

Exportación del modelo español de concesiones

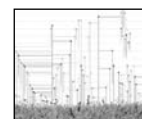
El caso de la autopista Moscú-San Petersburgo

Antonio Manuel López Corral*

Antonio Sánchez Soliño*

Samuel Carpintero López*

La potencialidad del sistema concesional para el desarrollo de las infraestructuras de transporte en muchos de los países emergentes se enfrenta al problema de la falta de una adecuada capacidad institucional para gestionar este tipo de proyectos. Una posible solución a este problema consiste en ayudar a las Administraciones públicas de estos países a mejorar su preparación en este campo. Este artículo analiza el caso del programa de refuerzo institucional llevado a cabo por ICEX, consistente en apoyar al Ministerio de Transportes de la Federación de Rusia en la tarea de licitar el primer tramo de la autopista de peaje Moscú-San Petersburgo.



COLABORACIONES

Palabras clave: concesión de servicios, infraestructura del transporte, Administración Pública, autopistas, Rusia.

Clasificación JEL: H54, L91.

1. Introducción

La importancia que está adquiriendo el sistema concesional, y en general las Asociaciones Público-Privadas (PPP), en la provisión de infraestructuras y equipamientos públicos está siendo reconocida cada vez con mayor insistencia por parte de numerosas instituciones. Las crecientes necesidades de gasto de los gobiernos, unido a las restricciones presupuestarias,

así como otras limitaciones de las Administraciones públicas han obligado a recurrir al sector privado, no sólo como proveedor de recursos financieros sino también para aprovechar su capacidad de innovación y de gestión empresarial.

Los países del Centro y Este de Europa —incluyendo la Federación de Rusia— no sólo no son una excepción a esta regla, sino que cuentan con muchos elementos que podrían favorecer el desarrollo del sistema concesional. Ahora bien, para que estos países consigan aprovechar con eficacia las posibilidades que

* Universidad Politécnica de Madrid.

ofrece la participación de la iniciativa privada en la provisión de infraestructuras de transporte, es necesario que logren profundizar en el conocimiento de las PPP. Se trata de proyectos que encierran una notable complejidad, y en los que intervienen numerosos aspectos de diverso tipo: económicos, financieros, técnicos, legales, administrativos, institucionales, empresariales, etc. El desarrollo del sistema concesional en estos países necesita, por tanto, de programas de refuerzo institucional, encaminados a mejorar la capacidad de gestión y el *know how* de las Administraciones públicas responsables de este tipo de proyectos.

En este artículo se analiza el programa de refuerzo institucional que ha sido realizado por un equipo de expertos de la Universidad Politécnica de Madrid (en adelante, UPM), siendo la entidad receptora «Carreteras de Rusia», Entidad Estatal Federal dependiente del Ministerio de Transportes de la Federación de Rusia. Se trata de un programa financiado por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) dentro de su Plan de Internacionalización de la Tecnología, y gestionado por los responsables de ICEX en Madrid y por la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Moscú. Este programa de refuerzo institucional se ha desarrollado desde septiembre de 2006 a abril de 2007, y sus ejes principales han sido la definición de la fórmula concesional por parte de la entidad Carreteras de Rusia y la elaboración de los contenidos del pliego de licitación para la concesión del primer tramo de la autopista Moscú-San Petersburgo (km 15-58).

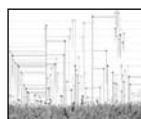
A través de esta iniciativa, ICEX ha puesto en marcha una experiencia novedosa en el campo de la financiación y gestión de infraestructuras y servicios públicos y en el terreno del apoyo a la exportación de los grupos empresariales espa-

ñoles. Las tareas llevadas a cabo en el marco de este programa han permitido mejorar la capacidad de la Administración pública de la Federación de Rusia en la licitación de concursos concesionales de autopistas, al tiempo que se les ha ayudado a preparar la licitación del mencionado proyecto. Lo más característico de un programa de refuerzo institucional como el que se ha realizado es que va mucho más allá de una asistencia técnica, ya que los expertos de la UPM se han situado conceptualmente en el lugar de Carreteras de Rusia, lo que ha permitido pensar juntos, resolver sus dudas, explicarles conceptos nuevos, hacerles ver aspectos que escapaban a su análisis, así como ayudarles a definir los elementos principales de la fórmula concesional con la que va a ser licitado el proyecto.

Este tipo de programas, del que esta iniciativa constituye una experiencia piloto muy exitosa, puede tener un gran impacto en el crecimiento económico de muchos países, ya que permite mejorar notablemente la capacidad de la Administración pública en este campo, así como sacar adelante numerosos proyectos de infraestructuras de transporte.

2. Falta de adecuada capacidad institucional para desarrollar el sistema concesional

Las razones por las que los países situados en el Centro y Este de Europa —incluyendo la Federación de Rusia— constituyen en la actualidad un campo especialmente apropiado para el desarrollo del sistema concesional en la provisión de infraestructuras de transporte son muy variadas. En primer lugar, la existencia de una clara necesidad de contar con más y mejores infraestructuras; en segundo lugar, el hecho de contar con fondos públi-



COLABORACIONES

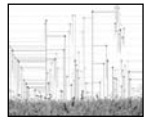
cos complementarios que pueden hacer rentables desde el punto de vista financiero muchos proyectos, bien procedentes del presupuesto del Estado —como es el caso de la Federación de Rusia—, o bien procedentes de fondos europeos o de instituciones financieras multilaterales, como el Banco Europeo de Inversiones o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo; en tercer lugar, la creciente estabilidad de su marco económico, político y jurídico; en cuarto lugar, la existencia de suficiente capacidad de pago como para que se pueda desarrollar el sistema concesional; y, en quinto lugar, el creciente interés por parte del sector privado en invertir en concesiones de infraestructuras de transporte en esos países.

Ahora bien, esos países se enfrentan con dificultades no pequeñas para desarrollar el sistema concesional, muchos de los cuales giran alrededor de la falta de capacidad institucional de la Administración pública. A lo largo de los últimos años numerosos documentos a nivel europeo —tanto elaborados por organismos públicos como por entidades privadas— han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la capacidad del sector público, especialmente en relación con la provisión de infraestructuras de transporte, en general, y con la utilización del sistema concesional, en particular.

Entre las principales dificultades relativas al entorno institucional con las que se enfrentan —en mayor o menor medida— las concesiones en esos países, destacan las siguientes. En primer lugar, la falta de capacidad administrativa para gestionar concesiones, tanto en la fase de licitación, como en la de adjudicación y seguimiento de concesiones en marcha; en segundo lugar, cierta falta de transparencia, en algunos casos, en los procesos de adjudicación; en tercer lugar, la ausencia de unidades administrativas especializadas y la

falta de experiencia previa en proyectos concesionales; en cuarto lugar, la utilización del procedimiento negociado de licitación (basado en el modelo británico) por parte de algunas administraciones, que es lento y caro, y exige una administración potente y muy bien preparada; en quinto lugar la falta de planificación a medio y largo plazo, que hace que carezcan de una cartera de proyectos maduros, para los que tengan hechos con suficiente solvencia los estudios pertinentes (estudio de viabilidad, estudio de impacto ambiental, etc.); en sexto lugar, la falta de coordinación entre las unidades que intervienen en las concesiones dentro del Ministerio de Transporte y la falta de coordinación entre el Ministerio de Transportes y otros ministerios, sobre todo los de Hacienda y Economía; en séptimo lugar, la asunción de más riesgos de los debidos por parte de algunas administraciones, con los consiguientes problemas en cuanto al impacto de las inversiones en contabilidad nacional.

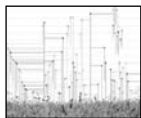
Con el fin de ayudar a esos países en la tarea de mejorar la calidad y capacidad de su entramado institucional relativo a la provisión de infraestructuras de transporte, a lo largo de los últimos años se han desarrollado numerosos programas de refuerzo institucional en este ámbito. Algunos de estos programas han sido diseñados con un perfil más novedoso, en los que la formación no se imparte sólo mediante seminarios, sino también asumiendo el papel de la entidad anfitriona para resolver dudas concretas, planteadas por los interesados en reuniones, en borradores de documentos, al desarrollar sus tareas, etc. En esos programas, además de impartir formación, se trabaja sobre un proyecto piloto, tanto en su vertiente puramente técnica, como en su vertiente política, administrativa y económica, para asegurar su correcta implementación. Así mismo, se



COLABORACIONES

presta mucha atención a los condicionantes administrativos, al marco normativo y macroeconómico, a los aspectos políticos y, en general, a todos los aspectos relacionados con el riesgo-país, y los expertos que desarrollan el refuerzo institucional trabajan situándose conceptualmente en el lugar de la entidad anfitriona, a fin de abordar correctamente su tarea. Ahora bien, en este tipo de programas es necesario un conocimiento a fondo del proyecto, de la institución responsable de la licitación y del país, así como de las circunstancias y condicionantes con que cuenta el proyecto y su entorno.

3. EL programa de refuerzo institucional del proyecto Moscú-San Petersburgo



COLABORACIONES

Este programa de refuerzo institucional ha sido promovido y financiado por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), dentro de su Plan de Internacionalización de la Tecnología, y ha sido realizado por un equipo de expertos de la Universidad Politécnica de Madrid, concretamente de la Cátedra de Economía Aplicada de la Escuela de Ingenieros de Caminos. En la concepción y ejecución del programa ha jugado un papel relevante la Oficina Económica y Comercial de España en Moscú. Como se ha comentado anteriormente, el objetivo fundamental de este programa ha sido ayudar a la entidad Carreteras de Rusia a licitar el proyecto concesional del primer tramo de la autopista Moscú-San Petersburgo (km 15-58).

El origen de este programa se encuentra en un convenio firmado en marzo de 2005 entre el Ministerio de Transportes de la Federación de Rusia, el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) y la Universidad Politécnica de Madrid. Como fruto de dicho convenio, un grupo de pro-

fesores de la UPM impartieron un seminario en Moscú sobre la participación del sector privado en el sistema de provisión de infraestructuras de transporte, al que asistieron numerosos funcionarios de los Ministerios de Transportes y de Economía y Hacienda de la Federación de Rusia.

Como resultado de esos contactos iniciales con la entidad «Carreteras de Rusia», dependiente del Ministerio de Transportes de la Federación de Rusia, encargada de la licitación, adjudicación y seguimiento de los proyectos concesionales en ese país, surgió la posibilidad de que ICEX pusiera en marcha el refuerzo institucional que se analiza en este artículo. Según el acuerdo alcanzado por ambas partes, el refuerzo institucional se centraría en ayudar a «Carreteras de Rusia» en el proceso de licitar un proyecto piloto. El proyecto seleccionado fue el tramo inicial de la autopista de peaje Moscú-San Petersburgo (la sección del km 15 al km 48) que une la circunvalación de Moscú con el aeropuerto internacional de Sheremetvo. Se trata de un proyecto con un presupuesto de inversión de 1.615 millones de euros. Dos aspectos muy positivos de este proyecto, que lo hacían idóneo para ser elegido como proyecto piloto, eran el elevado tráfico estimado para ese tramo de la autopista y el hecho de contar con todos los estudios necesarios para ser licitado, especialmente el estudio de viabilidad.

Como ya se ha comentado, se trata de un programa innovador, cuyos resultados han sido altamente satisfactorios. Entre las características más relevantes destaca el hecho de involucrar a la universidad en la tarea de promover a la empresa española en el exterior. Además, el programa ha sido puesto en marcha a petición de la Administración pública receptora, ha sido planteado como una colaboración de los expertos de la UPM en las tareas a desarrollar por Carreteras de Rusia y ha si-

do diseñado con flexibilidad en cuanto a la asistencia que se presta (actuaciones concretas, calendario, etcétera). A lo largo de la realización de las actuaciones previstas en el programa, se ha procurado «aprender haciendo» y desarrollar una metodología que permita atesorar el *know how* generado. Así mismo, se ha prestado mucha atención a la elaboración de documentos conceptuales que permitan reproducir la experiencia en otros países.

La situación relativa al contexto político, económico, jurídico y administrativo en el que se ha desarrollado la licitación de este proyecto ha influido positivamente en el buen funcionamiento de este programa. Esto se debe, en buena medida, a que existe en la Federación de Rusia una decidida apuesta por poner en marcha el sistema concesional en autopistas, y al hecho de contar con una unidad dentro de la administración que se responsabiliza de este tipo de proyectos. Además, el país cuenta con un marco normativo específico para los proyectos con participación público-privada, lo cual facilita las tareas de licitación, adjudicación y seguimiento.

Finalmente, por lo que se refiere a los aspectos financieros, también existían importantes factores positivos en relación con este proyecto. Por un lado, existía interés por parte de la banca local y por parte de los bancos internacionales en participar en su financiación. Por otra parte, las entidades multilaterales —principalmente el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)— también estaban interesados en apoyarlo.

4. Principales actividades realizadas

Como se ha comentado anteriormente, el objetivo inmediato de este programa

era colaborar con «Carreteras de Rusia» en la tarea de licitar el proyecto mencionado. No obstante, el objetivo último que se perseguía por ambas partes era mejorar la capacidad de esta entidad en la gestión del proceso completo que sigue un proyecto concesional, de forma que sus funcionarios pudieran estar mejor preparados en el futuro para afrontar las tareas necesarias en la licitación, adjudicación y seguimiento de una concesión.

Se trataba, por tanto, no sólo de ayudarles en la ejecución de unas tareas concretas, sino de estar junto a ellos para que aprendieran no solamente los aspectos prácticos de las actividades que comprenden el proceso de licitación y adjudicación de un proyecto concesional, sino también para que interiorizaran el *know how* asociado a esas tareas así como los fundamentos conceptuales que explican el por qué era conveniente hacer las cosas de un modo determinado. Era necesario, por tanto, abarcar en el análisis y en el desarrollo de las tareas concretas, todos los aspectos que intervinieron en el complicado proceso de elaborar el pliego de licitación de una autopista. A continuación se exponen los puntos fundamentales que fueron objeto de análisis y trabajo conjunto de los expertos de la UPM con los responsables de «Carreteras de Rusia».

4.1. Selección de los principales parámetros de la concesión

Para una mejor aproximación a la fórmula concesional más adecuada para este proyecto, el equipo de expertos de la UPM trató de identificar el diseño de concesión que podría ser más adecuado para la realidad rusa, teniendo en cuenta su experiencia y su conocimiento relativo del país. También analizó la forma más ade-



COLABORACIONES

cuada para poner el contrato de concesión ruso en el mercado. Estas referencias ayudaron a valorar las fortalezas y debilidades del diseño concesional y la forma de lanzamiento al mercado que incorpora el pliego del concurso.

Es conveniente destacar que cualquier negocio concesional puede resultar viable si se mitigan suficientemente los riesgos a transferir mediante el contrato de la concesión y/o se proporciona suficiente apoyo público, con tal de que los riesgos finalmente transferidos al concesionario lo sean en cantidad suficiente como para que el contrato concesional no quede desvirtuado. También que el contrato de concesión es un contrato cooperativo, a riesgo y ventura, en el que todos los agentes involucrados (concedente, concesionario, financiadores y usuarios, entre otros) deben obtener el resultado apetecido al que aspiran, si bien deberán ser razonables, dado que el negocio tiene por objeto la realización de un servicio público. Obviamente esto también quiere decir que las pérdidas, de existir, tampoco podrían resultar excesivas.

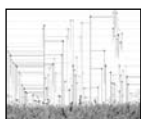
En relación con el diseño de la fórmula concesional hay que considerar los distintos factores que, de una u otra forma, inciden en el desarrollo del negocio concesional, entre los que cabe destacar los factores relacionados con el lugar geográfico en que va a tener lugar el negocio, los factores relacionados con la preparación del negocio y, finalmente, los factores relacionados con el negocio propiamente dicho. Entre los factores relacionados con el lugar, cabe destacar, entre otros, los que afectan a la estabilidad del marco normativo, los que afectan a la estabilidad macroeconómica y los relacionados con la posibilidad de resolver los posibles conflictos ante tribunales de justicia independientes.

4.2. Asignación de los riesgos de la concesión

La asignación de los riesgos constituye uno de los elementos fundamentales que configuran una fórmula concesional. En su primera versión el pliego dejaba abierta la asignación de la mayoría de los riesgos, y ofrecía a cada licitador la posibilidad de que escogiera qué riesgos asumía y qué riesgos dejaba en manos del concedente. Además, como los criterios de adjudicación eran exclusivamente la tarifa y el plazo de la concesión, era muy probable que el licitador mejorara su puntuación y sus posibilidades de ganar, dejando más riesgos en el balance del concedente, que es precisamente lo contrario de lo que pretende la vía concesional. Como consecuencia, el resultado final podía ser que un candidato malo fuera el ganador.

Dejar abierta la asignación de riesgos tiene, además, el inconveniente de que imposibilita una comparación homogénea de las distintas ofertas, por lo que el equipo de la UPM recomendó que el concedente determinara qué riesgos quería asumir y qué riesgos quería trasladar al concesionario. De esta forma el proceso de evaluación de las ofertas resultaría más transparente, al conseguirse que las ofertas se hicieran en las mismas condiciones para todos los concursantes.

Por otro lado, a la hora de fijar el mapa de riesgos, era necesario distinguir entre los riesgos del propio negocio concesional y los riesgos del escenario geográfico en que el negocio se va a desarrollar. Como regla general, los segundos podrían quedar en el lado del concedente y los primeros del lado del concesionario, sin perjuicio de que para conseguir un buen resultado de la licitación éstos puedan ser mitigados. Así pues el equipo de la UPM recomendó que el concedente asumiera de modo explícito, además de la respon-



COLABORACIONES

sabilidad patrimonial, los riesgos derivados de causas de fuerza mayor, los derivados de actuaciones unilaterales de la Administración, el riesgo-país, el riesgo de expropiaciones, el riesgo de los permisos administrativos y los riesgos arqueológicos.

Además, como se trata del primer contrato concesional en Rusia, el equipo de la UPM propuso que el concedente ofreciera a los licitadores la posibilidad de acudir a arbitrajes internacionales en caso de conflicto entre concedente y concesionario, así como mitigar el riesgo de demanda, estableciendo este aspecto como una de las variables de licitación.

En consecuencia con lo anterior, el equipo de la UPM recomendó que el licitador asumiera el riesgo de proyecto, el riesgo de construcción, el riesgo de financiación, el riesgo de mantenimiento y conservación, el riesgo de operación, el riesgo de disponibilidad y el riesgo de demanda.

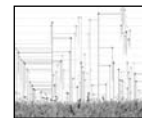
4.3. Criterios de adjudicación del concurso

Los criterios de adjudicación del pliego de la concesión debían ser diseñados de forma que se consiguiera que la oferta ganadora reuniera las características deseadas por el concedente, y que básicamente se resumen en los siguientes puntos: a) una infraestructura técnicamente correcta; b) una sociedad concesionaria solvente para hacerse cargo de ella, constituida por socios solventes; c) unos costes para la administración (si aporta recursos al proyecto) y para los usuarios, que sean los menores posibles, teniendo en cuenta que los distintos proyectos concesionales que se aborden no deben dar lugar a grandes diferencias en las peajes pagados, ni en el número de años de pago.

El equipo de la UPM, a lo largo del refuerzo institucional, prestó especial atención a la elaboración, por parte de «Carreteras de Rusia», de los criterios de adjudicación del concurso. A lo largo de los meses, como fruto de las reuniones mantenidas y del trabajo conjunto, los responsables de dicha entidad fueron perfilando cuáles serían los criterios de adjudicación. Conviene destacar que, por condicionantes del marco normativo ruso, dichos criterios debían ser necesariamente de carácter cuantitativos, por lo que fue necesario prescindir de criterios que valoraran aspectos cualitativos, como, por ejemplo, los aspectos estéticos de la autopista.

Finalmente, tras un proceso complejo, en el que además de representantes de «Carreteras de Rusia», también participaron representantes de la Agencia Federal de Carreteras y del Ministerio de Hacienda, se definieron unos criterios de adjudicación que, por una parte, satisficieran los requerimientos del marco normativo ruso y que, por otra parte, garantizaban la adjudicación del concurso a una oferta que reuniera las condiciones suficientes de calidad técnica, solvencia financiera y eficiencia económica.

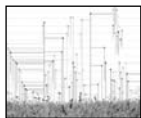
Entre los restantes aspectos en los que se trabajó en este programa de refuerzo institucional destacan los siguientes: forma de lanzamiento al mercado del contrato; requisitos para participar en el concurso y búsqueda del socio local; plazos de las distintas fases del concurso; cláusula de progreso y parámetros de calidad; riesgos reservados a la Administración concedente; responsabilidad patrimonial; riesgo país; garantía del tipo de cambio; contenidos de las ofertas; contenidos del contrato concesional; ayuda pública; participación de entidades multilaterales en el proyecto; derechos de entrada a favor de los financiadores y posibilidad de recurrir a arbitrajes internacionales.



COLABORACIONES

Los expertos de la UPM consideran que a lo largo de los meses en los que se desarrollaron las actividades de este programa de refuerzo institucional, se produjeron avances muy significativos, tanto en

la elaboración del pliego de la concesión como en la capacidad de los responsables de «Carreteras de Rusia» en relación con la licitación de proyectos concesionales.



COLABORACIONES