

Capítulo 6

Colaboración Público Privada: Concesiones

6.1 Razones de la colaboración público privada

La colaboración público privada en la financiación de infraestructuras es un mecanismo que permite a los entes públicos controlar sus gastos difiriendo los pagos, en definitiva, controlar el déficit público conservando y ampliando la capacidad de inversión en proyectos sociales. Esta colaboración es posible a través de las concesiones, contratos entre la administración pública y el sector privado. Estos contratos se basan en el derecho de explotación de una infraestructura por parte del sector privado a cambio de la construcción de la misma; ya sea por parte de la misma empresa o bien financiando la construcción.

La existencia de concesiones deriva de distintas razones, que hacen de esta colaboración un mecanismo conveniente tanto para el sector público como para el privado. Este último encuentra posibilidad de negocio tanto en la explotación como en la construcción de este tipo de infraestructuras. Por un lado genera más obra, siempre interesante para el sector de la construcción, y por otro lado, permite obtener intereses del dinero a portado para esta.

De caras a las administraciones las ventajas también son múltiples. En primer lugar las concesiones contribuyen al **control del déficit público**, es decir, permite al sector público la construcción de infraestructuras sin la necesidad de repercutir en los presupuestos o al menos no de forma inmediata. En caso que sea finalmente la administración quien termine pagando la obra de forma directa, los costes de oportunidad serán superiores al incremento de coste de los recursos privados, con lo que aún pagando un poco más este pago estará justificado.

Otro motivo es el **control de costes y plazos de ejecución**. Por un lado la empresa constructora quiere que los costes de construcción sean lo más bajos posibles, de cara a rentabilizar la inversión con el mínimo tiempo posible y aumentar así los beneficios de la concesión. Y por otro lado, la empresa quiere que se terminen las obras de la forma más rápida posible para que la infraestructura empiece a funcionar y se puedan obtener ingresos.

Además, la concesión de la explotación a una empresa privada también conlleva que sea esta la que se encargue del mantenimiento de dicha infraestructura, con lo que la administración se desahoga del mantenimiento, y se asegura que habrá un **control de costes de mantenimiento**, pues la empresa no va a querer perder dinero con ello.

Por último, la colaboración público privada permite a las administraciones la **atribución de contratos de servicios al sector privado**, con lo que permite a las empresas mayor facturación a la vez que se deshace de la necesidad de hacerlo por ella misma.

Principales razones para las concesiones

- **Control del déficit público**
- **Control de costes y plazos de ejecución**
- **Control de costes de mantenimiento**
- **Atribución de contratos de servicios al sector privado**

Cuadro 6.1

Si bien esta colaboración permite obtener beneficios tanto para las administraciones como para el sector privado, también existen limitaciones que hacen que este sistema solo pueda ser aplicable a un porcentaje reducido del total de la inversión en infraestructuras, en concreto, este sistema es factible siempre que no se supere el 20-25% de la inversión.

Además de las razones que motivaron la creación de las concesiones, también existen motivos que han impulsado estas iniciativas como complemento de la inversión pública directa. El primer de estos motivos es el deseo, por parte de las administraciones, de aprovechar los conocimientos y la experiencia del sector privado en el desarrollo, no solo de la construcción del proyecto, sino en su concepción, mantenimiento y explotación posterior.

Este tipo de proyectos también se han impulsado con el motivo de aprovechar las posibilidades financieras de los mercados de capitales para el desarrollo de estos. Puesto que son proyectos que generan intereses, con lo que se pueden considerar como inversiones.

Por último, estos mecanismos contractuales y de financiación permiten beneficiarse de un mejor control del déficit público, con lo que existe un interés por parte de las administraciones de potenciar este tipo de sistema.

6.2 Formas de financiación

La colaboración público privada de infraestructuras no se reduce a un solo tipo de financiación, existen distintas formas según el tipo de obra, o mejor dicho, según las posibilidades de esta obra de ser explotada económicamente.

6.2.1 Obra no susceptible a explotación económica

Este tipo de obras son aquellas que no tienen posibilidad de generar ingresos, con lo que de ninguna forma se puede recuperar la inversión inicial hecha para la construcción de la misma. La financiación de la construcción de estas obras puede venir de tres fuentes:

- Construcción con cargo al presupuesto público
- Construcción con recursos privados
- Construcción con cargo a los recursos propios de sociedades públicas (que sean auténticas empresas, no sociedades instrumentales)

Dependiendo de la fuente de financiación existen, a su vez, distintas formas de pago de la construcción y distintas implicaciones sobre el déficit público, como puede verse en la *Tabla 6.1* que se presenta a continuación.

	FORMA DE PAGO	EFFECTO SOBRE EL DÉFICIT PÚBLICO
CONSTRUCCIÓN CON CARGO AL PRESUPUESTO PÚBLICO	PAGOS DIRECTOS DURANTE LA CONSTRUCCIÓN	INCREMENTO PROGRESIVO EQUIVALENTE AL COSTE DE CONSTRUCCIÓN
	PAGO DIFERIDO A FIN DE LA CONSTRUCCIÓN (MÉTODO ALEMÁN)	INCREMENTO PROGRESIVO EQUIVALENTE AL COSTE DE CONSTRUCCIÓN
	PAGO DIFERIDO A LA EXPLOTACIÓN. RIESGO CONCEDENTE (PEAJE EN SOMBRA)	INCREMENTO EQUIVALENTE AL COSTE DE CONSTRUCCIÓN AL RECIBIRSE LA OBRA
	PAGO DIFERIDO A LA EXPLOTACIÓN. RIESGO CONCESIONARIO (PEAJE EN SOMBRA)	INCREMENTO PROGRESIVO EQUIVALENTE A LOS PAGOS EFECTUADOS
CONSTRUCCIÓN CON RECURSOS PRIVADOS	CONTRAPRESTACIÓN: CONCESIÓN DOMINIO PÚBLICO EN ZONA DE SERVICIOS O ÁREA DE INFLUENCIA	NO TIENE EFECTO SOBRE LAS CUENTAS PÚBLICAS

	FINANCIACIÓN CRUZADA CON OTRA INFRAESTRUCTURA FUNCIONALMENTE RELACIONADA SUSCEPTIBLE DE GENERACIÓN DE INGRESOS SUFICIENTE	NO TIENE EFECTO SOBRE LAS CUENTAS PÚBLICAS
CONSTRUCCIÓN CON CARGO A LOS RECURSOS PROPIOS DE SOCIEDADES PÚBLICAS	-	NO TIENE EFECTO SOBRE LAS CUENTAS PÚBLICAS

Tabla 6.1: Resumen de los distintos métodos de financiación.

Fuente: SEOPAN

6.2.2 Obra con ingresos no suficientes

Este tipo de obras son aquellas en las que existe generación de ingresos, pero estos no son suficientes como para repagar la inversión. Para estas obras, las formas de financiación son muy variadas abriendo un abanico importante de posibilidades, desde aportaciones públicas a formas de financiación cruzadas. El resumen de estas se puede ver en la *Tabla 6.2*, que se presenta a continuación.

ORIGEN DE LA FINANCIACIÓN	EFFECTO SOBRE EL DÉFICIT PÚBLICO
APORTACIONES PÚBLICAS DINERARIAS A LA CONSTRUCCIÓN	INCREMENTO EQUIVALENTE A LOS PAGOS EFECTUADOS
APORTACIONES PÚBLICAS DINERARIAS A LA EXPLOTACIÓN	INCREMENTO PROGRESIVO EQUIVALENTE A LOS PAGOS EFECTUADOS
APORTACIONES PÚBLICAS NO DINERARIAS	EN GENERAL NO TIENE EFECTO SOBRE LAS CUENTAS PÚBLICAS
APORTACIONES DE OTRAS ADMINISTRACIONES	EFFECTO EQUIVALENTE A LA APORTACIÓN REALIZADA
FINANCIACIÓN MIXTA CRÉDITOS PARTICIPATIVOS	NO TIENE EFECTO, SI SE RECUPERAN LOS CRÉDITOS
AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO CONCESIONAL CON EXPLOTACIONES ANEJAS	NO TIENE EFECTO SOBRE LAS CUENTAS PÚBLICAS
FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN CRUZADA CON OTRA INFRAESTRUCTURA FUNCIONALMENTE RELACIONADA	NO TIENE EFECTO SOBRE LAS CUENTAS PÚBLICAS

Tabla 6.2: Resumen de los distintos métodos de financiación.

Fuente: SEOPAN

6.2.3 Obra con ingresos suficientes

Este tipo de obras son aquellas que son susceptibles de explotación económica sin la necesidad de ninguna ayuda de la administración, es decir obras en las que su explotación genera ingresos suficientes como para repagar la inversión, pudiendo proporcionando beneficios.

La financiación de este grupo de obras es más limitada, ya que no se necesita obligatoriamente la colaboración del sector público en ella, aunque se puede dar. Las modalidades que existen son principalmente tres:

- Concesión simple
- Formulas de financiación cruzada
- Reparto de beneficios con el concedente

Todas tres formulas tienen en común que no producen efecto sobre las cuentas públicas, de manera que no tienen repercusión negativa sobre el déficit público.

6.3 Mercado Internacional

La colaboración público privada para la realización de proyectos y gestión de infraestructuras y equipamientos públicos es una realidad que se ha consolidado durante la última década. Buena prueba de esto son los 350.000 millones de euros que se han financiado por este método entre 1985 y 2003.

Si bien es cierto que la distribución entre regiones varía mucho, desde los 10.000 millones de euros en África y Oriente Medio hasta los 127.000 millones de euros en Europa, el impulso que ha tenido este tipo de colaboraciones es innegable. Son ya varios de los países de la Unión Europea los que usan este método de financiación como complemento preferente a la inversión pública tradicional.

Europa	127.000 M€
Asia y Lejano Oriente	124.000 M€
Norte América	56.000 M€
Latinoamérica y Caribe	33.000 M€
África y Oriente Medio	10.000 M€

Tabla 6.3: Distribución de CPP's según regiones

Fuente: SEOPAN

Además de las diferencias entre regiones también existe una clara diferencia en el reparto entre los distintos tipos de proyecto. Como se puede ver en la *Tabla 6.4*, los proyectos que se han financiado de ese modo con mayor fuerza han sido las carreteras y los ferrocarriles, con 125.000 y 117.000 millones de euros respectivamente. En cambio los proyectos de puertos son los que han usado este método en menor medida, con solo 5.000 millones de euros.

Carreteras	125.000 M€
Ferrocarriles	117.000 M€
Captación y tratamiento de agua	46.000 M€
Aeropuertos	40.000 M€
Edificios administrativos, hospitales y otros	17.000 M€
Puertos	5.000 M€

Tabla 6.4: Distribución de CPP's según tipos de proyecto
Fuente: SEOPAN

El caso de las carreteras es un claro ejemplo para ver las inquietudes de los distintos mercados en los proyectos de colaboración público privada, permitiendo comparar, no solo la importancia de este en los distintos mercados, sino también la diferencia entre los proyectos propuestos y los realizados. Estos últimos suponen entre un 50% y un 75% del total, dependiendo del mercado.

Región	Importe Propuesto (Millones de €)	Importe Financiado (Millones de €)	Importe Financiado
Norte América	38.000	27.000	71,00%
Latino América y Caribe	23.000	17.000	73,90%
Europa	89.000	46.000	51,70%
África y Oriente Medio	4.000	3.000	75,00%
Asia y Lejano Oriente	62.000	35.000	56,40%
Total	216.000	128.000	59,30%

Tabla 6.5: Importe de los proyectos de carreteras en CPP
Fuente: SEOPAN

Además del volumen propuesto y financiado, también es interesante ver el número de proyectos que eso conlleva, pues se puede observar como el importe medio de un proyecto en Norte América es muchísimo más bajo que en Europa, más de la mitad. Puede que este sea uno de los motivos por los que el porcentaje de financiación conseguido es mucho más alto en esa región.

Región	Proyectos Propuestos	Proyectos Financiados	Proyectos Financiados
Norte América	145	107	73,7%
Latino América y Caribe	122	79	64,7%
Europa	171	82	47,9%
África y Oriente Medio	13	7	53,8%
Asia y Lejano Oriente	122	56	45,9%
Total	573	331	57,7%

Tabla 6.6: Numero de proyectos de carreteras en CPP
Fuente: Public Works Financing

Un caso curioso del mercado internacional de las CPP's es la poca presencia de Estados Unidos, que con tan solo 18.000 millones de euros en 64 proyectos, supone el 5% del total mundial, para un gigante de la economía que tendría, a priori, que tener mucho más peso. Sin embargo en los años 2000 apreció una nueva oleada de Estados que legislo sobre CPP's, con lo que se prevé que en breve entre con fuerza en este mercado.

Periodo	USA – Estados con legislación CPP's
1980-1990	Arizona y California
1990-2000	Minnesota, Washington, Carolina del Sur, Virginia
2000-2004	Colorado, Delaware, Florida, Georgia, Carolina del Norte, Oregón, Texas, Illinois

Tabla 6.7: Estado de las legislaciones en Estados Unidos
Fuente: SEOPAN

Si Estados Unidos es un país con poca actividad, Inglaterra lidera el ranking de países que presentan proyectos al mercado con alrededor de 600 proyectos y una inversión total de cerca de 50.000 millones de euros. En segundo lugar se encuentra España, con la mitad de inversión repartida en 93 proyectos. Este hecho entre otros es el que hace que España sea de gran importancia en este mercado.

País	Número de Proyectos realizados / en curso	Inversión Total Millones €
Inglaterra	600	50.000
Irlanda	18	3.500
Escocia	81 / 51	3.500 / 4.500
Portugal	0 / 10	1.000
Italia	n.d.	9.000
Holanda	40	n.d.
Canadá	16	n.d.
Sudáfrica	12 / 53	n.d.
Japón	30	n.d.
España	93	24.500

Tabla 6.8: Países más activos en presentación de proyectos
Fuente: SEOPAN

Por otro lado, también existe una distribución dispar de los sectores en los que se emplean las concesiones según el país. En la *Tabla 6.9* (a continuación) se pueden ver en que sectores ha trabajado con mayor insistencia cada país, a la vez que aquellos sectores en los que se empieza. Resaltar el caso de Inglaterra donde hay una gran tradición, y tiene todos los sectores menos puertos y ferrocarril consolidados. O el caso de Alemania y Portugal, que están trabajando para entrar en casi todo tipo de concesiones.

	Edificios administrativos	Aeropuertos	Defensa	Vivienda	Salud & Hospital	IT	Puertos	Ciudades	Ferrocarril	Trenes ligeros	Carreteras	Escuelas	Ocio & Deportes
PAISES MIEMBROS DE LA U.E.													
Alemania	●	●	●		●	●		●	●	●	●	●	
Austria	●	●			●	●		●	●		●	●	
España	●	●			●		●			●	●	●	●
Francia	●	●	●		●		●	●	●	●	●	●	
Hungría				●	●	●		●		●	●		●
Irlanda	●			●	●					●	●	●	
Italia	●	●		●	●		●	●		●	●		●
Polonia	●	●		●			●		●	●	●		
Portugal		●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	
República Checa		●		●	●				●	●	●	●	●
UK	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●
OTROS PAISES EUROPEOS													
Rumanía				●	●						●	●	●

● En negociación
● Proyectos en licitación
● Proyectos en licitación, algunos proyectos adjudicados
● Número considerable de proyectos adjudicados (aprox. 3)
● Número importante de proyectos adjudicados, la mayoría en explotación

Fuente: PricewaterhouseCoopers

Tabla 6.9: Resumen de la CPP's por país y sector
Fuente: SEOPAN

También resulta interesante ver la distribución de CPP's según empresa, pues da una clara imagen de la posición de las constructoras concesionarias a nivel mundial, que es privilegiada.

TOP TRANSPORTATION DEVELOPERS 2004		
Company	No. of Concession/P3 Projects	
	Under Contract*	Active Proposals
ACS Dragados (Spain)	45	18
Ferrovial / Cintra (Spain)	23	14
MIG / Macquarie Bank (Australia)	22	14
Laing / Equion (UK)	20	1
Sacyr Vallehermoso (Spain)	19	13
Abertis / La Caixa (Spain)	19	2
FCC (Spain)	17	8
OHL (Spain)	17	1
Cheung Kong Infrastructure (China)	16	22
Vinci / Cofiroute (France)	15	19
Hochtief (Germany)	14	15
Acciona / Necso (Spain)	13	6
EGIS Projects (France)	10	14
Skanska (Sweden)	8	8
Alstom (France)	7	7
Alfred McAlpine (UK)	7	1
Balfour Beatty (UK)	7	0
Bouygues (France)	6	22
Impregilo (Italy)	6	7
Bechtel (US)	6	6
Amec (UK)	6	6
Siemens (Germany)	6	6
BRISA (Portugal)	6	2
New World Infrastructure (China)	6	2
Bombardier (Canada)	4	9
Fluor (US)	4	5
ABB (Switzerland)	4	4
Amey (UK)	4	2
Strabag (Germany)	3	11
Bilfinger Berger (Germany)	3	11
Jarvis (UK)	3	4
Transurban (Australia)	2	3
KBR Brown & Root (US)	1	5

* road, bridge, tunnel, rail, port, airport concessions + public-private partnerships over \$50m put under const./oper. since 1985.

Tabla 6.10: Principales empresas concesionarias

Fuente: PWF database

6.4 Experiencia española

La experiencia española en los proyectos de colaboración público privada goza de una dilatada experiencia que empezó en 1967. En la actualidad las empresas concesionarias españolas se encuentran en multitud de países, entre los que se encuentran: *Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos, Irlanda, Israel, Jamaica, México, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, República Dominicana y Sudáfrica.*



Figura 6.1: Principales países con presencia concesionaria española
Fuente: SEOPAN

Estas constructoras concesionarias han gestionado una inversión total en proyectos de infraestructuras que asciende a 94.000 millones de euros, con participaciones de entre el 7% i el 40% de la inversión total, concentrándose alrededor del 25%. Estas están presentes en distintos tipos proyectos de colaboración público privada, de los que destacan las autopistas:

- Autopistas 72 proyectos
- Puertos y terminales de contenedores 19 proyectos
- Aeropuertos y operaciones aeroportuarias 11 proyectos
- Gestión ferroviaria y trenes metropolitanos ligeros 7 proyectos
- Túneles y puentes 5 proyectos

La inversión en concesiones despegó entre los años 1967 y 1973 hasta colocarse en los 60.000 millones de euros acumulados. Después se produjo una desaceleración muy brusca hasta 1993 en que este tipo de inversiones volvió a remontar situándose en 94.000 millones de euros en 2003.

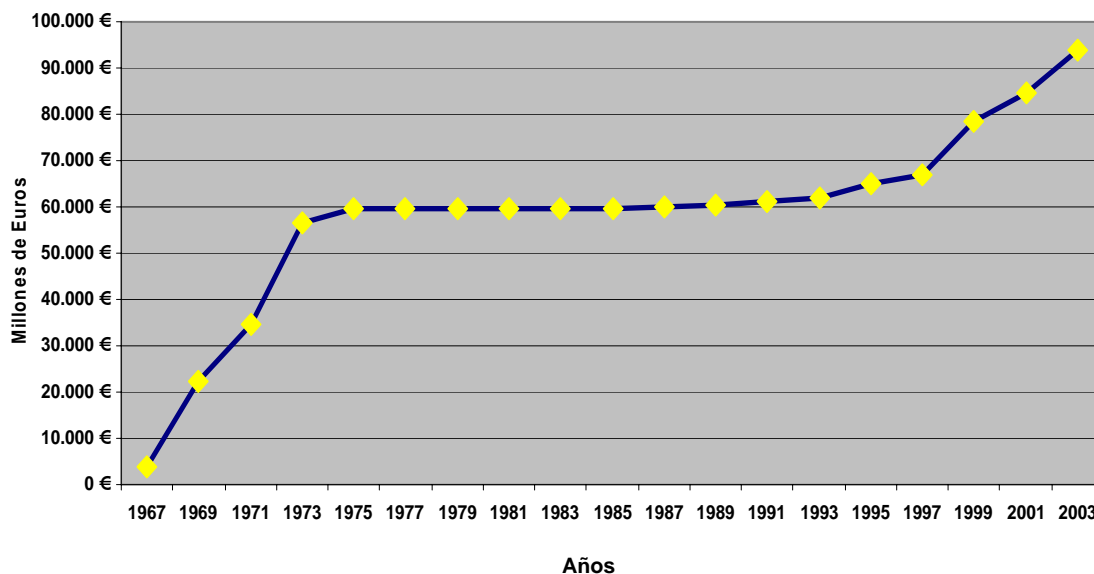


Figura 6.2: Inversión Acumulada en Concesiones por Año
Fuente: SEOPAN

Como puede verse en los volúmenes de inversión de las concesionarias españolas y en el ranking mostrado en la *Tabla 6.10*, estas son líderes del sector a nivel mundial. Este hecho se basa en distintos factores, como:

- Esquema español de concesiones de infraestructuras operativo desde mediados de los sesenta
- Marco legal favorable para los negocios de concesión
- Colaboración estable entre el sector público y privado adaptando el marco legal a los requisitos de los mercados financieros
- Mecanismo rápido y eficaz de expropiación para proyectos públicos
- Industria de la construcción solvente desde el punto de vista financiero y técnico

Además de estas bases, el hecho de que las constructoras españolas sean líderes también ha tenido su razón en la detección temprana de oportunidades, posicionándose en el lugar y momento oportunos para poder entrar en el mercado. Estas oportunidades han sido principalmente:

- Los años noventa han resaltado el potencial de la fórmula concesional para satisfacer la creciente demanda de proyectos de infraestructuras
- Las instituciones financieras multilaterales han aconsejado a los países en vías de desarrollo que acudan a este sistema para satisfacer sus propias necesidades
- Los países desarrollados con esta solución han compatibilizado las necesidades de construcción de infraestructuras y la contención del Déficit Público.
- El mercado financiero estaba dispuesto a colocar recursos en un número creciente de proyectos.
- Los grupos concesionales españoles, presentes como contratistas en diferentes continentes estaban preparados para responder a este nuevo reto.

6.5 Reflexiones

La colaboración público privada en la financiación de proyectos se plantea como un instrumento con un futuro prometedor, en el que existirá una competencia creciente en el mercado financiero que hoy empieza a hacerse presente. En el caso de España, el nuevo marco legal proporciona un esquema de seguridades públicas que aumenta la seguridad de los prestamistas, dando garantías residuales adecuadas.

El hecho de que la colaboración público privada permita acelerar el ritmo de inversión en infraestructuras de un país asegura la existencia y potenciación de estas, aún más, cuando este tipo de proyectos comportan, por regla general:

- Mayor rapidez y eficacia en la ejecución
- Aseguran la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras
- Dependiendo del caso, no afectan al déficit público o laminan en años futuros el impacto de la inversión inicial