

Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA, UN MODELO NECESARIO

Documento nº 3 / Enero 2019

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA, UN MODELO NECESARIO

Esta última crisis ha vuelto a poner de manifiesto que los recortes en el gasto público para adecuarlo a la disminución de ingresos y para la contención del déficit de la Administración se han producido, en un alto porcentaje, en el capítulo de inversiones, destacando dentro de éste el desplome de la inversión en infraestructuras, hasta el punto de no haberse realizado ni las operaciones de conservación necesarias. Por otra parte, se evidencia que los recursos necesarios para sostener el Estado del bienestar son cada vez mayores, lo cual se traduce inevitablemente en un escenario presupuestario en el que resulta inviable cualquier aumento substancial de la dotación para inversión pública.

En este contexto, todas las administraciones públicas son conscientes de la escasez de recursos económicos presentes y futuros, de la necesidad de mantener el patrimonio actual en infraestructuras y de fomentar el desarrollo de aquellas que sean necesarias bajo un criterio de generación de retorno económico-social y de respeto al medio ambiente, asumiendo las profundas transformaciones tecnológicas en ámbitos como la movilidad, el ciclo del agua o la energía. A tal fin, las Administraciones públicas, los expertos y la sociedad civil ven como una solución la colaboración público-privada (CPP), aunque en muchos casos se percibe, erróneamente, solo como una forma de financiación.

Paradójicamente, durante este período las administraciones públicas han reducido casi hasta cero su actividad concesional, cerrando el paso a una alternativa real útil, no solamente para atajar el déficit inversor, sino también para prestar servicios o crear equipamientos de marcado carácter social.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define las Colaboraciones Público-Privadas (CPP) como acuerdos contractuales a largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado donde este último realiza la inversión, la financia y presta un servicio público usando un activo de capital y compartiendo los riesgos asociados a un proyecto. La forma más generalizada de CPP en nuestro entorno es la concesión que incorporan el diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación, es decir, la gestión durante toda la vigencia del contrato.

Este sistema de gestión en la prestación de servicios, con demasiada frecuencia, no es bien recibido ni justamente valorado por la opinión pública. Entonces, ¿cuáles son las causas que generan reticencia al desarrollo de la CPP? Se pueden citar varias.

En primer lugar, un uso inapropiado de este método con el único objetivo, en muchos casos, de soslayar las restricciones presupuestarias y de evitar la realización de un análisis coste-beneficio. Además, en ocasiones, no se han formulado correctamente los contratos de CPP y no se han transferido adecuadamente los riesgos ni la gestión de todo el proceso, lo que ha producido sobrecostes e incluso fracasos. En algunos casos, se han comprometido también recursos futuros en infraestructuras de muy dudoso retorno que limitan la posibilidad de nuevas inversiones a los nuevos gobiernos, los cuales han reaccionado denostando la CPP, que, a su vez, ha conducido a su rechazo en la opinión pública. Para evitar estas consecuencias indeseadas, la sociedad civil pide a los diferentes gobiernos que inviertan los recursos que los ciudadanos ponen a su disposición de la forma más transparente y eficiente posible, evitando la búsqueda de réditos electorales mediante las infraestructuras.

Otra causa importante de reticencia para su desarrollo es que una CPP, en la mayoría de los casos, comporta una inversión relevante por los costes de construcción que, en contadas ocasiones muy aireadas socialmente, ha generado sobrecostes que la ciudadanía ha achacado a una mala praxis e, incluso, a casos de corrupción. En todos los sectores económicos ha habido, hay y habrá riesgo de corrupción, pero el elevado importe de los contratos en la construcción ha magnificado los casos que se han producido en este ámbito. El mejor método para recuperar la confianza de los ciudadanos es actuar con la máxima transparencia y competencia a fin de eliminar cualquier atisbo de malas prácticas.

No menos importante en el rechazo a la CPP es la concepción errónea de que equivale a una privatización. Es conocido que en estos momentos está en auge el paradigma de que el sector público es mejor y más económico. Se obvia que, en una CPP, el titular de la infraestructura o el servicio público sigue siendo la Administración, que tiene la función de velar por el correcto cumplimiento de las cláusulas del contrato, es decir, que la infraestructura se ejecute de acuerdo con lo aprobado y se explote y conserve de acuerdo con lo exigido en la documentación contractual, de modo que el servicio se preste correctamente. Lo único que se transfiere al sector privado es la gestión global del proceso. Y esto enlaza con la segunda pregunta, ¿quién gestiona mejor y de forma más eficiente las infraestructuras y los servicios?

Para responderla debe analizarse, por supuesto, caso a caso, ya que no pueden darse normas generales, pero cabe recordar la historia en cuanto a ejecución de infraestructuras y a prestación de servicios. A principios del siglo pasado, la mayoría de las obras las dirigía y ejecutaba la Administración con sus recursos humanos y medios materiales, contratando a privados solo trabajos muy específicos. Es lo que se denomina “hacer una obra por administración”. A mediados de siglo se constató que no era el mejor método dotar a la Administración de personal y maquinaria que no siempre estaban ocupados y se empezó a generalizar la realización de las obras contratando a una empresa que se encargaba de la gestión total de su ejecución bajo la dirección de la Administración. Hoy nadie se plantea dotar a las administraciones de recursos humanos y medios materiales para hacer obras. Por contra, la prestación de servicios tan importantes como el abastecimiento de agua o los residuos han contado desde su implantación con una fuerte presencia del sector concesional.

Parece lógico pensar que, si se unifica la gestión de todas las etapas de la vida de una infraestructura (proyecto, construcción y explotación) en un solo ente responsable, se generarán sinergias y entrarán en consideración intereses que repercutirán en una mejor concepción de la infraestructura y una mejor ejecución de los trabajos con el fin de conseguir una explotación lo más eficaz y económica posible. Pero a pesar de ello, en estos momentos los servicios de proyectos, ejecución y explotación de infraestructuras en la Administración están segregados.

La colaboración público-privada es un magnífico sistema para ayudar a un país a desarrollar y gestionar las infraestructuras y los servicios públicos. Por ello, es necesario realizar una amplia labor pedagógica para cambiar la percepción negativa que, en estos momentos, tiene la sociedad. Solo se habla de las CPP fallidas, pero nunca de las que son un éxito, de las que hay casos abundantes, gracias a las cuales España ha podido dar un enorme salto cualitativo en infraestructuras básicas y en servicios públicos.

La Planificación de las infraestructuras de un país es una labor que debe dirigir la Administración y ejecutarla lo más profesionalmente posible con el objetivo de que sean planes duraderos en el tiempo. Solo con una planificación correcta a largo plazo y unos estudios de rentabilidad social, económica y ambiental adecuados se estará en condiciones de analizar si se acometen determinadas infraestructuras o servicios y determinar el tipo de gestión, directa o mediante CPP. En este proceso de planificación tiene que participar muy activamente la sociedad civil para que la infraestructura se adapte mejor a las necesidades reales y para que los ciudadanos la sientan como suya y que también se responsabilicen económicamente de ella.

Del mismo modo que cuando se pasó de realizar las obras “por administración” a contrato único hubo que formar a los profesionales de la Administración y del sector privado, así como adecuar los pliegos de condiciones para la ejecución de las obras, ahora debemos formar profesionales expertos en CPP, que entiendan que la propiedad sigue siendo de la Administración y se “cede” temporalmente la gestión del proyecto, ejecución y explotación al sector privado. En el mismo sentido, los pliegos deben ser adecuados al fin perseguido, transfiriendo los riesgos que el sector privado pueda gestionar.

La opinión pública percibe que solo se trata de una verdadera CPP cuando quien paga es el usuario directamente. Pero es bien sabido que la Administración puede ejercer el papel del ciudadano y pagar la infraestructura en nombre de los usuarios, bien sea pago por uso, bien sea pago por disponibilidad de un equipamiento, servicio o infraestructura. Lo importante es que se genere un retorno óptimo a la sociedad, los riesgos estén bien transferidos y cada parte asuma los que esté mejor preparada para gestionar.

El hecho que la Administración asuma el pago al concesionario no significa que se considere la CPP únicamente como un sistema de pago diferido. Es una concesión, y lo fundamental para que lo sea es que la gestión de todo el proceso (proyecto, financiación, ejecución y explotación) sea del concesionario y que éste asuma los riesgos que le corresponden. En estos casos hay otro aspecto a destacar; en una infraestructura abonada a través de los presupuestos ordinarios los ciudadanos están soportando un esfuerzo económico que disfrutarán las generaciones futuras. Por el contrario, en una CPP, en el caso de pago por la Administración, todas las generaciones que utilizan la infraestructura o el servicio colaboran en su financiación a través de sus impuestos. Este principio de solidaridad intergeneracional parece especialmente adecuado para la financiación de ciertas infraestructuras. Todo ello dicho sin perjuicio del convencimiento de la necesidad de aplicar los principios de pago por uso y de pago por contaminación establecidos en el ordenamiento europeo, pues lo que no paga el usuario, lo paga el contribuyente.

El Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya considera necesario que se establezca un amplio debate en la sociedad para abordar de manera rigurosa la CPP basado en los siguientes **principios**:

1. Debe establecerse una cultura de la planificación a largo plazo. Solo resultará posible optimizar las inversiones y avanzar en la modernización a partir de un ejercicio de planificación consensuada, tanto con los partidos políticos como con el territorio y, en definitiva, con la sociedad civil.
2. Debe hacerse un esfuerzo pedagógico explicando a la ciudadanía en qué consiste la colaboración público-privada, evitando sectarismos y oportunismos.

3. Cualquier inversión que se plantee debe estar planificada y tener los estudios coste-beneficio que permitan asegurar su retorno económico, social y medioambiental.
4. Los contratos de CPP son a largo plazo, por lo que se debe asegurar, dentro de lo posible, que las condiciones previstas en la licitación no varíen en el tiempo debido a los cambios de Gobierno. Es importante tener en cuenta que, dada la duración de los contratos, no es posible contemplar todos los casos que surjan, por lo que se debe implementar un sistema administrativo y legal ágil y seguro para resolver las nuevas situaciones y las discrepancias.
5. Como cualquier inversión, el sector privado tiene que obtener una rentabilidad adecuada de las CPP, aunque también es lógico limitarla, por tratarse de recursos públicos, modularla según el tipo de contrato y asociarla al riesgo real que está asumiendo el concesionario.

La propuesta del Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

El Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya apuesta decididamente por la CPP, en sintonía con lo manifestado por las distintas Administraciones, y considera que deben adoptarse unas pautas para mejorar el sistema actual. Concretamente, **propone**:

1. **Planificaciones consensuadas**, tanto política como socialmente, y de largo recorrido basadas en datos objetivos que permitan priorizar las infraestructuras e indiquen el coste de ejecución, el tiempo necesario para su implementación, los mecanismos para financiarlas y ejecutarlas y la rentabilidad económico-social-medioambiental de las mismas.
2. **Creación o potenciación de estructuras en la Administración especializadas en la CPP**, con profesionales especializados en este sistema de gestión y con mecanismos de transparencia y seguimiento durante toda la vida del contrato. A su vez, nombrar para cada proyecto un profesional con amplia experiencia y conocimiento que lidere todo el proceso.
3. **Amplia campaña de difusión social del modelo de gestión basado en la CPP**. La gestión por un solo interlocutor del proyecto, construcción y explotación solo puede redundar en mejorar el producto final y la satisfacción del usuario.
4. **La CPP por excelencia es aquella en la que el usuario es capaz de absorber todos los costes de la infraestructura y del servicio**. En caso necesario, la Administración puede colaborar en el pago de estos costes, en todo o en parte, sin que se modifique el espíritu de la concesión (por ejemplo, el transporte público).
5. **Elaboración de Pliegos adecuados al modelo de gestión que se deriva de la CPP**. Como tema fundamental deben resolver la asignación de riesgos y la forma de remuneración, contemplando también los riesgos asumidos.
6. **Dotar a la CPP de un marco jurídico seguro y estable** que permita resolver las discrepancias o imprevistos a lo largo de la vida de la concesión y que garantice el cumplimiento de las condiciones del contrato.