

Revista catalana de dret públic

GENERAL / POLÍTiques PÚBLIQUES

L'eficiència en l'assignació del risc en la col·laboració publicoprivada en les infraestructures. El cas de les autopistes – Joan Ridao i Alfons Garcia

🕒 20 de novembre de 2013

👤 EAPC

💬 1 COMMENT



primer govern del Partit Popular.

Entre setembre de 2012 i el mateix mes de 2013, totes les empreses concessionàries de les autopistes radials de Madrid havien iniciat els tràmits per a la declaració de concursos de creditors, davant la impossibilitat de continuar atenent, principalment, els compromisos de pagament derivats del seu elevat grau del palanquejament financer. Idèntic camí han recorregut diverses de les concessionàries d'altres autopistes de peatge adjudicades en el període 1998-2004 (i.e. l'autopista Madrid-Toledo, la Cartagena-Vera, etc.), durant el desplegament del *Programa de Autopistas de Peaje* elaborat pel

Sovint s'explica la precària viabilitat econòmica de l'explotació d'aquestes infraestructures públiques, finançades i operades per agents privats, com el resultat d'una "*tormenta perfecta*", com a producte de la concurrència d'un ampli conjunt d'adversitats que culminaren amb la coincidència de l'inici de la recessió econòmica durant els primers anys de la seva posada en servei. Certament, la multiplicació dels valors d'expropiació respecte als previstos en els plecs (a l'entorn de 8 vegades de mitjana) i els canvis obligats en els traçats inicials, derivats de planificacions urbanístiques, raons ambientals o troballes arqueològiques o paleontològiques, van encarir els costos de construcció de les infraestructures possiblement més enllà del que resultava raonable dins d'una aplicació ponderada del principi de risc i ventura. Tanmateix, no resultava fàcil introduir mesures públiques correctores d'aquests impactes, per la seva naturalesa, sense desplaçar significativament el risc de construcció des del sector privat, a on ha de raure per tal de no haver d'integrar el valor de l'actiu en el balanç públic i, per tant, evitar el còmput del

seu finançament dins del deute públic. Malgrat això, la fórmula final dissenyada, els préstecs participatius (*Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010*), podia haver estat, amb algun retoc, un element corrector efectiu del principal d'aquests impactes: l'increment dels valors d'expropiació.

És indubtable que la caiguda en els nivells d'ús i, per tant, d'ingressos generats per l'operació de les autopistes considerades, com a conseqüència de la crisi econòmica, han estat més severes en el seu cas que en el conjunt. Les nostres estimacions constaten una reducció del nombre d'usuaris a l'entorn d'un 45% en el període 2008-2013, pel conjunt de les autopistes considerades, mentre que la del conjunt de la xarxa estatal se situà al voltant del 32%. Però això no explica prou perquè, amb unes tarifes de peatge per quilòmetre similars, els ingressos per quilòmetre d'aquestes vies se situaven, com a mitjana, un 60% per sota de la mitjana de la xarxa estatal (amb casos extrems d'un 85-90%). Ni tampoc perquè aquests diferencials de rendiment econòmic es traslladen, de forma molt semblant, a la desviació de la xifra d'usuaris reals respecte de les previsions, pels primers cinc anys d'operació, contingudes en els respectius plans economicofinancers.

L'única explicació plausible d'aquests diferencials de rendibilitat de les concessions esmentades, en opinió de la majoria de la literatura acadèmica, es troba en el fet que els adjudicataris haguessin sobreestimat la demanda inicial d'ús de les infraestructures en les seves ofertes de licitació i que aquesta sobreestimació es fes de forma conscient. L'objectiu era guanyar les licitacions amb unes ofertes agressives i forçar, a mitjà termini, les renegociacions dels termes de la concessió. La història concessional espanyola conté abundants precedents d'aquesta pràctica i també l'experiència internacional en diversos països europeus, Estats Units o de Llatinoamèrica. El fonament de les renegociacions es troba en la teoria dels contractes incomplets, és a dir, aquells en els quals, per la seva durada o complexitat, és impossible establir o definir, amb caràcter previ, totes les circumstàncies o esdeveniments que poden afectar aspectes molt essencials del contracte; en aquest sentit, la seva integració dintre dels instruments que desenvolupen els contractes de concessió és perfectament lògica com a fórmula per a reestablir l'equilibri econòmic de les concessions, per exemple, davant esdeveniments que no siguin assumibles dins del principi bàsic de risc i ventura de l'execució del contracte concessional. Cal tenir en compte, però, que en aquest marc el processos de negociació són asimètrics i és bastant possible que es generin incentius per a les renegociacions oportunistes. El concepte de l'Administració concedent com a fiable xarxa de seguretat final de les inversions privades en projectes d'interès públic, avalat per la llarga història de la concessió espanyola, com es reconeixia en l'apartat II de l'exposició de motius de la *Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas*, ha estat un bon fonament per a produir els incentius al·ludits.

En qualsevol cas, l'entrada en fase concursal de les concessions problemàtiques, que esmentàvem al començament, ha creat un seriós problema al govern de l'Estat. El text refós de 2011 de la *Ley de contratos del sector público* (TRL CSP, lletra b, art. 269) estableix que la declaració de concurs o insolvència per part d'una empresa adjudicatària implica que l'Administració pot i, a partir de l'obertura de la fase de liquidació del procés concursal (art. 270), ha d'instar la resolució de la concessió, sense que això l'exoneri de la satisfacció de la indemnització que pertoca per a la antiga empresa adjudicatària (art. 271). Descartada la possibilitat de trobar, a mitjà termini, uns gestors privats alternatius de les concessions en fallida, a l'Estat no li resta altra alternativa que la intervenció pública per a redefinir completament l'esquema de gestió d'aquestes explotacions, integrant en el perímetre públic uns actius privats d'un valor considerable i amb un palanquejament significatiu, de forma que aquest "rescat" minimitzi el seu impacte sobre els castigats comptes públics. Addicionalment, el Govern buscarà, legítimament, proporcionar seguretat als creditors

financers de les empreses concessionàries en risc, per tal de preservar la confiança futura dels inversors en aquests tipus de projectes i, també, evitar danys irreparables en les empreses que configuren el capital de les concessionàries fallides, entre les quals algunes de les majors constructores i operadores de concessions de l'Estat espanyol.

Malgrat que els objectius esmentats es podrien assolir mitjançant la creació d'una societat mixta *ad hoc* per acollir les concessions recuperades, com sembla preparar el Ministeri de Foment, l'Estat compta amb una alternativa més eficient, en la nostra opinió. En bona part, la solució que s'arbitri per a corregir la situació econòmica i financera de la concessió de les autopistes de peatge problemàtiques, té considerables semblances amb el procés de sanejament aplicat a determinats actius immobiliaris en mans de les entitats financeres i que deterioraven les possibilitats de recapitalització d'aquestes. En la majoria de les societats concessionàries examinades hi ha una notable participació de les antigues caixes d'estalvis en el seu capital social (fins el 18% del capital social agregat, entre participacions directes i indirectes). Es tractaria, doncs, d'integrar en la SAREB, com un fons separat, les autopistes recuperades, atès que la naturalesa jurídica d'aquesta societat li permet acollir tipus diversos d'actius transmissibles, inclosos els "*derechos de crédito, instrumentos representativos del capital social de otras entidades o activos inmateriales*", la permanència dels quals en el balanç de l'entitat de crèdit original "*se considere perjudicial para su viabilidad*" (Art. 35.1 *Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito*). A més, els recursos públics aportats a la SAREB ja estan exclosos, per part d'Eurostat, a efectes de deute i de dèficit públics en la comptabilitat nacional. La creació *ex profeso* d'una societat mercantil, al contrari, haurà de sol·licitar-la expressament a Eurostat, un aspecte que pot semblar trivial, però que no ho és en absolut, com posen de manifest diverses experiències recents. Una certa perspectiva històrica pot ajudar a entendre millor la nostra proposta, si es recorda la situació viscuda per la concessionària ACESA, a principis dels anys 80 del segle XX, quan la seva propietat fou transferida al Fons de Garantia de Dipòsits, on va romandre fins a la seva privatització el 1987, durant l'intent de rescat de l'entitat financera que, fins aleshores, era el seu accionista majoritari, el desaparegut Bankunió.

No disposem de dades prou sòlides per manifestar-nos, amb fonament, sobre la qüestió de quina seria la quantitat òptima amb la qual indemnitzar a les empreses concessionàries actuals. Només ens limitarem a apuntar dues xifres de referència: la primera fa referència a la responsabilitat patrimonial màxima a assumir per l'Administració consignada en els decrets d'adjudicació de cada una de les concessions considerades (les radials de Madrid, l'Eix aeroport, la Madrid-Toledo i els trams de l'AP7 de circumval·lació d'Alacant i la Cartagena-Vera) totalitza un import al voltant dels 3.000 milions d'euros; la segona té a veure amb la remissió que l'article 271.1 del TRLCSP fa a la part pendent d'amortitzar de la inversió en els actius, que d'acord amb les dades de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje se situava, a finals de 2011, entorn dels 4.900 milions d'euros, per al mateix conjunt d'autopistes.

Amb independència de si la opció finalment escollida pel govern de l'Estat és la creació d'una societat *ad-hoc* o si opta per la solució que aquí hem exposat hi ha una darrera consideració a tenir present. Encara que, en el marc teòric, la col·laboració publicoprivada no pot finançar projectes d'inversió que no tinguin una demanda social que els justifiqui econòmicament (*white elephants*), l'evidència de les autopistes de peatge que hem analitzat aquí crea seriosos dubtes al respecte. Cal recordar que bona part d'aquests projectes foren dissenyats originalment en el *Plan Director de Infraestructuras (1993-2007)* com a autovies sense pagament per l'usuari; a més, els canvis de traçat o la construcció d'alternatives d'ús gratuït han afectat de forma rotunda la raó de ser d'algunes d'elles (estem pensant, per exemple, en el cas de l'autopista Madrid-Toledo). En aquests casos, en els quals es registra a més una demanda d'ús

notòriament inferior, serà impossible trobar una altra sortida raonable que l'operació permanent des del sector públic.

Un cop establerta una solució estable pel cas de les concessions en fallida, serà necessari plantejar reformes de la legislació bàsica que empara les diverses figures contractuals de la col·laboració publicoprivada en la provisió pública d'infraestructures d'interès públic, inclosa la concessió. El seu futur exigeix recuperar un marc d'aplicació clar dels principis inspiradors del model, això és, l'existència d'avantatges socials contrastables en l'operació privada del servei públic prestat per la infraestructura (*value for money*) i una assumptió "substancial" dels riscos per part del sector privat. El sistema legal espanyol ha estat incorporant, des de l'esmentada *Ley 13/2003* i en les modificacions posteriors de la normativa de contractació del sector públic, els criteris europeus pel que fa al nivell de risc que han d'assumir els operadors privats. Tanmateix, dita incorporació no ha acabat d'informar les mesures més vinculades a la gestió concreta de les adjudicacions. Aquesta pràctica ha convertit en irrellevant la rigidesa que presenten determinats aspectes de la legislació en aquest àmbit. En la nostra opinió, aquesta situació perjudica la transparència d'aquesta modalitat contractual pública, tant pel que fa a la percepció que tenen els ciutadans dels objectius i continguts d'aquestes vinculacions, com pel que fa a l'eficient assignació, entre els àmbits públic i privat, dels riscos i beneficis (utilitats) que se'n deriven.

Joan Ridao Martín professor associat de ciència política de la Universitat de Barcelona

Alfons Garcia Martínez. Economista

Share this:

Tuit

Comparteix 0

WhatsApp

SHARE

0

Email

Print

Like this:

Loading...

ALFONS GARCIA, AUTOPISTES, COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA, JOAN RIDAO

PREVIOUS POST

Decentralization Reform in Japan – Stagnation or Advance? – Toru Yamada

NEXT POST

Avançament dels continguts de la RCDP47 de desembre