

Las concesiones de infraestructuras de transporte en los países del Centro y Este de Europa: influencia del entorno institucional

Transport infrastructure concessions in Central and Eastern Europe:
Influence of the institutional environment

Samuel Carpintero López. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Dr. en Ciencias Económicas
Profesor. Universidad Politécnica de Madrid. scarlop@ciccp.es

Antonio M. López Corral. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Ldo. en Ciencias Económicas y Derecho
Catedrático. Universidad Politécnica de Madrid. alopezcorral@caminos.upm.es

Antonio Sánchez Soliño. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Ldo. en Ciencias Económicas
Profesor Titular. Universidad Politécnica de Madrid. asanol@ciccp.es

Resumen: La necesidad de incrementar de modo significativo sus niveles de inversión en infraestructuras de transporte, unida a las exigencias en materia de control del déficit presupuestario y de la deuda pública, conducen a los países recientemente incorporados a la Unión Europea a una apuesta por los mecanismos de participación del sector privado, principalmente a través de concesiones. Además, se trata de un planteamiento impulsado por la propia Comisión Europea para todos los países de la Unión Europea. En este artículo se analizan algunos de los principales problemas a los que se enfrentan los países recientemente incorporados a la Unión Europea en su empeño por avanzar en el desarrollo del sistema concesional, que son en buena medida problemas derivados de la complejidad de los proyectos concesionales y de las deficiencias del entorno institucional en estos países.

Palabras Clave: Concesiones; Infraestructuras; Desarrollo

Abstract: The need to significantly increase investment levels in transport infrastructures, together with the requirements for control of budgetary deficit and public debt, has led to the backing by countries recently incorporated in the European Union for private sector participation methods, mainly through concessions. This is, in fact, the focus promoted by the European Commission for all EU countries. This article examines some of the main problems affecting the new members of the EU when attempting to develop the concessionary system and which are largely related to the complexity of the concession project itself and the defects in the institutional environment in these countries.

Keywords: Concessions; Infrastructures; Development

El sistema concesional dentro de la provisión de infraestructuras de transporte

Disponer de un sistema de provisión de infraestructuras eficiente resulta necesario para que un país avance en su desarrollo económico y social, especialmente en el caso de los países en desarrollo o en transición, ya que normalmente cuentan con un atraso significativo en cuanto a su stock de infraestructuras

de transporte (Beck y Laeven, 2005; Estache, 2005; Prud'homme, 2004). Dado que los recursos presupuestarios con los que cuentan estos países suelen ser escasos, resulta de gran importancia que puedan contar con financiación privada para hacer frente a las inversiones en infraestructuras de transporte. Dentro de las distintas fórmulas que existen para canalizar la participación del capital privado en las infraestructuras de transporte, la fórmula por excelencia es la con-

cesión, ya que –si se dan unas condiciones adecuadas en cuanto a la transferencia de riesgos desde la Administración concedente al concesionario– la inversión realizada se sitúa fuera del balance de dicha Administración. La realidad muestra, de hecho, que la mayoría de los países en desarrollo o en transición están tratando de impulsar en la actualidad la participación del capital privado en la financiación de infraestructuras de transporte. Se trata, por tanto, de un campo de actuación que tiene repercusiones directas en el funcionamiento de la economía de los diversos países y en el bienestar de sus ciudadanos.

Ahora bien, el campo de los diversos mecanismos que canalizan la participación de capital privado a inversiones en infraestructuras de transporte se encuentra en fase de desarrollo. Existen numerosos aspectos jurídicos, financieros, técnicos, administrativos, empresariales, etc. que dan lugar –en la práctica– a numerosas posibles fórmulas concesionales, cada una de ellas con sus ventajas e inconvenientes, y con sus implicaciones en términos de contabilidad nacional y de gestión de la infraestructura.

Este artículo se centra en el análisis de la influencia del entorno institucional de un país en la participación del sector privado en la financiación de infraestructuras de transporte, aplicado a los países de Centro y Este de Europa. Además del interés que el asunto tiene en sí mismo, se trata de un campo que no sólo tiene influencia directa en esos países, sino que afecta también a los países más activos en esa zona en el sector de la construcción y las concesiones, como es el caso de España. Para los grupos españoles del sector de la construcción y las concesiones, esos países constituyen un mercado potencial de gran relevancia, tanto por la actividad que ya se está realizando en ellos como por las posibilidades de crecimiento en el corto y medio plazo.

A lo largo de los últimos años, se ha avanzado considerablemente en el campo concesional, y se han diseñado nuevas fórmulas que se han ido ensayando en diversos países. Dentro de este avance, nuestro país ocupa un lugar preferente a nivel mundial, y podría afirmarse que ejerce una posición de liderazgo en esta materia. En primer lugar, porque España cuenta con un marco legal muy avanzado en esta materia, que está constituyendo un modelo de referencia para muchos países que están desarrollando textos legales sobre esta materia, como República Checa, Federación de Rusia, Polonia, etc. En segundo

lugar, porque en nuestro país se han licitado y adjudicado en los últimos años un buen número de concesiones de infraestructuras de transporte. Esto ha permitido desarrollar un modelo concesional que está constituyendo –unido inseparablemente al marco legal mencionado– una referencia a nivel mundial. En tercer lugar, los siete principales grupos empresariales españoles del ámbito de las concesiones de infraestructuras de transporte se encuentran entre los doce primeros del mundo por volumen de concesiones, de acuerdo con la publicación *Public Works Financing* (2007).

La mayoría de los países que se han incorporado recientemente a la Unión Europea, a los que habría que añadir la Federación de Rusia, están tratando de impulsar la utilización de las concesiones como mecanismo para incrementar sus inversiones en infraestructuras de transporte, para lo cual están tratando de implementar un modelo concesional. En este artículo se analizan algunos aspectos comunes que se han identificado en el ámbito del entorno institucional en estos países a la hora de impulsar la utilización del modelo concesional en la provisión de nuevas infraestructuras de transporte.

Influencia del entorno institucional en la financiación privada de infraestructuras de transporte

La concesión y otras fórmulas de participación público–privada (PPP) forman parte del sistema de provisión de infraestructuras públicas en una buena parte de los países de la UE. Con el impulso de estas fórmulas, la provisión tradicional de infraestructuras se ha enriquecido con la capacidad financiera y de gestión y la capacidad emprendedora e innovadora de la iniciativa privada. Sin embargo muchos de los países de Centro y Este de Europa se enfrentan con problemas que impiden que el régimen concesional arraigue debidamente, incluso en países que cuentan con marcos legales específicos como Polonia o la República Checa.

Dado que la mayoría de los problemas a los que se enfrentan las PPP en el campo de las infraestructuras de transporte en los países recientemente incorporados a la UE están estrechamente relacionados con las debilidades institucionales de las Administraciones públicas responsables, se analizan a continuación los factores en los que tiene una in-

fluencia directa la mayor o menor calidad del entorno institucional de un país.

Entre los aspectos relacionados con la eficiencia del sector público que más afectan a la financiación privada de infraestructuras de transporte destacan los siguientes: transparencia en la gestión, dimensión adecuada del sector público, eficiencia en los procedimientos, y el contar con recursos humanos suficientemente capacitados. Por lo que se refiere específicamente a la eficiencia del sector público involucrado en la financiación de infraestructuras, hay que destacar la importancia de planificar y programar las inversiones en infraestructuras de este tipo. Dada la enorme cuantía de estas inversiones y la lentitud de los trámites administrativos necesarios para estar en condiciones de acometer la construcción de una nueva infraestructura con las debidas garantías, resulta de gran relevancia que exista una adecuada capacidad de planificación y de programación.

En relación con los problemas derivados de una deficiente capacidad de gestión por parte de la Administración pública, hay que tener presente que para que se construyan nuevas infraestructuras no sólo es necesario contar con los recursos económicos necesarios, sino que también es preciso disponer de proyectos suficientemente maduros, de forma que puedan ser acometidos en cuanto esté disponible la financiación necesaria. El proceso de maduración de un proyecto, que transcurre desde que se concibe la idea hasta que el proyecto está totalmente ultimado desde el punto de vista técnico y cuenta con todas las aprobaciones necesarias suele durar al menos ocho ó diez años. Por tanto, la construcción de nuevas infraestructuras requiere un trabajo constante de planificación y realización de estudios, para lo cual es necesario contar con una adecuada capacidad institucional, que se compone de recursos humanos, recursos técnicos, y *know-how*. Cuanto mayor sea esta capacidad institucional en los países en transición, mayor será la cuantía de la inversión en infraestructuras de transporte, tanto la que proviene de recursos del propio país, como la que proviene de fondos europeos y de recursos privados.

Por lo que se refiere específicamente a la utilización del modelo concesional, un aspecto común en el que coinciden casi todos los países del Centro y Este de Europa en su empeño por impulsar la utiliza-

ción de fórmulas concesionales en la provisión de infraestructuras es la necesidad de mejorar la capacidad administrativa para gestionar las distintas fases de una concesión: estudios previos, licitación, evaluación de las ofertas, adjudicación, puesta en servicio y seguimiento de concesiones en marcha (FHA, 2007; EC, 2004; Hamilton, 2007). Esta deficiente capacidad administrativa es, en la mayoría de los casos, consecuencia de la escasa preparación de los funcionarios responsables de esas tareas, así como de la alta rotación del personal, los bajos sueldos que reciben y la escasa motivación, derivada en muchos casos de la falta de voluntad política en el impulso de las concesiones por parte de los máximos responsables de la política de infraestructuras.

Un principio generalmente aceptado en los países que han tenido éxito con los proyectos en régimen de PPP es que todas las instancias administrativas que, de una u otra forma, deban participar en el lanzamiento de un proyecto concesional han de estar bien coordinadas y conformes con los objetivos que se pretenden conseguir. Esto resulta todavía más importante si se tiene en cuenta que la participación de la iniciativa privada en este tipo de proyectos se justifica porque el concesionario va a construir y explotar las infraestructuras como un negocio propio al que espera sacarle beneficios. Cuando la Administración concedente, con la colaboración de otras instancias administrativas, se plantea realizar estos proyectos en régimen de colaboración público-privada, debe hacerlo sobre la base de que conoce el alcance del negocio y cómo debería ser gestionado, de forma que ante distintas propuestas de gestión estaría capacitado para elegir la más adecuada. Todo ello sobre la base de que las distintas opciones que ofrezcan los particulares para explotar las infraestructuras públicas, puedan incluso mejorar la idea inicial que sobre esa explotación tuviera la propia Administración concedente.

Además del problema de la falta de capacidad administrativa para gestionar las distintas fases de las concesiones, otro obstáculo importante, desde el punto de vista práctico, es la falta de transparencia en muchos de los procesos de adjudicación (EIB, 2005; FHA, 2007; Queiroz, 2005; Snelson, 2007; Zhang and Kumaraswamy, 2001). Se trata de un asunto complejo, sobre el que lógicamente no resulta posible obtener datos, pero que ocupa un lugar rele-

vante entre las dificultades a las que se enfrentan los proyectos concesionales en estos países.

Elección del modelo concesional

Otro aspecto relevante de la influencia del entorno institucional en la participación del sector privado en la financiación de infraestructuras de transporte es la elección del modelo concesional que siguen los países que están impulsando la participación privada en la financiación de infraestructuras. En la gestión de los proyectos concesionales existen dos grandes modelos a nivel mundial que se han ido configurando a lo largo de los años, que son el modelo de concurso abierto, que es el que se aplica en España, y el modelo de procedimiento negociado, que se aplica en otros países, entre los que destaca el Reino Unido. Se diferencian fundamentalmente en la forma en que los proyectos concesionales son puestos en el mercado. Mientras el segundo emplea fundamentalmente el procedimiento negociado en el que la Administración negocia con los dos candidatos que han llegado a la fase final del proceso, el primero selecciona directamente mediante un concurso abierto el adjudicatario entre aquellos que cumplan los requisitos establecidos por los pliegos de licitación.

La experiencia de los últimos años muestra que el modelo de procedimiento negociado resulta mucho más caro y más lento, especialmente cuando es utilizado por administraciones de países en transición, que no cuentan con una administración muy preparada en esta materia. Sin embargo, el modelo de concurso abierto resulta más sencillo de aplicar y más rápido en la adjudicación, y además consigue mantener la tensión competitiva a lo largo de todo el proceso de adjudicación, por lo que resulta más eficiente desde el punto de vista económico. Para proyectos similares, el modelo de concurso abierto consigue plazos de adjudicación mucho más cortos (del orden de la quinta parte) e implica costes de licitación también inferiores (aproximadamente, la décima parte).

Las razones para que el modelo de procedimiento negociado sea más largo y caro son varias: a) la complejidad de las negociaciones del marco del contrato, que requieren una mayor dedicación de asesores legales e introduce subjetividad al proceso; b) la exigencia, en el momento de la firma del contrato, de una definición precisa de la estructura financiera y del

aseguramiento de la financiación, así como unos detalles técnicos muy completos acerca de la obra; c) la posibilidad de introducir modificaciones al diseño o a los estándares del proyecto, lo cual conduce a reuniones bilaterales con cada licitante para discutir las posibles variantes a incluir en su propuesta; d) la existencia de varias etapas en el procedimiento (manifestación de interés, precalificación, invitación a concurrir, mejor oferta final, etc), consumiendo en algunos casos más de dos años entre todas ellas.

Consecuencia de todo ello, es que son pocos los candidatos que apuestan por el contrato (la mitad o tercera parte que en España) y que van reduciéndose a medida que avanza el proceso para la adjudicación. Al final, la tensión competitiva va desapareciendo y el precio se alcanza en una negociación bilateral que produce un resultado poco eficiente desde el punto de vista económico. Por el contrario, el modelo de concurso abierto, apoyándose en un marco normativo y unas especificaciones técnicas y administrativas bien definidas y, en su caso, en consultas previas con entidades independientes (por ejemplo, como el BEI), utiliza una sola etapa, con lo que la duración total de la licitación suele situarse entre los 5 y los 8 meses. A partir de la realización de un estudio de viabilidad, por parte de la Administración, y de un proyecto de construcción prácticamente cerrado (se admite, no obstante, proponer ciertas alternativas), se intenta evitar que los licitantes incurran en gastos innecesarios en esta fase del procedimiento. Así, el número de variables de decisión sobre las que aquellos pueden actuar son muy reducidas, facilitando considerablemente la preparación de su propuesta, así como la valoración y selección de la mejor de todas ellas, por parte de la Administración.

Por otra parte, al candidato ganador y adjudicatario del contrato, no se le obliga a cerrar la financiación antes de firmarlo, sino que se le da de plazo hasta finalizar la obra para hacerlo; de esta forma, se beneficiará de la tensión competitiva existente entre los financiadores, una vez se han liberado de los compromisos contraídos, en su caso, con los distintos licitadores que participaron en el concurso. Esta tensión competitiva entre financiadores resulta necesaria para una asignación eficiente de los riesgos de financiación.

Para muchos de los países que están desarrollando en la actualidad un marco concesional, entre los que se encuentran los países recientemente incorpo-

rados a la Unión Europea, el modelo español se adapta mejor por ser más eficiente desde el punto de vista económico y por adaptarse mejor a las circunstancias de la Administración pública de un país en transición. El modelo de concurso abierto resulta más sencillo de aplicar y el proceso de licitación y adjudicación dura menos tiempo, ya que los plazos están tasados. Resulta, por tanto, un modelo más conveniente para los países que tienen una capacidad administrativa escasa. Por el contrario, el modelo de procedimiento negociado resulta más complejo en su aplicación y el proceso de licitación es notablemente más largo y más costoso, por lo que requiere Administraciones públicas con mucha capacidad administrativa. Básicamente, en el modelo de procedimiento negociado la licitación tiene una primera fase que da lugar posteriormente a un proceso de negociación entre la Administración y unos pocos ofertantes, normalmente dos, que resulta complejo de gestionar.

Reflexiones finales

La necesidad de incrementar de modo significativo sus niveles de inversión en infraestructuras de transporte unida a las exigencias en materia de control del

déficit presupuestario y de la deuda pública, conducen a los países recientemente incorporados a la UE a una apuesta por los mecanismos de participación del sector privado mediante PPPs. Además, se trata de un planteamiento impulsado por la propia Comisión Europea para todos los países de la UE, especialmente para hacer realidad los proyectos prioritarios de las Redes Transeuropeas. En este artículo se han analizado algunos de los principales problemas a los que se enfrentan los países recientemente incorporados a la UE en su empeño por avanzar en la implantación del sistema concesional, que son básicamente problemas derivados de la complejidad de los proyectos concesionales y de la debilidad institucional de la administración pública.

En relación con este último punto, hay que destacar que se están llevando a cabo iniciativas para ayudar a estos países a mejorar su capacidad institucional, y que eso redundará de modo directo en un mejor y más rápido impulso del sistema concesional en esos países. Iniciativas como el programa JASPERS del BEI, los programas de hermanamiento (*twinning*), u otros muchos proyectos que se están llevando a cabo promovidos por instituciones multilaterales como el Banco Mundial están contribuyendo a avanzar en la solución de los problemas mencionados.

Referencias:

–Beck, T. y Laeven, L. (2005). Institution Building and Growth in Transition Economies, *World Bank Working Paper*.

–Banco Mundial (2005). Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004, *Policy Research Working Paper 3630*, The World Bank Group

–EBRD (2005): “Concessions assessment project”, report prepared by Gide Lourette Nouel for the European Bank for Reconstruction and Development, august 2005.

–EC (2004): “Resource book on case studies”, European Commission, Directorate-General Regional Policy, June.

–EIB (2005): “PPP in new member countries of Central and Eastern Europe”, en “Innovative financing of infrastructure – the role of public-private partnership”, European Investment Bank, EIB Papers, Vol. 10, nº 2, 2005.

–Estache, A. (2005). Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries: A Survey of

the Recent Economic Literature, *World Bank Working Paper 3442*, Background Paper for the October 2004 Berlin Meeting of the POVNET Infrastructure Working Group.

–FHA (2007): “Case studies of transportation public-private partnerships around the World”, report prepared by AECOM Consult for the US Department of Transportation, Federal Highway Administration, July 2007.

–Gutiérrez de Vera, F. y Dodero, L. (2007): “Infraestructura y concesiones: un instrumento de desarrollo”, *Información Comercial Española* n. 838.

Hamilton, G. (2007): “Promoting PPPs for infrastructure development, innovation and competitiveness: the role of the UNECE”, in “Law in transition: public-private partnerships”, EBRD, 2007.

–Public Works Financing (2007): *2007 International Major Projects Survey*, October 2007.

–Prud’homme, R. (2004). Infrastructure and Development, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington May 3-5, 2004.

–Queiroz, C. (2005): “Launching public private partnerships for highways in transition economies”, Transport Paper n. 9, The World Bank Group, September 2005.

–Renda, A. and Schrefler, L. (2006): “Public-private partnerships national experiences in the European Union”, Briefing Note No. IP/A/IMCO/SC/2005-160, Centre for European Policy Studies (Brussels). Study requested by the European’s Parliament committee on Internal Market and Consumer Protection.

–Snelson, P (2007): “Public-private partnerships in transition countries”, in “Law in transition 2007: public-private partnerships”, EBRD, 2007.

–Zhang, X.Q. and Kumaraswamy, M.M. (2001): “Procurement protocols for public-private partnered projects”, *Journal of Construction Engineering and Management*, 127 (5), 351-358.

–Zverev, A. (2007): “PPP regime in Central and Eastern Europe: status and challenges”, International Seminar on Strengthening public investment and managing fiscal risk from public-private partnership, Budapest May 7-8, 2007.