falleciera mi maestro Rafael Izquierdo de Bartolomé tras una dura enfermedad que se prolongó durante algo menos de un año. El señorío y la ejemplaridad con la que Rafael vivió su enfermedad me sirvieron para darme cuenta de que me encontraba ante una persona que, además de su talla intelectual, transmitía una serena humanidad al que estaba próximo a él, que llevaba a encontrarse a gusto a su lado; y, a buscar, casi sin quererlo, su ayuda y consejo. Yo tuve la suerte de pasar mucho tiempo junto a él en ese último año de vida en el que, de modo natural, compartió conmigo su pensamiento tanto en temas profesionales como personales.

Conocí a Rafael en el año 1992 cuando era colegial del Colegio Mayor Castilla de Madrid, del que Rafael era miembro del Consejo Asesor de Profesores. Desde allí colaboré con él en la organización de algunos cursos sobre Comunidades Europeas. En el año 1995, cuando finalicé la carrera de ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Rafael me propuso comenzar el doctorado con él en la Cátedra de Transportes de la ETSI de Caminos, Canales y Puertos de Madrid. Allí me

incorporé a una de las líneas de trabajo que en aquel momento Rafael estaba desarrollando con mayor intensidad: la financiación de infraestructuras de transporte y, en especial, la colaboración público-privada.

Rafael comenzó a interesarse por este tema a principios de los años 90 cuando dejó la actividad de consultoría por una dedicación más intensa a la universidad. El primer libro completo que escribió sobre este tema se titula: “La financiación de las infraestructuras de transporte” y fue publicado en 1992 por la Cámara de Comercio e Industria de Madrid. A partir de allí Rafael fue publicando periódicamente numerosos libros y artículos en este ámbito. En 1997 publicó el libro titulado “Gestión y financiación de las infraestructuras de transporte terrestre”, editado por la Asociación Española de la Carretera y prorrogado por Rafael Arias Salgado que por entonces era ministro de Fomento.

Entre los años 2000 y 2004, la actividad de Rafael en esta materia se acentuó enormemente por su nombramiento como asesor del secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes del Ministerio de Fomento, donde tuvo un papel fundamental en la elaboración de la Ley 13/2003 del

Contrato de Concesión de Obras Públicas. En este período Rafael coordinó dos números especiales de la Revista de Obras Públicas: uno sobre “Financiación de infraestructuras” y otro sobre el “Nuevo sistema concesional”.

La actividad de Rafael en esta materia continuó en los últimos años de su carrera profesional. En el año 2004 publicó, conmigo como coautor, el libro titulado: “Nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras de transporte” que se incluyó en la colección SEINOR del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Su último libro, que lleva por título: “Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencia en América y España”, del que también soy coautor, fue publicado en el año 2010 por encargo de la Corporación Andina de Fomento (CAF). De hecho, el último viaje que Rafael hizo a América Latina, fue precisamente para presentar este libro en la ciudad de Bogotá el 13 de septiembre de 2010.

1. La colaboración público-privada en la financiación de infraestructuras en España

Por Colaboración Público Privada (CPP) a efectos de este artículo se considera cualquier forma contractual que sirva para que el sector privado gestione el ciclo de proyecto de una infraestructura pública con una orientación a dar un

mejor servicio a los ciudadanos. En el caso de España, la mayoría de los proyectos de CPP que se han puesto en marcha hasta nuestros días han utilizado como marco jurídico el contrato de concesión de obra pública, aunque en los últimos años se ha empleado también, aunque en escasas ocasiones, el contrato de colaboración entre el sector público y el privado definido en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

La utilización del modelo de CPP –entendido en sentido amplio– para la financiación de infraestructuras en España varía radicalmente desde antes y después de la aprobación de la Ley 13/2003 Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, a la que Rafael Izquierdo contribuyó sustancialmente.

Hasta esa ley, el modelo se utilizó casi exclusivamente para la provisión de autopistas de peaje, aunque algunas Comunidades Autónomas –como Murcia, Navarra y la Comunidad de Madrid– habían comenzado ya a elaborar normativa que les permitió aplicar modelos alternativos como el “peaje sombra”.

A partir del año 2003 se experimentó un cambio radical en el volumen y tipos de obras que se pusieron en marcha. La tabla 1 muestra que la inversión total licitada en grandes

Miliones de €	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
INFR. PORTUARIAS	100		292	8			57	139	107	20		723	1,30%
INFR. DE CARRETERAS:													
Nueva infraestructura	2.321	259	1.633	417	2.724	481	3.316	6.218	3.289			20.659	37,03%
Mantenimiento y explotación		1.513	698		5.689					430		8.330	14,93%
INFR. FERROVIARIAS	1.069								1.151			2.220	3,98%
INFR. AEROPORTUARIAS	114			185								299	0,54%
INFR. HIDRÁULICAS				210	13						148	371	0,66%
INFR. DE DESALACIÓN	200		36	947	153							1.336	2,39%
INFR. DE MOVILIDAD URBANA	374	104	423	944	363	2.490	84	1.411				6.194	11,10%
INFR. DE APARCAMIENTOS	33	78	193	285	86	197	141	253	46	128	30	1.471	2,64%
INFR. SANITARIAS		431	1.422		49	68	700	1.379				4.049	7,26%
INFR. SERVICIOS SOCIALES	792	27	266	9	61	22	71	15		9		1.271	2,28%
OTRAS INFR. URBANAS	718	368	1.946	1.528	546	1.762	452	1.099	198	33	211	8.861	15,88%
Total	5.722	2.781	6.908	4.533	9.683	5.020	4.821	10.515	4.791	621	388	55.783	100%

Tabla 1. Licitación por concesión de obra pública en infraestructura en España (mayores de 6 millones de €)

Fuente: Elaboración propia con datos de SEOPAN

infraestructuras usando el modelo de concesión de obra pública en el período 2003-2013 alcanzó los 55.783 millones de euros, una media de 5.071 millones de euros anuales. No obstante se observa una substancial reducción del volumen de inversión en los últimos años debido a la escasez de crédito que trajo consigo la recesión económica.

De estas inversiones, las más importantes, casi un 52 % del total, fueron las infraestructuras de carreteras —tanto nueva infraestructura como conservación y mantenimiento—. Dentro de estas inversiones se incluyen tanto las autopistas de peaje real como los modelos gratuitos para el usuario de “peaje sombra” o “pago por disponibilidad”.

La tabla 1 muestra cómo también han ganado importancia las inversiones en infraestructuras urbanas, dentro de las cuales se incluyen, por una parte, concesiones de tranvías y metros ligeros en muchas ciudades de España y, por otra, estaciones de intercambio modal como las desarrolladas en los últimos años principalmente en la ciudad de Madrid. También cabe destacar la importancia que, en los últimos años, ha adquirido la inversión en equipamiento público (hospitales, edificios públicos, etc.).

La inversión mediante CPP en otros sectores como la infraestructura portuaria, ferroviaria, aeroportuaria, obras hidráulicas y desalación ha sido sustancialmente inferior debido a que se trata de sectores controlados en muchos casos por empresas públicas de gran tamaño que tienen mayor flexibilidad para endeudarse e invertir que las administraciones públicas.

2. Problemas que ha generado el mal uso de la colaboración público-privada en España

Existe una importante controversia hoy en día sobre si el modelo de CPP en España ha contribuido realmente de manera positiva a fomentar la competitividad y a promover el crecimiento del país. Es cierto que este modelo ha permitido que las administraciones públicas hayan sido capaces de acometer obras que de otra manera no se hubieran puesto en marcha nunca. Asimismo las infraestructuras gestionadas a través de este modelo han garantizado una calidad de servicio a lo largo de los años comparativamente superior a la que hubieran proporcionado otros proyectos públicos. No obstante, hay motivos, corroborados por la experiencia, para pensar que en muchos casos no se ha hecho un uso adecuado de este modelo. Entre los principales problemas que se apuntan cabe mencionar los siguientes:

1. El uso de la CPP como mero instrumento para diferir la imputación de las inversiones en el déficit público nacional.
2. La falta de transparencia en las numerosas renegociaciones que se han producido en los contratos.
3. La inadecuada definición de los contratos, en especial en lo que se refiere a la asignación de los riesgos.

En adelante se desarrollan en más detalle cada uno de estos puntos.

El peligro de usar la colaboración público-privada como ingeniería contable

Los esquemas de CPP como el “peaje sombra” y “pago por disponibilidad”—empleados no sólo para carreteras sino también para hospitales e infraestructura urbana— que implican un diferimiento presupuestario tienen el peligro de que los gobiernos gasten por encima de lo que la sociedad se puede permitir en un momento dado a costa de transferir la carga presupuestaria a generaciones futuras. Este incentivo perverso se basa en que estos esquemas tienen un claro beneficio electoral—permite inaugurar obras a los decisores políticos sin ningún coste para ellos— debido a que el déficit público en el corto plazo no se ve afectado. A raíz de ello, muchas administraciones públicas en los últimos años han abusado de estos mecanismos para invertir por encima de lo necesario hoy, creando un efecto “bola de nieve” que ha hipotecado los presupuestos de generaciones futuras.

Los compromisos pasados derivados de este tipo de contratos han llevado a que, en pleno momento de crisis, cuando la limitación presupuestaria es mayor, los gobiernos tengan que dedicar una parte sustancial de su presupuesto a pagar compromisos pasados que tenían una rentabilidad económica social más que dudosa. De lo anterior se concluye que los proyectos de CPP no tienen sentido si la única razón que lleva a ponerlos en práctica es evitar la contabilización en el déficit público nacional y, consecuentemente, en la deuda pública asociada. Al final, el hecho de que la inversión se contabilice de un modo o de otro, aunque pueda ser importante a efectos presupuestarios, no afecta a la realidad de las personas que cada día usan la infraestructura.

La falta de transparencia en las renegociaciones de los contratos

Uno de los principales problemas que han tenido las CPP en España ha sido el importante número de renegociaciones



experimentadas. El hecho de que haya cambios contractuales no tiene por qué ser algo malo *per se*, ya que los contratos a largo plazo son por definición incompletos y, en consecuencia, cuando se redacta el contrato es imposible para las partes tener en cuenta todas las contingencias que pueden ocurrir a lo largo de su vida. Esto justifica llegar a acuerdos posteriores con la finalidad de clarificar puntos que no se encontraban correctamente definidos, o de incorporar aspectos que no se tuvieron en cuenta originalmente, pero que pueden contribuir positivamente a incrementar el beneficio para la sociedad.

El problema de las renegociaciones surge cuando estas son provocadas por causas ajenas a la mejora de la sociedad; por ejemplo, la renegociación encaminada a compensar a una empresa concesionaria por riesgos que se había comprometido a asumir originalmente y ahora no puede asumir. Otro motivo es la renegociación para reconocer sobrecostos

causados al concesionario por la ineficacia de la administración a la hora de tramitar permisos, licencias y aprobaciones. Las renegociaciones en España han sido muy numerosas y, por lo general, poco transparentes. Sólo en algunas ocasiones se publicaron las causas que las motivaron; y, cuando así se hizo, las razones alegadas fueron poco claras: mejorar las comunicaciones, solucionar problemas de congestión, favorecer el tráfico, conseguir que se cumpla el proyecto de construcción, etc.

Tradicionalmente, los procesos de renegociación han terminado afectando a las tarifas, el plazo de concesión, los beneficios económico-financieros de la concesión, y la construcción, conservación y explotación de algún tramo nuevo. El hecho de que las renegociaciones no sean transparentes permite a muchos poner en tela de juicio la eficiencia del modelo de CPP, debido a que en teoría una de sus principales ventajas respecto al modelo público convencional es que

el primero ahorra costes en el ciclo de proyecto respecto al segundo.

Problemas en la asignación de riesgos

La asignación de riesgos es uno de los elementos más importantes a la hora de que un esquema de CPP sea exitoso. La teoría económica establece que los riesgos deben ser asignados del modo que los agentes sobre los que recaen puedan generar un mayor valor para la sociedad a través de su gestión. Por tanto, transferir riesgos al sector privado que éste no tiene capacidad de manejar será ineficiente económicamente, ya que las eventuales ganancias o pérdidas que experimente no estarán ligadas a la gestión privada, sino al mero azar.

Este principio, no obstante, está reñido con la Normativa de Contabilización del Déficit Público de la Unión Europea, que establece la transmisión del riesgo al sector privado como uno de los elementos esenciales para que los activos públicos sean considerados fuera del balance de la administración. Esta situación ha llevado a que muchas administraciones públicas españolas, muy presionadas por la meta de ejecutar infraestructura sin que esta contabilice a déficit público, hayan priorizado esquemas de transferencia de riesgo al sector privado –especialmente demanda y expropiaciones– demasiado agresivos.

Con la llegada de la crisis económica a nuestro país, la agresiva asignación de riesgos que ha planteado el modelo español ha provocado una situación que, en la actualidad, está poniendo en entredicho al modelo de CPP. El caso más conocido es el de las últimas autopistas de peaje del Ministerio de Fomento, especialmente las de los accesos a Madrid, que llevan experimentando desde su entrada en operación importantes problemas. Por una parte, los volúmenes de tráfico y, en consecuencia, los ingresos han sido muy inferiores a los previstos. Por otra parte, se han producido importantes sobrecostes de expropiación de los terrenos debido a una polémica sentencia del Tribunal Supremo.

A pesar de las medidas del gobierno para intentar sacar a flote a estas concesiones, en los últimos años la situación se volvió insostenible, por lo que muchas de esas concesiones empezaron a declararse en concurso de acreedores. De acuerdo al artículo 269 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la declaración de concurso o insolvencia es causa de resolución de la concesión, y cuando se resuelve el contrato, la administración pública deberá abonar la denominada “responsabilidad patrimonial de la

administración”, que representa el valor de la inversión que no ha sido amortizada. Dada la actual situación de muchas autopistas de peaje en España, la aplicación de la “responsabilidad patrimonial” implicaría que el gobierno tenga que aportar una fuerte indemnización a los concesionarios, lo que contribuiría a engrosar el déficit público justo en el peor momento posible para la economía española.

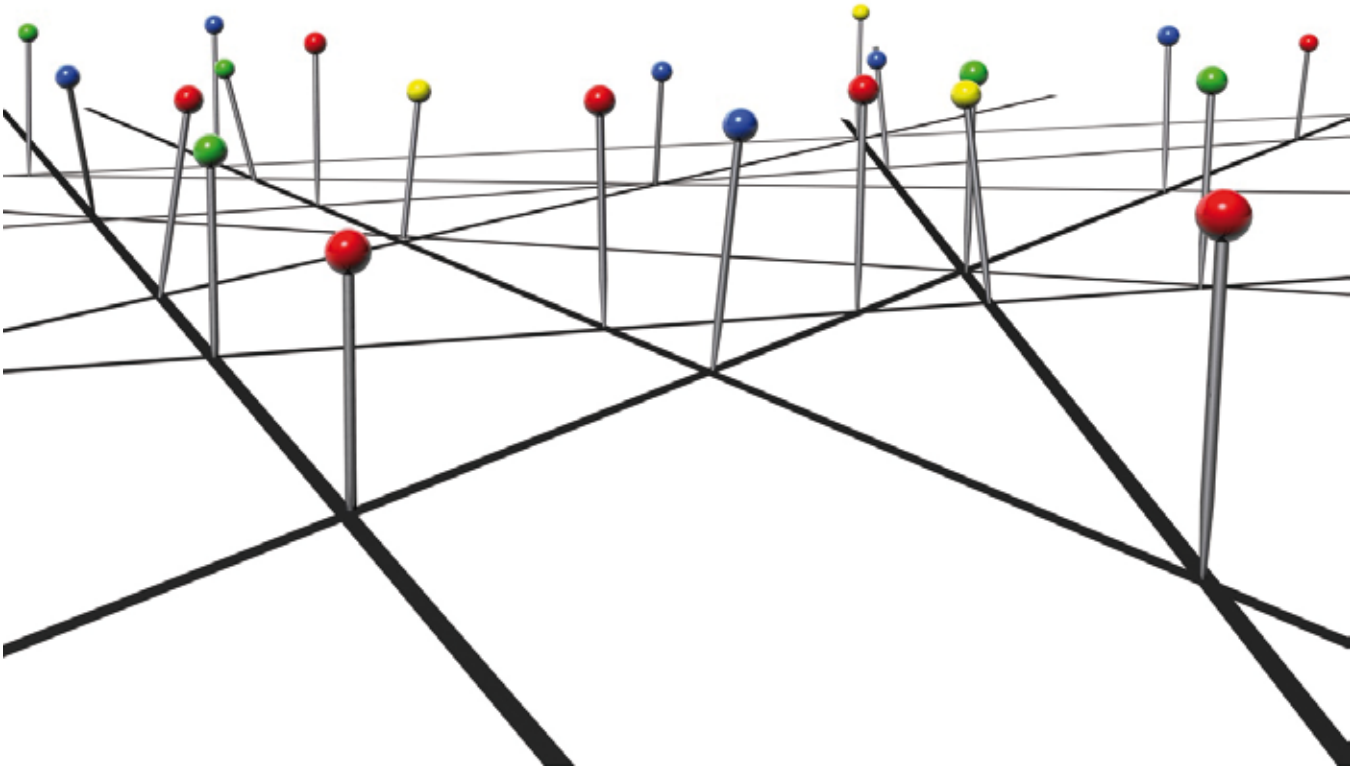
Esta situación ha llevado a que, en el momento en el que se estaba redactando este artículo, el gobierno estuviera negociando con los diferentes agentes involucrados (concesionarias, empresas constructoras y bancos, tanto españoles como extranjeros) la posibilidad de integrar los activos en una sociedad pública para evitar el pago de la “responsabilidad patrimonial”. No obstante, tras muchos meses de negociación, no parece apuntarse una solución que satisfaga a todos los agentes implicados.

3. Propuestas de reforma

Como se ha ido viendo a lo largo de este capítulo, la CPP ha tenido aspectos positivos, pero también ha generado importantes problemas que se han acentuado especialmente en momentos de crisis. Todo ello apunta a la necesidad de acometer importantes reformas para que el mecanismo de CPP en España –que en el caso de infraestructuras se instrumenta fundamentalmente a través de la concesión de obra pública– pueda corregir los errores del pasado, de cara a ofrecer un mejor servicio a la sociedad. A tal fin se apuntan las siguientes reformas:

1. El primer aspecto en importancia es lograr que los gobernantes dejen de usar la CPP como mero instrumento para evitar la afección al presupuesto. Es importante dejar claro que la CPP es un modo de provisión de infraestructuras que por sí mismo no va a hacer que un proyecto sea bueno o malo. En todo caso, podrá lograr que un proyecto bueno se pueda hacer antes o se haga mejor. Para ello, se podría plantear la necesidad de que la viabilidad de los proyectos que se realicen mediante CPP a partir de un cierto tamaño tenga que ser garantizada por un comité de expertos. Asimismo, es fundamental que la ley imponga limitaciones a la posibilidad de establecer compromisos futuros a través de los mecanismos de “peaje sombra” y “pago por disponibilidad”.

2. Un segundo aspecto, íntimamente relacionado con el anterior, es la necesidad de concentrar el conocimiento acerca de la estructuración de CPP en una unidad especializada que se encargue de estructurar las licitaciones y los contratos,



con la ayuda de los técnicos de otros ministerios o empresas públicas que tengan experiencia en el tipo específico de proyecto que se desarrolle.

3. Un tercer aspecto es la necesidad de mejorar la transparencia. A tal fin, puede tener sentido que se cree una entidad supervisora con cierta independencia que represente a los usuarios y contribuyentes. Una de las tareas de dicha entidad sería informar, aunque sea de forma no vinculante, de cualquier cambio en las condiciones contractuales que les puedan afectar.

4. Un cuarto aspecto es la necesidad de mejorar la asignación de riesgos en los contratos. No parece que tenga mucho sentido que el sector privado asuma completamente riesgos, como el de demanda o el de adquisición y valoración de las expropiaciones, que son de muy difícil control para éste.

5. Unido a lo anterior, un quinto aspecto es mejorar los procesos licitatorios, de tal manera que el sector privado

tenga más tiempo para presentar ofertas y formar consorcios que sean realmente competitivos y que puedan añadir valor al proyecto. En este sentido parece interesante que la administración mantenga un diálogo con el sector privado desde los inicios de la concepción del proyecto a fin de ir incorporando aquellas ideas que puedan mejorarlo.

6. Un sexto y último aspecto es la necesidad de replantearse la garantía de terminación anticipada del contrato conocida como “responsabilidad patrimonial de la administración”. Otros países utilizan mecanismos diferentes para eliminar la incertidumbre de terminación anticipada del contrato sobre los financiadores, que suelen basarse en garantizarles la percepción del flujo de ingresos con independencia de quiénes sean los socios y de si la concesión es rescatada o no por las administraciones públicas. Esta reforma debería como mínimo estudiarse en el caso de España. **ROP**