

Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA, UN MODEL NECESSARI

Document nº 3 / Gener 2019

LA COL-LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA, UN MODEL NECESSARI

Aquesta última crisi ha tornat a posar de manifest que les retallades en la despesa pública per adequar-la a la disminució d'ingressos i contenir el dèficit de l'Administració s'han produït, en un alt percentatge, en el capítol d'inversions, on hi destaca la caiguda de la inversió en infraestructures, fins al punt que no s'han realitzat les operacions de conservació necessàries. D'altra banda, s'evidencia que els recursos necessaris per sostenir l'Estat del benestar són cada vegada més grans, la qual cosa es tradueix inevitablement en un escenari pressupostari en el que resulta inviable qualsevol augment substancial de la dotació per a inversió pública.

En aquest context, totes les administracions públiques són conscients de l'escassetat de recursos econòmics presents i futurs, i que cal, però, mantenir el patrimoni actual en infraestructures, fomentar el desenvolupament d'aquelles que siguin necessàries sota criteris de generació de retorn econòmic-social i de respecte al medi ambient, i que és necessari assumir les profundes transformacions tecnològiques en àmbits com la mobilitat, el cicle de l'aigua o l'energia. Amb aquesta finalitat, les Administracions públiques, els experts i la societat civil veuen com una solució la col·laboració publicoprivada (CPP), encara que en molts casos es percep, erròniament, només com una forma de finançament.

Paradoxalment, durant aquest període les administracions públiques han reduït gairebé fins a zero la seva activitat concessional, tancant el pas a una alternativa real útil no només per tallar el dèficit inversor, sinó també per prestar serveis o crear equipaments de marcat caràcter social.

L'Organització per a la Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) defineix les col·laboracions publicoprivades com acords contractuals a llarg termini entre el govern i un soci del sector privat on aquest darrer realitza la inversió, la finança i presta un servei públic fent servir un actiu de capital i compartint els riscos associats a un projecte. La forma més generalitzada de CPP en el nostre entorn és la concessió que incorpora disseny, construcció, finançament, manteniment i explotació, és a dir, la gestió durant tota la vigència del contracte.

Aquest sistema de gestió en la prestació de serveis, amb massa freqüència, però, no és ben rebut ni justament valorat per l'opinió pública. Quines són, llavors, les causes que generen reticència al desenvolupament de la CPP? En podem citar diverses.

En primer lloc, un ús inadequat d'aquest mètode amb l'únic objectiu, en molts casos, de defugir les restriccions pressupostàries i d'evitar la realització d'una anàlisi cost-benefici. A més, en ocasions, els contractes de CPP s'han formulat incorrectament i no s'han transferit adequadament els riscos ni la gestió de tot el procés, la qual cosa ha produït sobrecostos i fins i tot fracassos. En alguns casos, també s'han compromès recursos futurs en infraestructures de molt dubtós retorn que limiten la possibilitat de noves inversions als nous governs, els quals han reaccionat criticant la CPP, que, al seu torn, ha conduït al seu rebuig per l'opinió pública. Per evitar aquestes conseqüències indesitjades, la societat civil demana als diferents governs que

inverteixin els recursos que els ciutadans posen a la seva disposició de la manera més transparent i eficient possible, i defugir l'obtenció de rèdits electorals mitjançant les infraestructures.

Una altra causa important de reticència per al seu desenvolupament és que una CPP comporta, en la majoria dels casos, una inversió rellevant en construcció que, en comptades ocasions molt airejades socialment, ha generat sobre costos que la ciutadania ha atribuït a una mala praxi i fins i tot a casos de corrupció. En tots els sectors econòmics hi ha hagut, hi ha i hi haurà risc de corrupció, però l'elevat import dels contractes en la construcció ha magnificat els casos que s'han produït en aquest àmbit. El millor mètode per recuperar la confiança dels ciutadans és actuar amb la màxima transparència i competència per tal d'eliminar qualsevol indici de males pràctiques.

També ha contribuït al rebuig de la CPP la concepció errònia que una CPP equival a una privatització. És notori que en aquests moments està en auge el paradigma que el sector públic és millor i més econòmic. S'obvia, però, que el titular de la infraestructura o el servei públic en una CPP segueix sent l'Administració, que té la funció de vetllar pel correcte compliment de les clàusules del contracte, és a dir, que la infraestructura s'executi d'acord amb allò que s'ha aprovat i que s'exploti i conservi segons el que exigeix la documentació contractual, de manera que el servei es presti correctament. L'única cosa que es transfereix al sector privat és la gestió global del procés. I això enllaça amb la segona pregunta que ens formulem, qui gestiona millor i de forma més eficient les infraestructures i els serveis?

Per respondre-la s'ha d'analitzar, per descomptat, cas per cas, ja que no poden establir-se normes generals, però cal recordar la història pel que fa a execució d'infraestructures i a prestació de serveis. A principis del segle passat, la majoria de les obres les dirigia i executava l'Administració amb els seus recursos humans i mitjans materials, i només es contractava a privats treballs molt específics; és el que s'anomena "fer una obra per administració". A mitjan segle, es va constatar que dotar l'Administració de personal i maquinària, que no sempre estaven ocupats, era un mètode inadequat i es va començar a generalitzar la realització de les obres contractant a una empresa que s'encarregava de la gestió total de la seva execució sota la direcció de l'Administració. Avui ningú es planteja dotar les administracions de recursos humans i mitjans materials per fer obres. En canvi, la prestació de serveis tan importants com l'abastament d'aigua o els residus han comptat des de la seva implantació amb una forta presència del sector concessional.

Sembla lògic pensar que, si s'unifica la gestió de totes les etapes de la vida d'una infraestructura (projecte, construcció i explotació) en un sol ens responsable, es generaran sinergies i entraran en consideració interessos que repercutiran en una millor concepció de la infraestructura i execució dels treballs per tal d'aconseguir una explotació el més eficaç i econòmic possible. Tot i això, però, ara com ara, els serveis de projectes, execució i explotació d'infraestructures en l'Administració romanen segregats.

La col·laboració publicoprivada és un magnífic sistema per ajudar un país a desenvolupar i gestionar les infraestructures i els serveis públics. Per això, cal realitzar una àmplia tasca pedagògica per canviar la percepció negativa que, en l'actualitat, manté la societat. Només es parla de les CPP fallides, però mai de les que són un èxit, de les que hi ha nombrosos casos,

gràcies a les quals Espanya ha pogut donar un enorme salt qualitatiu en infraestructures bàsiques i en serveis públics.

La Planificació de les infraestructures d'un país és una tasca que ha de dirigir l'Administració i executar-la de la forma més professional possible amb l'objectiu que els plans siguin duradors en el temps. Només amb una planificació correcta a llarg termini i la realització d'estudis de rendibilitat social, econòmica i ambiental adequats s'estarà en condicions d'analitzar si s'emprenen determinades infraestructures o serveis i de determinar el tipus de gestió, directament o mitjançant CPP. En aquest procés de planificació ha de participar molt activament la societat civil perquè la infraestructura s'adapti millor a les necessitats reals i perquè els ciutadans la sentin com a seva i que també s'hi responsabilitzin econòmicament.

De la mateixa manera que quan es va passar de realitzar les obres "per administració" a contracte únic va caldre formar els professionals de l'Administració i del sector privat, així com adequar els plecs de condicions per a l'execució de les obres, ara hem de formar professionals experts en CPP, que entenguin que la propietat segueix sent de l'Administració i es "cedeix" temporalment la gestió del projecte, execució i explotació al sector privat. En el mateix sentit, els plecs han de ser adequats per atènyer el fi perseguit, transferint els riscos que el sector privat pugui gestionar millor.

L'opinió pública percep que només es tracta d'una veritable CPP quan qui paga és l'usuari directament. Però és ben sabut que l'Administració pot pagar la infraestructura en nom dels usuaris, bé sigui pagament per ús, bé sigui pagament per disponibilitat d'un equipament, servei o infraestructura. L'important és que es generi un retorn òptim a la societat, els riscos estiguin ben transferits i cada part assumeixi els que estigui millor preparada per gestionar.

El fet que l'Administració assumeixi el pagament al concessionari no vol dir que es consideri la CPP únicament com un sistema de pagament diferit. És una concessió, i el fonamental perquè ho sigui és que la gestió de tot el procés (projecte, finançament, execució i explotació) sigui en mans del concessionari i que aquest assumeixi els riscos que li corresponen. En aquests casos hi ha un altre aspecte a destacar; en una infraestructura pagada a través dels pressupostos ordinaris els ciutadans estan suportant un esforç econòmic que gaudiran les generacions futures. Per contra, en una CPP, en el cas de pagament per l'Administració, totes les generacions que utilitzen la infraestructura o el servei col·laboren en el seu finançament a través dels seus impostos. Aquest principi de solidaritat intergeneracional sembla especialment adequat per al finançament de certes infraestructures. Tot això dit sense perjudici del convenciment de la necessitat d'aplicar els principis de pagament per ús i de pagament per contaminació establerts en l'ordenament europeu, doncs el que no paga l'usuari, ho paga el contribuent.

El Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya considera necessari que la societat realitzi un ampli debat per tal d'abordar de manera rigorosa la CPP basat en els següents **principis**:

1. S'ha d'establir una cultura de la planificació a llarg termini. Només resultarà possible optimitzar les inversions i avançar en la modernització a partir d'un exercici de planificació consensuada, tant amb els partits polítics com amb el territori i, en definitiva, amb la societat civil.

2. Cal fer un esforç pedagògic per explicar a la ciutadania en què consisteix la col·laboració publicoprivada, evitant sectarismes i oportunistes.
3. Qualsevol inversió que es plantegi ha d'estar planificada i tenir els estudis cost-benefici que permetin assegurar el seu retorn econòmic, social i mediambiental.
4. Els contractes de CPP són a llarg termini, per la qual cosa s'ha d'assegurar, en la mesura del possible, que les condicions previstes en la licitació no variïn en el temps a causa dels canvis de Govern. És important tenir en compte que, donada la durada dels contractes, no és possible contemplar tots els casos que sorgeixin i, per això, s'ha d'implementar un sistema administratiu i legal àgil i segur per resoldre les noves situacions i discrepàncies.
5. Com qualsevol inversió, el sector privat ha d'obtenir una rendibilitat adequada de les CPP, encara que també és lògic limitar-la, per tractar-se de recursos públics, modular-la segons el tipus de contracte i associar-la al risc real que està assumint el concessionari.

La proposta del Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

El Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya aposta decididament per la CPP, en sintonia amb el manifestat per les diferents administracions, i considera que s'han d'adoptar unes pautes per millorar el sistema actual. Concretament, **proposa**:

1. **Planificacions consensuades**, tant política com socialment, i de llarg recorregut basades en dades objectives que permetin prioritzar les infraestructures i indiquin el cost d'execució, el temps necessari per a la seva implementació, els mecanismes per finançar-les i executar-les i la rendibilitat econòmica, social i mediambiental d'aquestes.
2. **Creació o potenciació d'estructures en l'Administració especialitzades en la CPP**, amb professionals experts en aquest sistema de gestió, i amb mecanismes de transparència i seguiment durant tota la vida del contracte. Al seu torn, nomenar per a cada projecte un professional amb àmplia experiència i coneixement que lideri tot el procés.
3. **Àmplia campanya de difusió social del model de gestió basat en la CPP**. La gestió per un sol interlocutor del projecte, construcció i explotació només pot redundar en millorar el producte final i la satisfacció de l'usuari.
4. **La CPP per excel·lència és aquella en què l'usuari és capaç d'absorbir tots els costos de la infraestructura i del servei**. En cas necessari, l'Administració pot col·laborar en el pagament d'aquests costos, en tot o en part, sense que es modifiqui l'esperit de la concessió (per exemple, en el transport públic).
5. **Elaboració de Plecs adequats al model de gestió que es deriva de la CPP**. Com a tema fonamental han de resoldre l'assignació de riscos i la forma de remuneració, contemplant també els riscos assumits.
6. **Dotar la CPP d'un marc jurídic segur i estable** que permeti resoldre les discrepàncies o imprevistos al llarg de la vida de la concessió i que garanteixi el compliment de les condicions del contracte.