

2. Algunos aprendizajes y elementos clave para una nueva etapa de colaboración público-privada

Agustí J. Abelaira¹

Introducción

La colaboración público-privada (en adelante, CPP) es, junto con la gestión de los recursos humanos, una de las cuestiones que suscita mayor debate y puntos de vista más divergentes en el campo de la gestión pública.

En un extremo encontramos un planteamiento favorable al desarrollo de la CPP basado en el concepto del *value for money*, esto es, obtener la mayor eficiencia posible mediante la asignación de los diferentes riesgos a la parte que esté más capacitada para gestionarlos a un menor coste. Así, según algunos estudios, el sector privado sería capaz de operar a unos costes inferiores de entre un 15-30% a lo que lo haría el sector público, lo cual redundaría no solo en mayores beneficios para este, sino también en un menor coste para el sector público, o lo que es lo mismo, en menores impuestos para el conjunto de los ciudadanos.

En el otro extremo, la visión contraria. La CPP únicamente supone la privatización de los servicios públicos, con una pérdida de calidad y de conocimiento sobre la gestión de estos que a largo plazo comporta mayores costes y compromisos a cargo de los presupuestos públicos.

No es un debate nuevo. Son muchos los servicios que en el pasado eran prestados con recursos humanos y materiales propios de las administraciones –como la limpieza y el mantenimiento de los edificios, la construcción de carreteras, la gestión de residuos y de aguas, los servicios informá-

¹ Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat Autònoma de Barcelona, Posgrado en Hacienda Autonómica y Local por la Universitat de Barcelona, Máster en Dirección Pública por ESADE, programa de desarrollo directivo en IESE y otros cursos complementarios. Tras trabajar en el sector financiero y en el de la maquinaria industrial, entre 1991 y 2011 desarrolló su actividad profesional en el Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya, donde ocupó diversos cargos, entre ellos, el de director de Financiaciones Estructuradas. Actualmente es director de Servicios Generales en el Ayuntamiento de Barcelona. Asimismo, es profesor en diversas instituciones y escuelas.

ticos y de telecomunicaciones– y que actualmente son suministrados total o parcialmente por el sector privado, sin que se cuestione abiertamente que ello no deba ser así.

Si en estos últimos años el debate nunca había dejado de estar presente, en la coyuntura actual ha ganado intensidad. A la necesidad de las administraciones públicas de reducir sus gastos y cumplir las exigencias europeas en materia de déficit público, se suma la propuesta y reclamación del sector privado de un mayor protagonismo en la gestión de determinados servicios.

La gestión de las radiotelevisións públicas, de los servicios sociales y sanitarios o de la educación, la participación o compra de empresas públicas gestoras de infraestructuras de movilidad y de abastecimiento de aguas, o el impulso del transporte ferroviario de mercancías son solo algunos de los ejemplos.

Estamos ante una cuestión que requiere un debate sereno y desapasionado que si bien no puede –y posiblemente tampoco debe– ser ajeno a razones ideológicas y políticas o a los intereses legítimos defendidos por parte de los diferentes actores, debe girar, desde la óptica de lo público, en torno al convencimiento de que, sea cual sea la decisión, esta cree valor para el conjunto de la sociedad.

Las administraciones públicas tienen como misión fundamental garantizar, bajo criterios de eficiencia y eficacia, la provisión de los servicios y las infraestructuras necesarios en tiempo y forma para generar las bases que permitan el desarrollo económico y social. Para ello, la suma de los beneficios de una mayor eficiencia en la gestión y de la reducción de los costes de oportunidad debe compensar los mayores costes de transacción, financiación o de otra índole que puedan derivarse de la participación privada.

El objetivo del presente artículo no es dar respuesta a estas cuestiones –rayaría en lo pretencioso–, sino analizar lo sucedido en el campo de las infraestructuras públicas impulsadas mediante fórmulas de CPP en el conjunto del Estado, y en particular en Cataluña. Así, situaremos el foco en el porqué del desarrollo de tales fórmulas y en su estructura de costes –con especial atención a los aspectos financieros–, y aportaremos, fruto de más de una década dedicada a su gestión, algunas reflexiones sobre sus puntos fuertes y débiles, así como sobre las posibilidades de mejora.

Auge y consolidación de la CPP. ¿Asistimos al declive?

Los diferentes niveles de la Administración del Estado han sido especialmente activos en el impulso y desarrollo de las fórmulas de CPP, por lo que España se sitúa como el segundo Estado europeo en cuanto a proyectos y volumen de estos, superado únicamente por el Reino Unido.

Tabla 1. Concesiones de importe superior a 6 millones de euros licitadas en España entre 2003-2011

Administración concedente	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	% s/total
Administración Central	3.501	—	641	955	5.649	—	52	64	2.568	13.430	24,5
Comunidades Autónomas	1.835	2.597	4.281	2.353	3.328	3.806	4.136	10.179	588	33.102	60,4
Ad. Local	385	184	1.986	1.225	707	1.214	634	272	1.635	8.242	15,1
Total (a)	5.722	2.781	6.908	4.533	9.683	5.020	4.821	10.515	4.791	54.774	100,0
Nº Proyectos (b)	45	29	101	82	57	60	44	41	25	484	X
Inversión media (a/b)	127	96	68	55	170	84	110	256	192	113	X

Fuente: SEOPAN y elaboración propia
Importes en millones de euros

La mayoría de los proyectos de CPP se han instrumentado mediante el contrato de concesión (por ello, en el artículo se utilizarán indistintamente los conceptos CPP y concesión) y no bajo otras formas contractuales, que han tenido poco éxito e impacto limitado. En apartados posteriores analizaremos estas figuras y las razones que explican este hecho.

En las tablas 1 a 3 se recogen las concesiones licitadas en el Estado por un importe superior a seis millones de euros de inversión. En ellas también se incluyen las operaciones instrumentadas mediante contratos análogos como el derecho de superficie, figura importada del derecho privado mediante la cual, y para el caso que nos ocupa, la Administración titular de un terreno otorga a un tercero (privado) el derecho a construir sobre ese

terreno un equipamiento con un destino y unas características prefijados por ella, con la obligación de arrendárselo durante un período de tiempo determinado. No se incluyen aquellas operaciones articuladas mediante sociedades de economía mixta (en las que el capital está compuesto por fondos públicos y privados) o los arrendamientos operativos de bienes.

Algunas de las conclusiones que podemos extraer de la evolución en el período 2003-2011 se explican en los siguientes apartados.

Tabla 2. Concesiones de importe superior a 6 millones de euros licitadas en España entre 2003-2011 por las Comunidades Autónomas

Administración concedente	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	(a)Total	% s/Total	% (a)total PIB
Cataluña	1.308	255	968	400	823	2.648	12	2.235	0	8.648	26,1	0,5
Aragón	0	0	687	301	0	793	0	5.322	0	7.103	21,5	2,6
Galicia	0	159	26	0	383	142	246	2.164	365	3.484	10,5	0,8
Comunidad Valenciana	0	1.562	77	124	1.646	15	16	0	6	3.444	10,4	0,4
Comunidad Madrid	110	500	971	1.102	363	0	0	0	0	3.055	9,2	0,2
Castilla-La Mancha	24	0	0	0	0	0	2.858	0	0	2.882	8,7	0,9
Baleares	0	100	1.079	0	0	31	754	0	0	1.964	5,9	0,9
Andalucía	380	15	0	70	49	45	7	292	207	1.064	3,2	0,1
Castilla y León	0	0	475	0	8	132	12	0	0	627	1,9	0,1
Navarra	0	8	0	172	0	0	212	0	0	391	1,2	0,3
Región de Murcia	0	0	0	185	0	0	0	0	0	185	0,6	0,1
La Rioja	0	0	0	0	0	0	19	132	0	151	0,5	0,2
País Vasco	0	0	0	0	43	0	0	0	0	43	0,1	0,0
Cantabria	0	0	0	0	0	0	0	35	0	35	0,1	0,0
Asturias	0	0	0	0	14	0	0	0	0	14	0,0	0,0
Extremadura	13	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0,0	0,0
Canarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0
Total CCAA	1.835	2.597	4.281	2.353	3.328	3.808	4.136	10.179	588	33.102	100,0	0,4

Fuente: SEOPAN y elaboración propia
Importes en millones de euros

Tabla 3. Concesiones de importe superior a 6 millones de euros licitadas en España entre 2003-2011 por tipología

Administración concedente	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	% s/Total
Nueva infraestructura	2.321	259	1.663	417	2.724	481	3.316	6.218	3.289	20.659	37,7
Mantenimiento/explotación	0	1.513	698	0	5.889	0	0	0	0	7.900	14,4
Total carreteras	2.321	1.773	2.330	417	8.413	481	3.316	6.218	3.289	28.559	52,1
Movilidad urbana	374	104	423	944	363	2.490	84	1.411	0	6.194	11,3
Sanitarias	0	431	1.422	0	49	68	700	1.479	0	4.049	7,4
Ferrovias	1.069	0	0	0	0	0	0	0	1.151	2.220	4,1
Desalación	200	0	36	947	153	0	0	0	0	1.336	2,4
Aparcamientos	33	78	193	285	86	197	141	253	46	1.313	2,4
Servicios sociales	792	27	266	9	61	22	71	15	0	1.262	2,3
Portuarios	100	0	292	8	0	0	57	139	107	703	1,3
Aeroportuarias	114	0	0	185	0	0	0	0	0	299	0,5
Hidráulicas	0	0	0	210	13	0	0	0	0	223	0,4
Otras	718	368	1.946	1.528	546	1.762	452	1.099	198	8.617	15,7
Total Administraciones	5.722	2.781	6.908	4.533	9.683	5.020	4.821	10.515	4.791	54.774	100,0

Fuente: SEOPAN y elaboración propia
Importes en millones de euros

Desde la perspectiva de la Administración concedente

Todos los niveles de la Administración las han utilizado con mayor o menor intensidad, si bien han sido las comunidades autónomas las más activas, con un 60,4% del total. Ello contrasta con el hecho de que, del conjunto del gasto público, un 36% es gestionado por las comunidades autónomas, un 21% por la Administración general del Estado, un 13% por las corporaciones locales y un 30% por la Seguridad Social.

Se han licitado un total de 484 proyectos por un importe total de 54.774 millones de euros. Frente a las críticas sobre el abuso de estas figuras, cabe indicar que esta cifra representa aproximadamente un 0,6% del PIB del Estado en el período y un 15% del total de obra pública licitada. Otra

cuestión es si este volumen no ha sido excesivo (cerca de 350.000 millones de euros) y, sobre todo, si se ha destinado a impulsar las infraestructuras más idóneas.

La inversión media por proyecto se ha situado en torno a los 113 millones de euros. Se observa una reducción del importe medio entre los años 2003-2006, hasta llegar a un mínimo de 55 millones, para repuntar hasta 256 y 192 millones en los años 2010 y 2011, respectivamente. Ello es un síntoma del cambio de tendencia producido en el período, que apunta a las dificultades por parte del sector privado para acometer nuevos proyectos a causa de la evolución de la situación económica y financiera.

A partir del período 2007-2008 se produce una caída muy significativa en el número de proyectos, llegando a un mínimo de 25 en el ejercicio 2011, el más bajo de toda la serie. ¿Qué ha sucedido?

En contraposición al punto anterior, en el año 2010 se alcanzó el máximo histórico, con una licitación de 10.515 millones. Esta cifra resulta un tanto engañosa, dado que en ese año se licitó la concesión del Plan RED de Carreteras impulsado por la Comunidad de Aragón (5.300 millones). Lo mismo sucede en el ejercicio 2011 con el plan de carreteras de las diputaciones forales del País Vasco y las primeras concesiones ferroviarias de la alta velocidad licitadas por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). Sin estas dos actuaciones puntuales, el importe total se hubiese situado en poco más de 1.500 millones.

Otro aspecto a destacar es que, si bien la mayoría de los contratos de CPP del siglo XX se caracterizaban por el hecho de que era el usuario de la infraestructura el que pagaba por su uso (baste recordar ejemplos como la autopista Barcelona-Valencia, la autopista Coruña-Carballo, el túnel del Cadí y el de Artxanda, concesiones de suministro de agua o aparcamientos), en el período analizado la mayor parte responden a la modalidad de los llamados peajes en sombra y de pagos por disponibilidad. Es decir, el concedente sigue percibiendo las tarifas en función del uso o puesta a disposición de la infraestructura, pero es la Administración la que realiza el pago. En otras palabras, sustituye al usuario y paga con cargo a los presupuestos públicos.

Quizás sea una de las cuestiones que ha generado más polémica. ¿Es más equitativo que una infraestructura sea financiada por el usuario de esta o por el conjunto de la sociedad? ¿La utilización de las modalidades

de peaje en sombra no están hipotecando los presupuestos futuros? O, por el contrario ¿la suma de las externalidades positivas que genera y el ahorro de costes de oportunidad asociados al hecho de dejar de ejecutarla compensarán esa presunta hipoteca?

Algunos de los proyectos licitados en los ejercicios 2010-2011 no se han iniciado, en la mayoría de los casos por la imposibilidad de estructurar su financiación.

La evolución en el conjunto de las comunidades autónomas merece especial atención:

- Del total de las 17 comunidades, solo Canarias no ha impulsado ningún proyecto de CPP, si bien seis comunidades concentran el 86% del total.
- Cataluña ha sido la comunidad que ha impulsado más proyectos, tanto en número como en importe. Probablemente sea una de las más activas e innovadoras en el campo de la CPP; así, en el año 2003 supuso un 71% del total. Por tipología, comprende casi todos los ámbitos de su competencia: carreteras, tranvías, estaciones de ferrocarril metropolitano, puertos, centros penitenciarios, edificios judiciales y comisarías, entre otros.
- Las comunidades más activas han sido aquellas que han tenido mayores dificultades con el sistema de financiación autonómico, aquellas que proporcionalmente han recibido menos fondos estatales o europeos para la financiación de inversiones (a excepción de Galicia), o bien aquellas que han presentado un déficit público más elevado en el período (a excepción de Madrid). Asimismo, el 64% del total se concentra en las comunidades del arco mediterráneo (Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares, Aragón y Murcia).
- La mayor parte de las comunidades han aplicado las fórmulas de CPP para el impulso de carreteras, si bien se constata cierto grado de especialización en alguna de ellas. Así, en el ámbito sanitario cabe destacar los casos de la Comunidad de Madrid (10 hospitales), la Comunidad Valenciana (5 hospitales), Baleares (2 hospitales), Castilla y León (Hospital de Burgos) y Galicia (programa de desarrollo de nuevos hospitales y centros de salud, con el Hospital de Vigo ya en funcionamiento). En este sentido, no solo se han estructurado la financiación y construcción

de los centros, sino que en muchos casos también se ha externalizado la prestación del servicio sanitario y/o la de otros servicios accesorios (comedor, jardinería, telecomunicaciones, limpieza, etc.). Los ingresos de la concesionaria están vinculados a la población asistida en su ámbito de actuación o bien al número de camas que pone a disposición de la Administración.

- En cuanto al valor absoluto de los proyectos, destacan Cataluña y Aragón. Sin embargo, si comparamos el volumen total de los contratos mediante CPP sobre el PIB de las comunidades, este dato queda relativizado. En este caso, las ratios más elevadas corresponderían a Aragón, Baleares y Castilla-La Mancha. Son porcentajes altos que pueden comportar un esfuerzo elevado en el presupuesto futuro.
- En el año 2011 únicamente cuatro comunidades han licitado proyectos de CPP, y de ellas, solo Andalucía y Galicia proyectos por un importe superior a 100 millones.

En función de la tipología de la infraestructura

Más del 50% del total corresponden a carreteras, bien sean de nueva construcción, bien para su mantenimiento y renovación (en este campo ha sido especialmente activa la Administración central con el Plan de Renovación de las Autovías de Primera Generación).

Algunos de los factores que explican esta situación son el conocimiento y la experiencia de las empresas concesionarias españolas en este tipo de infraestructuras y la capacidad financiera de la que disponían, junto con el hecho de que prácticamente todos los niveles de administración tengan competencia sobre parte de la red viaria.

También es relevante el peso de las infraestructuras en el ámbito sanitario y en el de la movilidad urbana (tranvías, estaciones de ferrocarril metropolitano y de autobuses, y aparcamientos). En este caso, como ya se ha indicado, es clave el papel de las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

Sorprende el hecho de que solo un 4,1% corresponda a infraestructuras ferroviarias. Probablemente sea uno de los campos, al igual que el aeroportuario, en el que exista un mayor recorrido. El Plan Estratégico de

Infraestructuras y Transporte del Estado apuesta de una forma clara por la CPP para impulsar el transporte ferroviario de mercancías (en España está estancado y solo el 4% del transporte de mercancías se realiza por este medio, frente al 18% de media europea) y la conectividad con los principales puertos, así como para completar la red de alta velocidad.

Conclusiones

La CPP está presente en el impulso de todo tipo de infraestructuras y equipamientos, y ha sido aplicada por todos los niveles de la Administración, independientemente del color político de su gobierno.

Las comunidades autónomas han sido las que han recurrido más intensamente a su uso. Un primer factor explicativo sería que han utilizado más ampliamente la CPP aquellas comunidades que tienen mayores deficiencias en su sistema de financiación, y, por lo tanto, en el cumplimiento de los objetivos de déficit público, y aquellas que presentan déficits históricos en inversión pública. Existiría, en segundo lugar, otro grupo que ha utilizado la CPP con el fin de atender las necesidades derivadas de la asunción de nuevas competencias (es el caso del traspaso de competencias en materia sanitaria en el año 2002).

Consideramos que también han influido otros factores no menores: la existencia de una tradición histórica en materia de CPP; el dinamismo económico del sector privado en determinados territorios (especialmente de las empresas constructoras); la confianza del sector financiero en los gobiernos autonómicos hasta el ejercicio 2009; la creación en el seno de la Administración de unidades ad hoc para su gestión; y la convicción política del impacto positivo a largo plazo en el desarrollo económico y social del territorio.

A partir de lo expuesto puede plantearse una reflexión. Como es sabido, los requisitos imprescindibles para el desarrollo de la CPP son los siguientes.

Impulso político

La Unión Europea ha realizado una firme apuesta por la CPP, con constantes referencias a esta. Desde la Iniciativa Europea de Crecimiento adop-

tada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, donde se reconoce como uno de los objetivos prioritarios el recurso a las fórmulas de CPP en la promoción de infraestructuras, hasta el comunicado de la Comisión de noviembre de 2009 “Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada (CPP)”, pasando por el “Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones” (2004) y el subsiguiente informe de mayo de 2005.

En el caso español, más allá de la realidad descrita, la mayoría de los planes de inversiones en infraestructuras, tanto de la Administración central como de la autonómica, así como los informes sobre la reactivación económica tienen como uno de sus ejes básicos la CPP. No procede en este momento enumerarlos, pero baste como muestra el Informe del Consejo Asesor de la Generalitat de Catalunya para la Reactivación Económica y el Crecimiento de abril de 2011.

Marco legislativo

Otro de los elementos clave es disponer de un marco jurídico proactivo y que, sobre todo, defina unas reglas de juego claras que transmitan y den confianza al socio privado y al sector financiero. Aquí ha sido esencial el contrato de concesión.

La Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, solventó algunas de las carencias de la Ley de Contratos vigente hasta la fecha, en la que, si bien se incorporaban fórmulas de gestión indirecta de servicios públicos, la concesión era considerada una subcategoría del contrato de obras, de forma que su regulación era limitada e incompleta.

La Ley 13/2003 actualiza la figura y amplía su alcance. Entre los aspectos más destacables, introduce un amplio abanico de mecanismos dirigidos a facilitar el acceso de la concesionaria a la financiación en el mercado de capitales y, con un elevado grado de flexibilidad, el concepto de equilibrio financiero de la concesión, cuya finalidad última era dar garantías tanto a la Administración como al privado sobre la continuidad de la concesión y la justa retribución por esta.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, profundiza en la misma dirección e incluye como nueva categoría el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado (en adelante, CSPSP).

Dicho contrato se conforma como un contrato en virtud del cual una administración encarga a una entidad de derecho privado la realización, por un período de tiempo concreto, de una actuación global e integrada, necesaria para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con el interés general. Su establecimiento precisa que previamente se haya puesto de manifiesto que ninguna otra alternativa de financiación permitía la satisfacción de las finalidades públicas.

Su duración no podrá ser superior a 20 años. No obstante, cuando en la prestación principal que constituya su objeto el régimen aplicable sea el propio de los contratos de concesión, podrá aplicarse la duración máxima prevista para estos últimos (40 años).

El procedimiento ordinario de adjudicación de este tipo de contratos es el diálogo competitivo, donde la Administración mantiene conversaciones con los candidatos admitidos en el concurso para desarrollar una o varias alternativas sobre las soluciones requeridas, siendo estas las que servirán de base para elaborar los pliegos del concurso sobre los cuales los candidatos presentarán sus ofertas.

Sea por lo novedoso de la figura, por la complejidad y larga duración del procedimiento, o por disponer de otras figuras contractuales que den igual o mayor cobertura y confianza a las necesidades de los actores, lo cierto es que, en el caso español, han sido pocas las iniciativas desarrolladas bajo este supuesto, y menos aún las que se han adjudicado. De hecho, en la regulación del contrato CSPSP son varias las remisiones al contrato de concesión.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible también explicita como uno de sus objetivos el impulso de la CPP, regulando por primera vez, aunque de forma insuficiente, la CPP mediante una sociedad de economía mixta o institucionalizada. Así, se establece en qué casos los contratos públicos podrán adjudicarse directamente a una sociedad de estas características y el modo de selección del socio privado. Por último, avanza en algunos aspectos, aunque de forma insuficiente, sobre los mecanismos de financiación de estos contratos.

En esta línea también cabe mencionar el Proyecto de Ley de Captación de Financiación en los Mercados de Capitales por los Concesionarios de Obras Públicas, aprobado por el Gobierno en octubre de 2009 –pero no por el Congreso de los Diputados. Si bien el ordenamiento jurídico vigente prevé y regula diferentes figuras, creemos que, tal como reclama el sector privado, se ha de proceder nuevamente a su tramitación, ampliando su ámbito de aplicación a todos los contratos de CPP, lo cual permitiría clarificar y potenciar algunos de los instrumentos contemplados.

Actualmente el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, es el marco jurídico de referencia en la materia.

En suma, disponer de un contrato de concesión flexible y potente ha sido un elemento esencial en el éxito de la CPP, el cual no ha dejado espacio a otras figuras contractuales.

Existencia de un sector privado capaz

Como ya se ha dicho, otro de los elementos clave para el desarrollo de la CPP es la existencia de un sector privado dispuesto, con capacidad financiera y técnica, y conocedor de la materia. Este es el caso español, con empresas concesionarias líderes internacionales. Seguramente esta particularidad sea una de las razones que explique en gran medida la eclosión de estos contratos en España.

Sector financiero y mercado de capitales

Este es, sin duda, el cuarto elemento que se precisa para el éxito de una CPP. Cualquier contrato de estas características debe conjugar los intereses de las partes que intervienen y mantener un equilibrio entre riesgos, rentabilidad y garantías, extremo al que es especialmente sensible el sector financiero.

Hasta la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008, la liquidez de los mercados internacionales de capitales parecía no tener límite, lo que comportaba precios razonables sobre las operaciones de crédito, estrechos diferenciales entre los tipos de interés aplicados a la financiación de las administraciones y a los socios privados de los contratos de CPP, y cierta relajación y flexibilidad en las garantías exigidas.

Si a ello le sumamos la fuerza del mercado financiero español en aquel momento –con entidades bancarias de primer orden a escala internacional, cajas de ahorros solventes y arraigadas en todas las comunidades autónomas y una notable presencia de entidades europeas operando y prestando fondos–, no es difícil concluir que la financiación no era la cuestión más compleja a la hora de abordar la estructuración de una CPP. Obviamente, el escenario ha cambiado radicalmente en estos últimos años.

Ahora bien, si continúa existiendo un claro impulso e interés político en la materia, si el marco jurídico es claramente proactivo, si las compañías concesionarias españolas continúan adjudicándose contratos en el resto del mundo y obteniendo los recursos necesarios para la financiación de sus proyectos, ¿qué ha sucedido para que en el año 2011 únicamente se hayan licitado 25 proyectos en el conjunto del Estado?

Los factores coyunturales –como el hecho de que ese año se celebrasen elecciones en buena parte del territorio, con la consiguiente entrada de nuevos gobiernos y la redefinición de las líneas prioritarias y los proyectos de mandato– no explican de por sí esta realidad.

Los factores clave son la reestructuración del sistema financiero español, tendente a una concentración en no más de 10 entidades, y la crisis de confianza en la deuda soberana y en el conjunto de la economía.

Dado que la financiación de cualquier proyecto de CPP se ha convertido en la cuestión esencial e imprescindible a la hora de su implementación, creemos que es conveniente profundizar en el tema.

Aspectos financieros en la estructuración de una CPP

En este apartado se analizarán los elementos básicos de la estructura de un proyecto de estas características, los instrumentos que permiten su financiación y la evolución de las condiciones financieras de los contratos.

Estructura de costes del proyecto

Un plan económico y financiero consistente, que incluya los balances, las cuentas de pérdidas y ganancias y los flujos de tesorería previsionales, es la condición sine qua non para acceder a la financiación de cualquier contrato de CPP. Es imprescindible conocer su estructura de costes e ingresos, que han de permitir cubrir los siguientes elementos.

Inversión inicial

Bajo este concepto se engloba el coste de las obras de construcción de la infraestructura o equipamiento (en el que se incluye el beneficio industrial asociado a la construcción, normalmente el 6% de este), de la redacción de los proyectos, de la dirección y la supervisión de obra (aproximadamente entre el 2-3% del coste de la obra), de las expropiaciones, de la reposición de los servicios públicos afectados, de los impuestos asociados (impuesto sobre transmisiones patrimoniales –ITP–, licencias de obra, etc.) y de los seguros. Asimismo, se incluyen los intereses intercalares (aquellos que se devengan desde el inicio de las obras hasta la entrada en explotación de la infraestructura).

En un proyecto de “peaje en sombra” o de pago de disponibilidad a cargo de la Administración no existen mayores costes significativos respecto a los de una infraestructura financiada directamente por ella, salvo algunos impuestos (como, por ejemplo, el ITP). En un sentido amplio, tampoco supondrían un sobrecoste para las arcas públicas vistas en su conjunto, aunque sí lo serían para la Administración que no los recaudase, dado que serían un coste que estaría interiorizado en el plan económico y financiero y, por tanto, en la tarifa a satisfacer por aquella al concesionario.

Mantenimiento

Es un elemento clave y diferencial. Una vez que concluye el período por el cual se otorgó la concesión, el bien ha de retornar a la Administración en perfecto estado. Por ello, el mantenimiento preventivo, correctivo y sustitutivo (o de reposición) es de vital importancia, sobre todo en aquellas CPP basadas en una transferencia del riesgo de disponibilidad, dado que el ingreso del canon se basa en su correcto y pleno estado de uso.

Este tipo de costes es más relevante en el caso de un equipamiento que en el de una carretera, puesto que son muchos los elementos a mantener y reponer durante la vida del contrato (ascensores, sistemas de aire acondicionado, etc.). Su impacto en la estructura de costes variará según la duración del contrato.

Costes financieros

Aquellos derivados de las fuentes de financiación externas, es decir, de los préstamos y de las emisiones de bonos y obligaciones, entre otros.

Costes de estructura

Asociados al funcionamiento de la concesionaria, básicamente contemplan los gastos de personal y operativos, los seguros, los avales y los impuestos (por ejemplo, en su caso, el Impuesto sobre bienes inmuebles).

Impuesto de sociedades

No es una cuestión menor. Nos encontramos ante un caso análogo al del ITP. En sentido amplio, tendría un efecto neutro sobre las arcas públicas; ahora bien, supondría un sobrecoste para la Administración que no lo recauda.

Rentabilidad del capital

La concesionaria ha de obtener los beneficios necesarios para retribuir al accionista por los fondos aportados con una rentabilidad adecuada vía reparto de dividendos. La rentabilidad normalmente es superior al coste financiero.

La estructura de costes de un proyecto fluctúa en función de diversas variables: duración del contrato, tipología de la infraestructura, tipos de interés de la deuda, rentabilidad y porcentaje del capital sobre el total de la inversión. En la tabla 4 se presenta una comparativa aproximada para dos supuestos tipo de una concesión a 30 años:

Tabla 4. Estructura de costes. % sobre total de ingresos

Conceptos	Carretera	Centro penitenciario
Inversión inicial	48%	48%
Mantenimiento	17%	23%
Financieros	26%	20%
Estructura	2%	3%
Impuestos sociedades	4%	4%
Rentabilidad capital	3%	2%
Ingresos	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, cerca del 50% correspondería al gasto de inversión, siendo el mantenimiento la diferencia básica, con un mayor peso de este en el caso de un equipamiento. Hay que tener en cuenta que son modelos muy sensibles al grado de apalancamiento de la operación, a la variación de tipos de interés o del Impuesto de sociedades, y a las condiciones de mantenimiento que se exijan.

Estructura e instrumentos de financiación de una CPP

Los contratos de CPP presentan dos fases diferenciadas: construcción y explotación de la infraestructura.

En la primera fase la concesionaria no percibe ningún ingreso de explotación (recordemos que la empresa solo obtendrá ingresos en el momento en que ponga a disposición de los usuarios la infraestructura) y, por lo tanto, ha de recurrir a los fondos propios aportados por los accionistas y a los proporcionados por el mercado de capitales para financiar la inversión.

En la fase de explotación la empresa ha de contar con recursos suficientes y a largo plazo que le permitan hacer frente a las obligaciones descritas en el apartado anterior, que retornará con los ingresos que obtenga de su explotación.

La normativa permite un amplio abanico de instrumentos para facilitar la financiación de las concesiones, tanto instrumentos privados como facilitados por la Administración. A continuación, se exponen las distintas alternativas.

Financiación privada

- Capitales propios aportados por accionistas privados

En la mayoría de los casos, el accionariado está compuesto por empresas constructoras y de mantenimiento, y raramente participan entidades financieras. De este modo, dichas empresas obtienen en el corto plazo el beneficio derivado de la inversión inicial. Por su parte, las empresas de mantenimiento, al formar parte del accionariado, garantizan su cartera de negocio y su beneficio a largo plazo.

- Deuda subordinada de los accionistas

Se trata de préstamos otorgados por los accionistas a la sociedad concesionaria y, a efectos de la financiación del proyecto, tienen la consideración

de fondos propios, dado que en caso de impago los préstamos concedidos por terceros tienen prelación sobre estos. La ventaja es que se pueden retribuir (a un tipo de interés determinado) sin las limitaciones exigibles a la retribución del capital (sujeto a la obtención de beneficios).

- Deuda a largo plazo facilitada por entidades financieras o fondos de inversión

La mayor parte de los proyectos en España se han financiado mediante préstamos a largo plazo, facilitados por entidades financieras. La fortaleza del sistema financiero y la competitividad de las condiciones en préstamos otorgados en la etapa anterior a la crisis han supuesto una barrera de entrada a otras fuentes de financiación, como podrían ser las emisiones de bonos o los fondos de inversión.

- Préstamos participativos concedidos por los accionistas

Esta figura se regula por primera vez mediante el Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. En la actual normativa la retribución del prestamista se produce sobre los ingresos del concesionario. Uno de sus principales atractivos reside en que son considerados como fondos propios a efectos de la financiabilidad del proyecto.

- Emisiones de bonos u obligaciones por parte de la empresa concesionaria

Por las razones indicadas anteriormente, no han tenido demasiado éxito. Únicamente se han utilizado en el caso de la Autovía de los Viñedos, en Castilla-La Mancha.

- Préstamos del Banco Europeo de Inversiones

Esta entidad está presente en varios de los proyectos de CPP. Si bien aporta como máximo el 50% del coste de inversión, la principal ventaja es que los recursos se obtienen a un coste inferior al de mercado. El Instituto de Crédito Oficial también ha participado en proyectos, si bien en este caso a coste de mercado. Su presencia resulta de sumo interés en momentos de escasa liquidez en los mercados de capitales.

- Titularización de los derechos inherentes a la concesión

Esta figura permite al concesionario emitir valores que supongan una participación en los derechos de crédito a su favor: cobro de tarifas, explotación

de los elementos comerciales de la concesión o aportaciones que, en su caso, deba realizar la Administración. En suma, son derechos cedidos a un tercero a cambio de que este le provea de recursos en el momento presente, descontados a un tipo de interés determinado. De esta forma, no debe recurrir a préstamos o a otros instrumentos financieros.

La titularización, al igual que la hipoteca de la concesión, es una figura poco utilizada en la práctica dado su mayor coste respecto a otros instrumentos y a que los ingresos deben presentar un riesgo muy bajo.

- Hipoteca de la concesión

Financiación pública

- Para la financiación de las obras

En el caso de que existan razones de rentabilidad económica o social o concurren exigencias derivadas del fin público o interés general, la Administración podrá otorgar subvenciones o préstamos reintegrables, con o sin interés, y, excepcionalmente, préstamos participativos. Asimismo, se contempla la posibilidad de realizar aportaciones no dinerarias. Todos estos instrumentos deben estar previstos en los pliegos de cláusulas administrativas.

- Durante la fase de explotación

A fin de garantizar la viabilidad económica de la explotación de la obra, las administraciones pueden otorgar, siempre que haya sido previsto inicialmente, subvenciones, anticipos reintegrables o préstamos participativos, subordinados o de otra naturaleza. En definitiva, existe una amplia batería de medios.

En todo caso, estas aportaciones y ayudas no han de ser significativas –es difícil determinar un porcentaje al no existir ninguna norma escrita al respecto–, dado que ello podría interpretarse como una transferencia limitada del riesgo al concesionario y comportar la consolidación del proyecto a efectos de déficit público.

Hay un conjunto de figuras cuya finalidad no es tanto obtener recursos como dotar al proyecto de las garantías suficientes que permitan su financiación. Entre estas, destacan la posibilidad de cesión de la concesión a un tercero; la pignoración de los derechos de cobro de la concesión a favor de las entidades financiadoras, y los avales por parte de la Administración

(aunque no es un criterio compartido por nuestra parte, a efecto de déficit puede tener los mismos riesgos que las ayudas públicas). En esta línea, merecen especial atención dos figuras contempladas en la normativa:

- Responsabilidad patrimonial de la Administración, derivada de la actuación de las sociedades concesionarias frente a terceros (RPA)

Una de las demandas planteadas por las entidades financieras y el sector privado es que la RPA dé cobertura íntegra y durante toda la vida del contrato al capital pendiente de amortizar del endeudamiento obtenido por la concesionaria, y que dicha RPA esté blindada frente a otras eventualidades. Actualmente, en cambio, la RPA puede dar cobertura a otras obligaciones que el socio privado pueda haber contraído.

- Mantenimiento del equilibrio financiero de la concesión

Probablemente sea una de las cuestiones clave en la actual coyuntura de crisis. Los supuestos previstos en la legislación se refieren exclusivamente a que la Administración concedente modifique las condiciones de explotación del proyecto por razones de interés público; cuando causas de fuerza mayor o actuaciones de la propia Administración determinen de forma directa la “ruptura sustancial de la economía de la concesión”; o bien cuando se produzcan los supuestos que se establezcan en el propio contrato para su revisión.

En nuestra opinión, si bien la normativa es muy flexible en cuanto a los medios para restablecer el equilibrio de la concesión –modificación de tarifas, del plazo concesional o de su prórroga (solo aplicable en el supuesto de fuerza mayor o de actuación de la Administración), o cualquier otra medida que se acuerde para lograr dicho fin–, creemos que debería ser más explícita y clara respecto a la definición de los conceptos “equilibrio económico del contrato” y “ruptura esencial de su economía”, con el fin de evitar ambigüedades e interpretaciones divergentes. Por ello, se ha de definir qué se entiende por ruptura de la economía de la concesión: ¿La entrada en pérdidas? ¿La caída de la rentabilidad esperada por el accionista?

Respecto a la financiación del privado en el contrato de CSPSP, en el caso de que, por razón de la prestación principal, el objeto sea el propio de un contrato de concesión, se llevará a cabo en las condiciones y los términos previstos para este último contrato. Cuando no se dé esta analogía, los mecanismos de financiación tendrán un alcance menor a los

previstos para la concesión, si bien se prevé que, en caso de resolución del contrato, la entidad pueda poner a disposición de los acreedores una cantidad no superior al 80% del coste real de las inversiones realmente ejecutadas. Es una medida interesante, pero insuficiente para facilitar su financiabilidad y, por lo tanto, su aplicación efectiva.

Lo mismo sucede en el caso de la CPP institucionalizada (sociedades mixtas). La ley prevé el recurso a la emisión de obligaciones, empréstitos o créditos participativos, la titularización de derechos de cobro y las ampliaciones de capital. A nuestro juicio, también se queda corta.

Llegados a este punto, presentamos unas notas sobre lo acontecido. Con anterioridad al ejercicio 2008, la mayoría de los proyectos permitían un elevado grado de apalancamiento, es decir, que la proporción del capital social y de los préstamos de terceros sobre la inversión inicial presentase una ratio del 10-15%/90-85%, lo cual facilitaba la aportación de recursos por parte del sector privado y su inmovilización durante la duración del contrato. Actualmente, esta proporción se ha reducido al 20-40%/80-60%.

Asimismo, en la etapa anterior a la crisis, la mayoría de las CPP se estructuraban en base a modelos de *project finance*, es decir, era el propio proyecto el que garantizaba la solvencia y el retorno de los fondos requeridos a terceros. Este esquema ha dejado de funcionar, por las siguientes razones, entre otras:

- La constante y progresiva pérdida de *rating* de la deuda pública y de las entidades financieras, que ha comportado mayores dificultades para obtener recursos en el mercado de capitales. Recordemos que hasta hace pocos años todas las administraciones obtenían las calificaciones más elevadas (AAA, AA).
- Esta realidad se ha trasladado a los contratos de CPP, dado que se descuenta que el riesgo de pago reside, en última instancia, en la Administración.
- La necesidad de captación de recursos por parte de las entidades financieras, destinados a su recapitalización tras la crisis inmobiliaria y a abordar el proceso de reestructuración del sector.

Por todo ello, no es de extrañar la exigencia de nuevas y mayores garantías para proyectos de CPP, incluyendo a las propias empresas accionistas de la concesionaria.

En suma, la cuestión clave es por qué deberían las entidades financieras prestar fondos a proyectos de CPP cuando si los prestan directamente a la Administración van a obtener también rentabilidades elevadas, con garantías superiores a las de dichos proyectos. Y, además, por qué han de invertir las empresas concesionarias en proyectos a largo plazo cuando obtienen proyectos internacionales con una rentabilidad superior y menores dificultades para su financiación.

Los contratos financieros

Dados los elementos anteriores, el elemento vertebrador para la implementación del proyecto es el contrato financiero. De ahí que le dediquemos una atención especial en este apartado. Tres son los elementos clave a tener en cuenta en el diseño y las condiciones de un contrato financiero: plazo, coste y otras condiciones exigibles al prestatario.

- Plazo del préstamo

Los contratos de CPP tienen una duración aproximada de 20-35 años; por lo tanto, los ingresos que generan han de posibilitar el retorno de la carga financiera: el capital del préstamo recibido y los intereses/comisiones bancarias asociados a este.

En los años anteriores a la crisis, este punto no generaba mayores dificultades. Se obtenían los préstamos para el plazo necesario y la llamada “cola” de la concesión (período que transcurre entre la cancelación del préstamo y la finalización del contrato de concesión, de forma que exista un margen de maniobra ante cualquier eventualidad que se presente, como, por ejemplo, una caída de ingresos) era de 2-3 años.

A partir de 2010, el plazo de los préstamos se reduce de forma considerable, pasando a ser –en la mayoría de los casos– de 5-7 años, bajo estructuras *mini perm*. Es decir, dado que en la práctica es imposible que el proyecto genere los flujos necesarios para el repago de la deuda, se abre la posibilidad de su refinanciación durante la vigencia de este. La cuestión, en estos casos, es quién asume este nuevo riesgo, que apunta en una doble dirección: su refinanciación en el futuro, o que se dé en unas condiciones financieras más elevadas a las del préstamo original y, por lo tanto, genere una pérdida de rentabilidad al accionista que lo

convierta en inviable. En este punto, la RPA y las garantías aportadas por los accionistas y la Administración son esenciales para la continuidad del proyecto.

- Coste de la deuda

Este coste está compuesto por los siguientes elementos:

- Comisión de apertura y/o estructuración: se abona en el momento de la firma del préstamo y representa un porcentaje sobre el importe total de este.
- Comisión de disponibilidad: porcentaje que se aplica sobre los fondos del préstamo que no están dispuestos.
- Tipo de interés: constituido por la suma del margen o *spread* sobre el tipo base de referencia –habitualmente, el Euribor a un año–, más el propio tipo base. Este coste se aplicaría sobre los capitales dispuestos y pendientes de amortización en cada momento. Dado que los préstamos son a largo plazo, la forma de eliminar el riesgo de tipos es la contratación de una operación *swap* mediante la cual el tipo base de referencia, que es variable –el Euribor a un año–, se transforma en un tipo fijo, de forma que la empresa tiene la certeza del coste financiero a asumir durante todo el contrato.
- Otros gastos: estudios y auditorías, comisión de agencia (importe fijo anual durante todo el contrato), margen sobre el *swap*.

En la tabla 5, se muestra una aproximación a las condiciones de financiación habituales, que varían en función de los riesgos asociados a cada operación.

Una de las críticas a las fórmulas de CPP es que los costes financieros asociados a ellas son superiores a los que tiene una infraestructura financiada directamente por la Administración, por lo que se encarece el proyecto. A nuestro entender, ello no es así, o, cuando menos, este argumento no tiene per se la relevancia suficiente para cuestionar este tipo de proyectos. Si analizamos los datos de la tabla 6, observamos que:

- Los tipos *swap* a 20, 25 y 30 años entre los años 2004-2010 se han mantenido estables, con diferenciales en el período de 1-1,5 puntos.

Tabla 5. Condiciones financieras

Conceptos	Antes crisis	Después crisis
Comisión de apertura	0,5-1%	> 3%
Margen sobre Euribor		
- Fase de construcción	0,5-1%	> 3%
- Fase de explotación	0,8-1,25%	> 3,5%

Fuente: *Elaboración propia*

- En el mismo período, el diferencial entre el Euribor a 1 año y los tipos *swap* a 20 años presentan un diferencial que va desde los 2,6 puntos (junio de 2010) hasta -0,8 puntos (septiembre de 2008). Ciertamente, resulta anómalo que los tipos a largo sean inferiores a los tipos a corto.
- A partir del año 2009, debido a la crisis económica y a la política del Banco Central Europeo, se produce una drástica reducción de los tipos a corto, que a partir de 2010 también se traslada a los tipos a largo.

En el escenario descrito, con estabilidad de tipos, los incentivos para desarrollar proyectos de CPP han sido relevantes; cuanto más se aproximen los intereses a corto y largo, mayores serán dichos incentivos. Si a ello sumamos que durante el período 2004-2008 los diferenciales entre el coste de la deuda pública y el de la captación de recursos para proyectos de CPP no eran superiores a 0,5-1 puntos, podemos entender buena parte de lo sucedido.

Considerando el peso relativo del coste financiero en la estructura de un proyecto de CPP y que el tipo de interés que se le aplica al socio privado está relacionado con el de la deuda de la Administración que lo impulsa, creemos que el sobre coste financiero que se pudiera producir no es realmente significativo para invalidar su puesta en marcha.

Supongamos una operación de CPP a 20 años en 2006. Su coste de financiación sería, aproximadamente, de un 5,5% (un 4,5% del *swap* más un 1% de margen). En el momento actual, y con perspectiva, ¿podemos considerarla una operación de un precio elevado? Hoy en día una operación

Tabla 6. Evolución de los tipos de interés

Fecha	(a) Euribor 1 año	(b) Swap 20 años	(c) Swap 25 años	(d) Swap 30 años	(c-a) Fif. 1/25 años
30/03/2012	1,416	2,672	2,625	2,560	1,209
31/12/2011	1,947	2,701	2,638	2,570	0,691
30/06/2011	2,162	3,903	3,893	3,858	1,731
31/12/2010	1,507	3,714	3,632	3,512	2,125
30/06/2010	1,306	3,370	3,334	3,225	2,028
31/03/2010	1,212	3,803	3,775	3,698	2,563
31/12/2009	1,248	4,077	4,037	3,959	2,789
40/06/2009	1,504	4,136	4,117	4,055	2,613
31/12/2008	3,049	3,893	3,708	3,578	0,659
30/09/2008	5,495	4,752	4,678	4,607	-0,817
30/06/2008	5,390	5,104	5,039	4,986	-3,351
31/03/2008	4,725	4,701	4,702	4,676	-0,023
31/12/2007	4,745	4,914	4,915	4,893	0,170
29/06/2007	4,528	4,970	4,969	4,952	0,441
31/12/2006	4,028	4,314	4,312	4,292	0,284
30/06/2006	3,512	4,527	4,559	4,562	1,047
31/12/2005	2,844	3,740	3,778	3,785	0,934
30/06/2005	2,082	3,725	3,800	3,830	1,718
31/12/2004	2,366	4,247	4,335	4,369	1,979
30/06/2004	2,426	4,910	4,984	4,006	2,558
31/12/2003	2,305	4,908	4,992	5,024	2,687
31/12/2002	2,749	4,845	4,906	4,906	2,157
31/12/2001	3,341	5,545	5,555	5,545	2,214
29/12/2000	4,749	5,885	5,900	5,915	1,151
31/12/1999	3,876	6,140	6,165	6,160	2,289

Fuente: Elaboración propia

de estas características, en el supuesto de que se obtuviesen los fondos, tendría un coste implícito del 8-10%.

Otras condiciones

En los contratos de financiación, también se han endurecido otras condiciones exigibles al proyecto. Cabe destacar las siguientes:

- La ratio de cobertura del servicio de la deuda (RSCD).
- Los ingresos de la concesión sobre la carga financiera de la deuda han de situarse anualmente en una ratio de 1,3. De esta forma, se cubre el préstamo ante eventuales reducciones de ingresos por bajadas en la demanda o no disponibilidad de la infraestructura. De no darse esta ratio, en algunos contratos se puede suplir con la obligación al accionista de ampliar el capital, lo cual encarece y dificulta la operación.
- Exigencia de cobertura de tipo de interés por la totalidad del préstamo mediante un *swap* (antes de la crisis oscilaba en torno al 50% o no era de obligado cumplimiento).
- Cláusulas de cobertura ante un cambio material adverso de los mercados financieros. Dada la incertidumbre actual, las entidades financieras se reservan el derecho a modificar las condiciones, o incluso a proceder a una cancelación anticipada de los fondos prestados.

Conclusiones

Tras un período de casi seis años (2003-2008) en que se dieron todas las condiciones favorables para el desarrollo de la CPP, hemos pasado, en un corto espacio de tiempo, a un escenario radicalmente opuesto. La crisis de la deuda soberana –con la consiguiente escasez de liquidez–, la implantación de políticas de austeridad pública, la reconversión del mercado financiero español y la exigencia al sector privado de más garantías para acometer proyectos a largo plazo son algunas de las razones que explican tal situación y que no permiten aprovechar una coyuntura de tipos de interés inusualmente bajos.

Al mismo tiempo, se mantienen algunas de las premisas que propiciaron su expansión en el pasado. Y, sobre todo, la CPP puede ser una de las palancas que facilite la recuperación económica y permita impulsar proyectos clave e imprescindibles para el futuro de la economía y la sociedad. No abordarlos o demorarlos puede tener un coste excesivo. Es un círculo vicioso: hacerlo es difícil y costoso, pero no hacerlo puede agravar el problema.

Ante esta disyuntiva, ¿cuál debería ser el papel de los diferentes actores?

Por parte de la Unión Europea, es imprescindible una definición clara y una cierta flexibilización de la decisión de Eurostat de 11 de febrero de 2004 sobre el tratamiento de la CPP a los efectos de su clasificación como proyecto público o privado, a fin de evitar incertidumbres interpretativas. Por ejemplo, uno de los puntos para que un proyecto no sea calificado como público, ha de transferir el riesgo de expropiaciones a la concesionaria. Tiene sentido cuando esta difícilmente lo puede gestionar.

Asimismo, se ha de potenciar la actividad del Banco Europeo de Inversiones como facilitador de los recursos necesarios en este período de escasa liquidez, tanto en el otorgamiento de préstamos como en la entrada en el capital del socio privado.

En el caso de las diferentes administraciones del Estado, las líneas de trabajo serían:

- Identificar y priorizar aquellos proyectos que aporten más valor añadido para el conjunto de la sociedad, cuestión que cobra mayor importancia en un contexto de escasez de recursos y liquidez. Se han de aplicar herramientas para su evaluación en términos de coste-beneficio, como la *Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects* (2009), impulsada por la Unión Europea. No ha lugar para actuaciones insostenibles económicamente o de escaso interés social, como ha sucedido en ocasiones en el pasado.
- Potenciar las sociedades de economía mixta o CPP institucionalizada. Puede ser una palanca para incentivar que el sector privado emprenda nuevos proyectos, dado que daría mayor solidez financiera a la entidad, y para mantener una presencia pública ante posibles privatizaciones.
- Efectuar una correcta transferencia de riesgos al sector privado. Este ha de asumir aquellos que realmente conoce y puede gestionar mejor. Actuar en la dirección contraria solo conlleva un aumento de costes y dificultades en la financiación.
- Clarificar y definir con mayor precisión los conceptos de RPA y de reequilibrio económico y financiero de la concesión.
- Aprobar la Ley de Captación de Capitales, potenciando las garantías públicas de forma compatible con la normativa europea a efectos de déficit público.

- Introducir, en los proyectos que lo permitan, el pago de tarifas a cargo del usuario por el uso de la infraestructura.
- Focalizar la actuación en proyectos de un tamaño significativo. La complejidad de la situación requiere esfuerzo y capacidad de todas las partes implicadas.
- Ante un mercado financiero tan incierto, establecer mecanismos que permitan cubrir el riesgo del concesionario que se produce entre la presentación de las ofertas y la adjudicación del contrato.

Por último, el sector privado y el financiero deberían exigir las garantías públicas imprescindibles y una retribución acorde con los riesgos realmente asumidos.

Actualmente, asistimos a la demanda, por parte del sector privado, del equilibrio económico y financiero de los proyectos que tienen dificultades, basándose en que sería más perjudicial para el interés público el rescate por la Administración que su continuidad. Dado que son proyectos a largo plazo, se ha de diferenciar claramente entre situaciones de carácter estructural o derivadas de la actual coyuntura y mantener los compromisos asumidos en su momento.

En definitiva, el éxito de la CPP requiere, como en otros órdenes de la vida, reducir la incertidumbre y conjugar diversos intereses para crear un entorno de confianza y lograr un equilibrio entre riesgos, beneficios y garantías.

Bibliografía

- ARIAS CRIADO, BERNABÉ: El contrato de concesión de obras públicas. 2011.
- BLAN-BRUNE, F.; GOLDSMITH, H.; VÄLILLÄ, T.: Public-Private Partnerships in Europe: an Update. Banco Europeo de Inversiones. Economic and Financial Report 2007/03: 2007.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. Bruselas: 2003.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. Bruselas: 2004.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects. Bruselas: 2009.
- MOTTE, R.; HALL, D.: The European Commission's: Guide to Successful Public-Private Partnerships –A Critique. Public Services International Research Unit. University of Greenwich: 2003.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS: La solución de la Cooperación Público-Privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa. 2006.
- REBOLLO, ANDRÉS: La experiencia española en concesiones y asociaciones público-privadas. México: 2009.