

El desarrollo internacional de los contratos de colaboración público privada



Fernando Gutiérrez de Vera

Doctor ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Miembro del Comité Técnico de Infraestructuras del Colegio de Ingenieros de Caminos

Resumen

La concesión como sistema de provisión de infraestructura ha experimentado un desarrollo notable en los últimos 15 años. Sin embargo las dificultades económicas de algunos contratos, y la interpretación equívoca de las consecuencias sociales de la colaboración público privada han llevado a una paralización de estas actuaciones en España.

El artículo revisa la evolución de este sistema contractual en distintas áreas mundiales. A través de los datos suministrados, se pone de manifiesto cómo la colaboración indicada está en pleno vigor en Europa y América, y la reticencia española resulta sorprendente.

Palabras clave

Colaboración Público Privada (CPP), infraestructura, licitación, presupuesto, administración, pago por disponibilidad, riesgo de tráfico, inversión

Abstract

The provision of infrastructure through concession agreements has undergone considerable development over the last fifteen years. However, the financial difficulties of certain contracts and the questionable interpretation of the social consequences of public-private partnerships have since brought these type of actions to a standstill in Spain.

This article traces the evolution of this contract system in different parts of the world. From the information provided it may be seen that these partnerships are still going strong in Europe and America which only makes Spain's reticence in this respect more surprising.

Keywords

Public-Private partnerships (PPPs), infrastructure, procurement, tender, administration, availability payment, traffic risk, investment

La actitud sobre el sistema en España

Dos sucesos cercanos han puesto de manifiesto la desconfianza de la sociedad española hacia la Colaboración Público Privada. Seguramente la mayoría de los participantes en las protestas o la oleada de críticas de medios de comunicación a que me refiero no pensaban que en la diana de sus inquietudes estaba tan pomposo concepto, ya que los unos criticaban el llamado rescate de las autopistas llamadas radiales y los otros la posible externalización de los servicios de salud no médicos a la que finalmente ha renunciado la Comunidad de Madrid. Dado que ambos hechos responden a la aplicación y consecuencias de una misma figura contractual: la solución de necesidades públicas a través de la Colaboración Público Privada (CPP en lo que sigue) me encuentro justificado para incluir sus recelos y protestas en el mismo paquete, el del rechazo de la CPP.

Este artículo no tiene por objeto contribuir a la polémica, sino algo más sencillo y espero que más objetivo. Intenta poner de manifiesto, a través de un conjunto de datos, cómo en el panorama mundial la CPP crece y se desarrolla año a año, convirtiéndose en un elemento esencial para mejorar la infraestructura en países desarrollados y en países en desarrollo, en países del este y del oeste, en democracias y dictaduras. Ingenuamente me atrevo a señalar que esta expansión mundial del sistema debería alegrarnos como ciudadanos españoles, ya que como muestra la figura 1, tomada literalmente de la revista norteamericana 'Public Works Financing', los Grupos de este país son líderes claros mundiales en esta importante actividad económica

No intento, como dije, justificar las virtudes del sistema referido. Simplemente espero que la contemplación del expansivo panorama mundial en esta técnica de la CPP,

World's Largest Transportation Developers							
2013 SURVEY OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS WORLDWIDE							
Ranked by Number of Concessions Developed Alone Or In JV Since 1985							
Company	Operating or under const.	# sold or expired	Bid Targets	No. operating or under construction in:			
				U.S.	Canada	Home country	All other
ACS Group/Hochtief (Spain)	56	44	55	2	6	19	29
Global Via-FCC-Bankia (Spain)	45	1	3	1	1	30	13
Macquarie Group (Australia)	44	13	16	4	1	1	38
Abertis (Spain)	41	14	0	0	0	12	29
Vinci	38	3	17	1	2	11	24
Hutchison Whampoa (China)	34	5	0	0	0	9	25
Ferrovial/Cintra (Spain)	32	23	30	6	2	9	15
NWS Holdings (China)	27	0	1	0	0	27	0
EGIS Projects (France)	25	1	14	0	1	5	19
Bouygues (France)	24	3	13	1	1	9	13
Sacyr (Spain)	23	18	8	0	0	15	8
IL&FS (India)	18	0	10	0	0	18	0
Atlantia (Italy)	18	0	1	0	0	3	15
Meridiam (France)	18	0	13	5	1	2	10
Acciona (Spain)	16	9	16	0	3	11	2
John Laing (UK)	16	6	7	1	0	8	7
Alstom (France)	15	1	4	0	0	2	13

* ranked by number of road, bridge, tunnel, rail, port, airport concessions (excludes design-build) over \$50m investment value put under construction or operation since 1985 for which project reports have been entered in PWF's database as of Oct. 1, 2013. The rankings are intended to measure P3 development expertise. PWF has been surveying P3 developers for project information since 1992. See individual project reports at PWFfinance.net "Major Projects database"

Fig. 1

lleve a una cierta inquietud al considerar por qué y cómo vamos con el paso cambiado respecto al resto del mundo.

La tabla 1 refleja la licitación anual acumulada en el periodo 2003 a 2013 del conjunto de las administraciones públicas en España en contratos de CPP.

Los datos no permiten dudas. La licitación por CPP ha desaparecido. Bien es cierto que también ha desaparecido en estos últimos años la licitación con cargo a unos famélicos Presupuestos Públicos, pero precisamente la CPP bien diseñada es el sistema de continuar el esfuerzo inversor sin gravar el presupuesto inmediato. ¿No quedan inversiones necesarias en España? ¿No cabe recurrir al sistema en que somos líderes mundiales para aliviar las penurias del mercado de trabajo y aumentar la competitividad?

Antes de responder a las preguntas anteriores volvamos al análisis de la actuación en el resto de los países, exami-

nando la utilización del instrumento CPP en distintas áreas mundiales, en concreto en Estados Unidos y Canadá, en América del Sur y finalmente en Europa.

La tabla 2, a continuación, muestra el conjunto de concursos CPP para carreteras, ferrocarril, agua y edificios en las distintas áreas para el periodo 1985 a 2013.

EE. UU. y Canadá	182. 000 millones de €
América Latina y Caribe (incluye México)	177.000 millones de €
Europa	511.000 millones de €
África y Oriente Medio	52.000 millones de €
Asia y Australia	227.000 millones de €

Tabla 2. Datos: Public Works Financing

La CPP en EE. UU. y Canadá

El Puente Teodoro Moscoso en Puerto Rico abrió en 1994 una nueva etapa en la construcción y financiación de infraestructura en EE. UU. A partir de ese momento, un país que fue puntero en infraestructura de transporte terrestre, y que ahora reconoce haber abandonado durante décadas la inversión necesaria en mantenimiento y creación de nueva infraestructura, ha contemplado con el interés que los americanos aplican a todo lo nuevo, las posibilidades del sistema CPP para complementar sus inversiones. Sin embargo, el desarrollo de proyectos ha sido lento y progresivo, ya que las competencias legislativas para este esquema jurídico correspondían a los estados individuales, y no al Estado Federal. Este desarrollo ha venido precedido estado a estado por un análisis de las ventajas del sistema a adoptar, y por el desarrollo de la correspondiente legislación estatal para facilitar la estructura compleja de los proyectos CPP, o P3, como se conocen en abreviatura ahora habitual en EE. UU.

Licitación de proyectos de Colaboración Público Privada en España

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Millones de €	5.722	2.781	6.908	4.533	9.683	5.020	4.821	10.514	4.791	621	322

Tabla 1. Datos: Seopan



El proceso ha sido lento, pero continuamente creciente, y en la actualidad se ha conseguido financiar y poner en operación 40 proyectos de transporte en CPP entre EE. UU. y Canadá, por importe de 47.000 millones de € y adicionalmente se encuentran en concurso 12 grandes proyectos en concurso en USA con una inversión total de 11.800 millones de €, y otros 14 proyectos de agua, salud y transporte en Canadá en el futuro inmediato. Diversos analistas de empresas de consultoría o firmas de abogados entre las que citaremos a Ernst and Young, KPMG y Nossaman consideran que Estados Unidos se consolidará en los próximos diez años como el mayor mercado mundial de proyectos CPP, con un volumen anual de proyectos de 22.000 millones de euros.

En resumen, la apertura de ambos países a los nuevos sistemas de contratación está consolidada, y servida por un conjunto de operadores privados entre los que se encuentran las mayores compañías de gestión de infraestructuras españolas y europeas.

Es importante subrayar dos aspectos singulares del desarrollo de estos proyectos en EE. UU. y Canadá.

En primer lugar, la apertura de mentalidad de unas administraciones públicas que admiten con facilidad la propuesta de proyectos mediante la iniciativa de los particulares, personas físicas o jurídicas, y que incluso han

incorporado en los textos legales diversos incentivos para fomentar esta práctica. Proponer un incentivo eficaz a aquel que anticipa un conjunto de estudios para hacer valer la viabilidad de aquello que propone es un elemento esencial para incentivar esta iniciativa de los particulares, y este incentivo suele cifrarse en mejoras de valoración de la oferta del proponente en caso de que la idea sea aceptada y pase a licitarse. Incorporar al sistema de proyectos públicos estas iniciativas propuestas por la sociedad civil es una idea originalmente nacida en Europa, y se ha utilizado profusamente en Italia, pero el recelo de la Unión Europea a que dichos incentivos alteren los principios de Publicidad y Competencia en los concursos públicos ha llevado a definir desde Bruselas una serie de restricciones que desincentivan la aplicación propuesta. De hecho, en España desde 2002 hasta la actualidad no se conoce propuesta alguna al respecto, bien es verdad que la ley española incorpora un incentivo tan raquítico que tiende a disuadir cualquier proposición.

En segundo lugar, es importante tomar nota de la deriva del mercado de concesiones de transporte hacia proyectos de pago por disponibilidad, en contraste con los proyectos iniciales de pago por uso. Sólo tres de los proyectos actualmente en estudio incorporan el riesgo de tráfico como elemento a aceptar por el concesionario, a diferencia de los proyectos emblemáticos de hace unos años, como la autopista de Toronto, la Indiana Toll

Road o el Puente de Puerto Rico. La continuidad de la CPP abandonando la atribución de ese riesgo de tráfico al concesionario parece demostrar que el conjunto de ventajas del sistema no estaba tanto basado en la transferencia del riesgo de tráfico como en la transferencia de otro conjunto de responsabilidades, precio y plazo de construcción, optimización del diseño para incorporar el mantenimiento óptimo, seguridad, anticipo de la disponibilidad de la infraestructura etc. que sí son manejables por un concesionario diligente.

La CPP en América Latina

Los datos de la tabla 2 referentes a concursos de CPP en el periodo 1985 a 2013 muestran la magnitud de los programas desarrollados en la región, liderados principalmente por Chile, México y Brasil, representando una licitación para el periodo de 177.000 millones de €, o 1000 proyectos de importe medio 177 millones de €, cifra similar a los 182.000 millones de € en EE. UU. y Canadá, pero de importancia relativa muy superior, teniendo en cuenta la dimensión de las economías de las áreas comparadas. Adicionalmente es preciso atender a cómo los programas actuales de los distintos países de Latinoamérica que ya utilizaban la CPP, como México, Chile y Brasil cuentan con continuar ampliando el conjunto de tareas a desarrollar mediante dicho instrumento, y lo que es más relevan-

te, cómo países que hasta ahora no han utilizado dichos procedimientos han desarrollado legislación y anunciado programas para iniciar o ampliar la utilización del mismo. Con la excepción de Argentina, que por distintos motivos de desconfianza institucional se ha visto obligada a abandonar esta posibilidad, que tan buenos servicios le prestó en el pasado, Perú, Colombia, Honduras, Uruguay y Paraguay están ahora en las etapas de preparación de proyectos o de licitación y desarrollo de los mismos. En particular, es preciso subrayar la importancia de los 30 proyectos en estudio o licitación en Perú y los 18 proyectos en licitación del programa colombiano actual.

Queda así patente la confianza que ha creado una experiencia de años de desarrollo de estos proyectos en Latinoamérica, y cómo la CPP en los órdenes de magnitud señalados más arriba ha constituido un instrumento relevante para la inversión requerida. Las instituciones multilaterales que colaboran al desarrollo en la zona, como el Banco de Desarrollo Latinoamericano, antes CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial son ahora activos colaboradores al desarrollo de este tipo de proyectos, y dedican esfuerzos y recursos a la formación de los funcionarios de los distintos países en un sistema que requiere de una multiplicidad de conocimientos para su buena administración.





La CPP en Europa

De la tabla 2 se deduce que Europa ha sido el terreno más fértil para la aplicación del sistema, probablemente por la madurez de sus instituciones y sistemas, con distintos mandatos de concesión otorgados ya hace siglos para ejecutar y operar obras públicas a individuos o instituciones privadas. Esta práctica, aplicada generalmente a contratos de vialidad o de abastecimiento de agua, llevó en la segunda mitad del siglo pasado al desarrollo en régimen de concesión de un conjunto de infraestructuras viarias, en general en régimen de peaje o pago por uso en Francia, Italia, España y Portugal, pero la utilización de la CPP alcanzó su nivel máximo en la década de los setenta en el Reino Unido, donde la Administración adoptó como principio el que la decisión de construir cualquier infraestructura se analizaría siempre bajo el prisma de su posible incorporación al sistema de colaboración con el sector privado, y a ese efecto se instituyó un Foro de diálogo entre las instituciones públicas y los sectores privados (finanzas, seguros, construcción, ingeniería, etc.) que ha asegurado la continuidad del sistema y el análisis permanente de las posibilidades de mejora del mismo.

La crisis financiera que se inició en el verano del 2007 ha tenido interesantes efectos sobre la continuidad de dicho sistema. De una parte, los descensos de ingresos en todos los servicios públicos, y particularmente en las concesiones de pago por uso han llevado a poner en cuestión la validez de los compromisos asumidos por determinadas

concesionarias respecto a sus financiadores, o la solvencia de los negocios referidos, y han supuesto una prueba de resistencia sobre la eficacia y realismo de la legislación básica en que reposa la confianza del sistema. Ahora bien, el efecto de la crisis no se ha hecho sentir de la misma manera en los distintos países europeos, y la reacción ante las dificultades aparecidas ha variado en paralelo de forma similar. Aquellas sociedades de Europa del sur en que la necesidad de rescate financiero ha sido más dramática, como Grecia, Portugal y en menor medida España, han detenido bruscamente su proceso inversor, sea a través del presupuesto público o a través de sistemas concesionales, y al prescindir de las ventajas que esta última posibilidad de inversión ofrece han abandonado una de los mayores activos que dicho instrumento incorpora: el poder actuar como un elemento contracíclico en los periodos de crisis como el vivido, cuando las limitaciones de los presupuestos estatales no permiten inversiones que mejoren la productividad y disminuyan el efecto negativo sobre el empleo de estos periodos.

Bien es cierto que las exigencias del mundo financiero en este periodo crítico limitan el número de proyectos que pueden encontrar financiación, y casi reducen los mismos a aquellos en que los ingresos derivan de pago por disponibilidad de los servicios proporcionados, pago que se supone viene garantizado por la capacidad de cumplir los compromisos por el sector público en el futuro. El 90 % de las transacciones que consiguieron completar su financia-

ción en Europa en 2013 eran pagos por disponibilidad, en línea con lo observado antes en Estados Unidos y Canadá. Asimismo no todos los países eran elegibles en semejante circunstancia para utilizar la CPP, pero aquellos países en que los efectos de la crisis se sintieron con menor rigor, como Francia e Inglaterra han sabido mantener niveles sustanciales de inversión, con 19 proyectos financiados en Francia por importe de 1.200 millones de € y 31 proyectos en el Reino Unido por importe de 6.000 millones de euros.

En conjunto se puede afirmar que la Unión Europea ha mantenido la actividad inversora en CPP durante el 2013 con 80 transacciones completadas por un importe total de 16.300 millones de €, un 27 % de aumento sobre el año 2012, si bien la cifra de conjunto es inferior a la inversión media de la etapa 1985-2013

Conclusiones

“*¡E pur si muove!*” parece que exclamó Galileo tras renunciar públicamente a sus propias teorías. Aplicando esta observación al conjunto de actuaciones más arriba referidas no queda más remedio que reconocer que la CPP ha superado con éxito la prueba de la crisis financiera global, y que la actuación mediante este procedimiento continúa siendo un procedimiento válido y un instrumento

interesante para contribuir al desarrollo de la infraestructura mundial.

Haciendo referencia al informe de McKinsey ‘*Infrastructure Productivity*’, publicado en enero de 2013, es preciso reconocer que las necesidades de desarrollo mundial, el incremento de población, los cambios tecnológicos etc. requieren una inversión en infraestructura creciente en los próximos años. Si en los últimos 18 años el volumen de inversión en todo tipo de infraestructura incluyendo energía y telecomunicaciones fue de 26.000 billones de €, las mejores estimaciones del consultor citado cifran la necesidad de dicha inversión hasta 2030 en 36.000 billones de €, lo que exige un análisis profundo país a país de los procedimientos utilizados actualmente para diseñar, licitar, construir y mantener las infraestructuras, así como un filtro crítico sobre la necesidad y conveniencia de las mismas, y la adaptación y renovación de los sistemas heredados del pasado para su manejo y conservación. La Colaboración Público Privada se encuentra ya, y continuará en el futuro cercano, como una de las habilidades sociales y de Gobierno que permiten hacer frente a estos desafíos inmediatos, y aquellos países que no sean capaces de utilizar con inteligencia y sentido común esta aplicación lo sufrirán en su desarrollo y calidad de vida. **ROP**

