

Las concesiones de infraestructuras y equipamientos públicos en España

Antonio M. López Corral*

Antonio Sánchez Soliño*

Samuel Carpintero López*

España cuenta con un eficiente sistema de provisión de infraestructuras, que proporciona un amplio abanico de posibilidades, dentro del cual la participación de sector privado ocupa un lugar cada vez más relevante. El contar con un avanzado y sólido marco legislativo, con una Administración pública eficiente, con un marco político y económico estable y con un sector empresarial dinámico y competitivo ha posibilitado que las concesiones de infraestructuras y equipamientos públicos hayan experimentado un crecimiento notable en España en los últimos años. Concretamente, la eficiencia en los procedimientos de licitación y adjudicación de concesiones dotan al sistema de gran agilidad y seguridad jurídica, que hacen posible mantener la tensión competitiva a lo largo de todo el proceso.

Palabras clave: infraestructuras, equipamientos públicos, concesión administrativa, gestión pública, financiación pública.



COLABORACIONES

Clasificación JEL: L90, P43

1. Introducción

Las infraestructuras y los equipamientos públicos constituyen el componente más significativo del *stock* físico público de un país y su influencia alcanza de forma directa o indirecta a todos los sectores de la vida económica y social, por lo que contar con un adecuado *stock* en esta materia resulta una condición necesaria para el desarrollo económico y el bienestar social de cualquier país.

En conjunto, las infraestructuras contribuyen de modo decisivo al incremento de

la productividad y de la equidad territorial, y son elementos esenciales para la articulación y cohesión del territorio, proporcionando sentido físico y económico al concepto de región y de nación. Los equipamientos públicos, por su parte, resultan necesarios para el desarrollo de la actividad en numerosos campos como la asistencia sanitaria, la educación, la administración de justicia, el ocio, etc. por lo que juegan un papel fundamental en la calidad de vida de los ciudadanos.

Las infraestructuras de transporte hacen posible la movilidad eficiente de personas y mercancías y constituyen un elemento indispensable para la mayor parte de los intercambios comerciales. Sirven de

(*) Universidad Politécnica de Madrid. ETS de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

enlace entre los centros de producción y los de consumo, al tiempo que facilitan la integración de los distintos mercados, por lo que su participación resulta clave para un funcionamiento eficiente del sistema económico. Además, en la medida en que son un factor determinante para la accesibilidad del territorio, su desarrollo tiene también una influencia beneficiosa sobre la calidad de vida de sus ciudadanos. Estos efectos beneficiosos se manifiestan, entre otros aspectos, en que proporcionan acceso a numerosos servicios —muchos de los cuales se consideran esenciales— y en que favorecen un reparto más equitativo de la riqueza, gracias al efecto redistributivo que tiene la inversión pública.

Todos estos aspectos convierten a la política de infraestructuras es una poderosa herramienta de la política económica, y ponen de manifiesto la trascendencia que tiene para cualquier país el contar con un sistema de provisión, gestión y financiación de infraestructuras y equipamientos públicos que sea eficiente desde el punto de vista económico y en el que la participación del sector privado pueda desarrollarse mediante mecanismos ágiles, dotados de seguridad jurídica y abiertos a la iniciativa, creatividad y competitividad que proporciona el mercado.

Este artículo, que se basa en un estudio encargado por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) dentro de su Plan de Internacionalización de la Tecnología, analiza los rasgos más relevantes del sistema concesional español y profundiza en los factores clave que lo han convertido en una referencia a nivel mundial, tanto por los resultados obtenidos dentro y fuera de España como por su agilidad, solvencia, eficiencia económica y seguridad jurídica, que lo están convirtiendo en una referencia para numerosos países, especialmente aquellos que se han incorporado recientemente a

la UE o están a la espera de una futura incorporación.

2. Fórmulas de financiación de infraestructuras y equipamientos públicos en España

La necesidad de dotarse adecuadamente de infraestructuras y equipamientos públicos ha llevado a los distintos países a desarrollar numerosas fórmulas, a fin de obtener los necesarios recursos económicos con los que hacer frente a las cuantiosas inversiones en este campo. La combinación de recursos públicos y privados ha dado lugar a una amplia gama de mecanismos que han estado presentes, en mayor o menor medida, en distintos momentos de la historia reciente.

En la actualidad, España cuenta con un amplio abanico de posibilidades que forman parte del sistema de provisión de infraestructuras y equipamientos públicos, y que se analizan a continuación de modo sintético:

a) *Financiación con cargo a impuestos*: los recursos proceden en última instancia de los impuestos de los contribuyentes y se canalizan hacia la inversión en infraestructuras y equipamientos públicos a través de los presupuestos de las distintas Administraciones públicas competentes en esta materia. Dependiendo de los procedimientos administrativos que se empleen en cada caso, existen las siguientes fórmulas.

- *Construcción mediante contrato administrativo de obras propias*: constituye la forma tradicional de financiación de infraestructuras y equipamientos públicos y consiste en que la Administración va realizando pagos a buena cuenta, mediante certificaciones, a medida que avanzan las obras.



COLABORACIONES

- *Contrato administrativo de obras mediante la modalidad de abono total de precio («método alemán»)*: en este caso la Administración paga la obra una vez ha finalizado, por lo que el contratista tiene que financiar la construcción mientras ésta dura, siendo un mecanismo equivalente a lo que en el sector privado se denomina «llave en mano».

- *Contratos de servicios de gestión de infraestructuras*: se trata de una fórmula que aún no ha sido utilizada por la Administración española y consiste en que la Administración selecciona un adjudicatario para la modernización de la infraestructura ya existente, su mantenimiento y su gestión, al que abona cantidades periódicas.

- *«Peaje en sombra»*: este mecanismo, que se engloba dentro del sistema concesional, consiste en que la Administración realiza pagos al concesionario a lo largo del periodo que dura la concesión en función de la utilización de la infraestructura por parte de los usuarios.

- *Transferencias de capital para financiar obras que realizan otros agentes públicos o privados*: en este caso la Administración realiza transferencias de recursos a un agente inversor público (Empresas Públicas, Sociedades Estatales, Administraciones Territoriales, Sociedades Instrumentales, Entidades público-privadas, Concesionarios, etc), destinadas a financiar las obras que realiza.

- *Aportaciones de capital*: en este caso la Administración pública realiza las obras a través de Entidades públicas con capacidad de gestión propia y expectativas suficientes de generación de ingresos, como por ejemplo el ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias).

b) *Financiación por los usuarios pagando tasas*: en esta modalidad las infraestructuras son financiadas por los usuarios

mediante el pago de tasas a los Entes públicos empresariales responsables de su administración y explotación. Esta es la fórmula que se emplea en España en el caso de los puertos, los aeropuertos y, parcialmente, el ferrocarril de alta velocidad.

c) *Financiación por los usuarios pagando peajes o cánones*: esta modalidad consiste básicamente en la concesión de obra pública, en la cual la inversión tiene lugar a través de una sociedad, generalmente privada, que gana en una licitación pública el derecho a la construcción y/o explotación de la infraestructura y que, para recuperar su inversión y obtener beneficios razonables, cobra a los usuarios un precio o tarifa establecida en el propio contrato de concesión.

d) *Financiación mixta*: se trata de fórmulas que combinan algunos de los mecanismos de financiación expuestos, y podrían agruparse de la siguiente forma:

- *A partir de la fórmula concesional*, y por motivos de interés general, la Administración puede aportar recursos financieros y no financieros de diversa naturaleza al inversor privado, para compensar la limitada rentabilidad financiera de un determinado proyecto, que sí tiene rentabilidad económica y social.

- *Otras formas de Colaboración Público-Privada (PPP)*, distintas de la concesión, constituyendo entidades mixtas entre las entidades públicas y los agentes privados.

- *Entes públicos que reciben algún tipo de asignación presupuestaria*, para completar sus recursos propios y llevar a cabo sus inversiones. Generalmente se realizan a través de transferencias o aportaciones de capital. Sería el caso, en España, de los ferrocarriles convencionales, a través de RENFE y FEVE, que reciben transferencias de capital del Estado.



COLABORACIONES

3. Las concesiones en la financiación y gestión de las infraestructuras en España

Las concesiones de autopistas en España, tal como las conocemos en la actualidad, comenzaron en 1953 con la concesión del túnel de Guadarrama, en la Comunidad Autónoma de Madrid. Posteriormente, a lo largo de la década de los años sesenta se impulsó el desarrollo de autopistas de peaje, aunque no existía una legislación específica sobre esta materia. En la primera mitad de la década de los años setenta continuó dicho impulso, pero ya contando con una *Ley sobre construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión*, que fue aprobada en 1972. Durante ese periodo, entre 1967 y 1976 se pusieron en funcionamiento 15 autopistas de peaje, con un total de 1.500 km.

A partir de mediados de los años setenta, las crisis del petróleo provocaron reducciones significativas del tráfico y grandes incrementos de los costes financieros y de construcción, lo que derivó en graves problemas económicos para los concesionarios. Por esta razón, algunas autopistas tuvieron que ser rescatadas por la Administración, creándose en 1984 la Empresa Nacional de Autopistas de Peaje (ENA). Una vez superados los citados problemas y alcanzado un entorno de mayor estabilidad se procedió a la privatización de los activos de ENA en 2003.

La experiencia acumulada en los años sesenta y setenta constituye un valioso activo que sirvió para un nuevo impulso al sistema concesional que ha tenido lugar a partir de mediados de la década de los años noventa. Un hito especialmente relevante en dicho proceso fue la aprobación en 2003 de la *Ley reguladora del contrato de concesión de obra pública*. Entre 1998 y 2006 se han puesto en marcha 15 auto-

pistas de peaje por parte del Ministerio de Fomento, además de un número similar de autopistas de peaje por parte de distintas Comunidades Autónomas, muchas de ellas empleando la fórmula de peaje en sombra, con un total de 2.200 km. de concesiones licitadas y adjudicadas entre la Administración central y las Administraciones autonómicas.

Por su parte, las concesiones de equipamientos públicos han experimentado un crecimiento muy significativo en los últimos años: desde 2002 a 2005 se han licitado proyectos concesionales por valor de unos 2.500 millones de euros en hospitales, ciudades judiciales, complejos deportivos y de ocio, etc. Dado que la financiación y gestión de equipamientos públicos es competencia de las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Diputaciones, etcétera), este tipo de concesiones son licitadas y adjudicadas por estas Administraciones públicas.

Tal como está regulado en el sistema español, se entiende por contrato de concesión de obras públicas a aquél en el que la Administración pública o una entidad de derecho público otorgan a un concesionario, durante un plazo determinado, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general. En cualquier caso, el contrato concesional comprende la conservación de las obras, la conservación de las obras, su adecuación, reforma y modernización, así como las actuaciones de reposición y gran reparación necesarias para el correcto cumplimiento del objeto de la concesión. En realidad, la concesión no es otra cosa que una fórmula concreta dentro de las muchas que existen dentro de la participa-



COLABORACIONES

ción público-privada (PPP), en la que el riesgo es transferido en cantidad suficiente al concesionario, de forma que la infraestructura figura en su balance.

Uno de los elementos clave de la pieza concesional dentro del sistema español de provisión de infraestructuras es que introduce criterios de mercado dentro del proceso inversor y que incorpora la eficiencia del sector privado en todas las fases de dicho proceso, desde la selección de los proyectos hasta su construcción y posterior explotación. Además, el sistema concesional amplía las posibles fuentes de financiación de las infraestructuras y los equipamientos públicos, se acortan los plazos necesarios para la materialización física de las infraestructuras y se promueve una provisión de servicios de mayor calidad a los usuarios, a través de unas infraestructuras con mayor nivel de prestaciones, mejor conservadas y mejor gestionadas.

No obstante, el sistema concesional puede presentar también algunos inconvenientes, como son una cierta pérdida de control público sobre la gestión de la infraestructura, el riesgo de quiebra de la sociedad concesionaria, con lo que ello comporta en un servicio de interés general, o el hecho de que no siempre es bien recibida por parte del usuario que soporta el pago del peaje.

4. Legislación española en materia concesional

La ley troncal, de carácter básico, que regula el sistema concesional en España es la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública (Ley 13/2003, de 23 de mayo). Se trata de una norma aplicable a todas las Administraciones y a todo tipo de infraestructuras y equipamientos públicos. Además, existen algunas

leyes sectoriales y desarrollos reglamentarios, además de Pliegos de Cláusulas Particulares para cada actuación concreta. La principal característica de la ley española de concesiones es que establece unas reglas claras y que garantiza la seguridad jurídica de todos los implicados, así como un adecuado equilibrio entre el riesgo económico que soporta el concesionario y el riesgo que debe ser asumido por la Administración concedente.

En conjunto, España cuenta con un cuerpo normativo completo y suficientemente estructurado en esta materia, que está caracterizado por algunas notas fundamentales, entre las que destacan las siguientes. En primer lugar, la consideración de la obra pública como soporte instrumental para el desarrollo de actividades y servicios de interés público, susceptibles de explotación económica. En segundo lugar, el planteamiento de la concesión como de un negocio cooperativo entre la Administración concedente y el concesionario, en el que ambas partes se benefician de la relación contractual existente entre ellos. En tercer lugar, la transferencia al concesionario de una parte sustancial de los riesgos de la concesión, lo cual es compatible con la existencia de mecanismos que mitigan esos riesgos. En cuarto lugar, la consagración del principio del equilibrio económico de la concesión, que consiste en que dicho equilibrio debe ser restablecido si se altera por causas indicadas en la propia ley, tanto si es en perjuicio del concesionario como si es a su favor. En quinto lugar, la diversificación de las fuentes de financiación, que facilita la apertura de la concesión al mercado de capitales, encaminada a evitar una excesiva o innecesaria inmovilización de la inversión realizada. En sexto lugar, el fomento de la libre competencia y el mantenimiento de la tensión competitiva en todas las



COLABORACIONES

fases que componen el proceso de licitación de un contrato concesional.

El marco legal español en materia concesional cuenta con algunos elementos innovadores, entre los que destacan los siguientes.

a) *Modalidades de retribución al concesionario.* El concesionario puede obtener sus ingresos de fuentes muy diversas, entre los que se incluyen los ingresos de los usuarios de la infraestructura, los rendimientos proporcionados por la explotación de las zonas comerciales o zonas complementarias, así como aportaciones públicas.

b) *Tipología de posibles aportaciones de la Administración.* La ley prevé la existencia de aportaciones públicas de muy diverso tipo, que pueden producirse durante la fase de construcción, durante la fase de explotación o al finalizar el plazo de la concesión, pudiendo consistir también en aportaciones no dinerarias. Así mismo, la ley contempla la posibilidad de aportaciones públicas por la utilización de la infraestructura, por ejemplo mediante peaje en sombra o peajes blandos, como forma de pago total o parcial por parte de la Administración —en sustitución del usuario— del precio por el uso de la infraestructura. Además, la ley también prevé la posibilidad de aportaciones públicas a la explotación de la infraestructura encaminadas a garantizar la viabilidad económico-financiera del proyecto concesional, que pueden ser subvenciones al precio, anticipos reintegrables, préstamos participativos, subordinados o de otra naturaleza, o bien otras ayudas excepcionales.

c) *Cláusula de iniciativa de los particulares.* Con el fin de estimular la participación de la iniciativa privada en la planificación de infraestructuras, la ley establece que, cumpliendo una serie de requisitos, cualquier particular o Administración pueda

presentar propuestas de proyectos que podrían abordarse a través del sistema concesional.

d) *Financiación cruzada.* La ley permite que con los ingresos de una concesión se financien obras distintas a aquella que es objeto de explotación económica, siempre que exista una relación funcional entre ellas. Ambas obras deberán ser objeto de explotación y mantenimiento por el concesionario durante todo el periodo de la concesión. Existen, además, otras formas particulares de financiación cruzada, como son el contrato mixto (financiación de una obra pública, cuando ésta no sea susceptible de explotación económica, mediante una concesión de dominio público en el área de influencia en que se integra la obra) y la explotación de zonas comerciales y actividades complementarias, que sean necesarias o convenientes para los usuarios de las obras principales.

e) *Cláusula de progreso.* Consiste en que el concesionario se obliga a mantener la obra pública de conformidad con lo que, en cada momento y según el progreso de la ciencia, disponga la normativa técnica, ambiental y de seguridad. No obstante, si de la aplicación de esta cláusula se derivase una ruptura del equilibrio económico-financiero de la concesión, éste deberá ser restablecido por el concedente.

Además de la legislación troncal proporcionada por la mencionada ley de concesiones existen legislaciones sectoriales que afectan también a las concesiones, entre las que destacan —además de la Ley de Autopistas de 1972— la Ley 39/2003 del sector ferroviario y la Ley 48/2003 de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.

La ley del sector ferroviario se refiere específicamente a obras ferroviarias y fue elaborada con motivo de los cambios introducidos en la regulación ferroviaria a nivel



COLABORACIONES

europeo. Esta ley establece que el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) puede licitar y adjudicar concesiones de infraestructuras ferroviarias mediante la figura de la concesión de obra pública. De acuerdo con lo previsto en la ley, el concesionario puede ser retribuido mediante el cobro de un canon por el uso de la infraestructura ferroviaria, mediante la explotación de zonas comerciales vinculadas a ella o por la realización de actividades complementarias como estaciones de servicio, establecimiento de hostelería, aparcamientos de vehículos o establecimientos de uso y recreo.

Además, la ley del sector ferroviario establece que se podrá declarar de interés público la prestación de determinados servicios de transporte ferroviario sobre líneas que resulten deficitarias. En tal caso, las empresas solo podrán prestarlos previa obtención de la correspondiente autorización, que será otorgada en exclusiva y, salvo excepciones, mediante un procedimiento de licitación pública y, en todo caso, bajo los principios de transparencia y no discriminación. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales colaborarán, mediante el oportuno convenio, en la financiación de las ayudas públicas necesarias para compensar los déficit de explotación de las empresas operadoras ferroviarias.

Por lo que se refiere a la ley de puertos, dedica un capítulo al contrato de concesión de obras públicas portuarias. La ley prevé la posibilidad de que las Autoridades Portuarias puedan promover la construcción y/o explotación, bien de un nuevo puerto o una parte del mismo que sea susceptible de explotación totalmente independiente, bien de infraestructuras portuarias de defensa, de abrigo, de accesos marítimos, de muelles y otras obras de atraque, siempre que se encuentren abiertas al uso público o apro-

vechamiento general. En este caso, el contrato de concesión habilita directamente al concesionario a la ocupación del dominio público donde se construya la obra, pero no habilita al contratista a prestar servicios portuarios básicos sin la previa obtención de licencia.

También se contempla el supuesto de concesión demanial para aquellos casos en los que el interesado desee ocupar parte de la zona de servicio del puerto con obras o instalaciones no desmontables o usos por plazo superior a tres años, dentro de lo establecido en los planes portuarios. El plazo máximo, en este caso, es de 35 años. Se trata de un ejemplo particular del tipo de contrato mixto recogido en la ley troncal, que ha contribuido de forma muy destacada a la mejora y modernización del sistema portuario español; sin embargo, su régimen no participa exactamente de las características previstas en el régimen general, en la medida en que se refiere generalmente a concesionarios que construyen instalaciones para uso propio y disfrutan de una concesión de dominio público como compensación por haber financiado y construido una infraestructura pública portuaria.



COLABORACIONES

5. Licitación y adjudicación de concesiones en España

La primera fase del proceso de licitación y adjudicación de una concesión es el sometimiento a información pública, por parte de la Administración concedente y durante un plazo de uno a dos meses, del estudio de viabilidad. Este documento, cuya importancia resulta capital para la buena marcha del proceso de licitación y adjudicación, debe contener un análisis de las previsiones de demanda de uso de la infraestructura, un estudio de la incidencia económica y social de la obra en

su área de influencia, un estudio de la rentabilidad de la concesión, un análisis de los costes y riesgos operativos y tecnológicos de la construcción y explotación de la obra, un análisis del sistema de financiación previsto y un estudio de impacto ambiental, en la medida en que lo exija la legislación vigente. En algunos casos, dependiendo de la naturaleza y finalidad de la obra, el estudio de viabilidad puede ser sustituido por un estudio de viabilidad económico-financiera y un anteproyecto de construcción y explotación de la obra, que debe incluir el régimen de utilización y explotación de la obra, y el régimen tarifario. El trámite de información pública sirve también para cumplimentar el concerniente a la evaluación ambiental, si la legislación aplicable así lo exige. Además, el propio Pliego de Cláusulas que sirve de base a la licitación también debe ser sometido a información pública.

Transcurrido el periodo de información pública y habiendo sido analizadas las alegaciones que se hayan presentado, la Administración concedente está en condiciones de aprobar el anteproyecto de la obra, en el que pueden haberse incorporado las modificaciones que se hayan estimado oportunas. La siguiente fase consiste en la elaboración del proyecto, que puede ser realizado por la Administración o por el concesionario.

La siguiente fase del proceso consiste en la convocatoria de la licitación, que debe ser publicada oficialmente conforme a las normas de los contratos de obras, poniendo a disposición de los interesados la información complementaria que señala la ley.

La evaluación de las ofertas se lleva a cabo teniendo en cuenta los criterios de evaluación fijados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), que en España y para el caso, por ejemplo, de

las autopistas de peaje, suelen ser básicamente los tres que se indican a continuación:

a) *Calidad técnica*. Suele asignársele aproximadamente la mitad de la puntuación contemplada para los tres criterios.

b) *Viabilidad de la propuesta y solvencia técnica y financiera de la sociedad concesionaria*. Suele asignársele alrededor del 30 por 100 de los puntos totales.

c) *Eficiencia del diseño concesional*. Suele asignársele aproximadamente el 20 por 100 de los puntos totales previstos para los tres criterios. En este criterio se pretende premiar aquella propuesta que incluya una menor aportación de fondos públicos, un menor peaje o un menor período concesional, según la variable licitada, considerada como cierre del modelo.

Dado que el objetivo del concurso es que el adjudicatario sea una sociedad concesionaria solvente y capaz y que cuente con un proyecto de buena calidad técnica, suele establecerse en muchos casos un mecanismo que permita eliminar a aquellos candidatos que no reúnan alguna de estas dos condiciones. Un modo de hacerlo consiste en desechar las ofertas que en los dos primeros criterios no alcancen la mitad de los puntos asignados. De esta forma, de aquellos que hayan logrado superar ese filtro, el ganador será la oferta que resulte más económica para la Administración y, por tanto, también para los usuarios.

Con el fin de mantener la tensión competitiva hasta el final en lo relativo a la financiación, al candidato ganador no se le obliga a cerrar la financiación antes de firmar el contrato, sino que se le da de plazo hasta la finalización de la obra. De esta forma, la eficiencia económica de la concesión se ve beneficiada por la tensión competitiva existente entre los financiadores, una vez liberados los compromisos que los financiadores habían contraí-



COLABORACIONES

do con los distintos licitadores que participaron en el concurso.

El órgano encargado de valorar las distintas ofertas y resolver la adjudicación es la Mesa de Contratación, que suele estar compuesta por unos 8 o 10 miembros, cuya participación viene justificada por la responsabilidad que tienen en alguno de los ámbitos de la política de infraestructuras. Habitualmente, el trabajo de valorar cada uno de los criterios o subcriterios se suele repartir entre distintos miembros de la Mesa, de acuerdo con su especialización. Una vez se dispone de las valoraciones de todos los criterios, el conjunto de la información es transmitida a la Mesa por el Ponente, que no tiene competencias para decidir a quién se adjudica la concesión, pero sí puede decidir qué oferta no es admisible desde su punto de vista.

El modelo español de licitación y adjudicación de concesiones está demostrando gran eficiencia en su aplicación, de lo que son buena muestra los siguientes datos: el número promedio de licitantes para cada proyecto se encuentra entre 6 y 10, la duración total de proceso —desde la convocatoria del concurso de licitación hasta la adjudicación— es inferior a los 6 meses, la firma del contrato de concesión se produce un mes después de la adjudicación, y el inicio de la construcción se produce en un plazo de 4 a 6 meses desde la adjudicación.

Tal como está diseñado, el proceso de licitación y adjudicación consigue mantener la tensión competitiva a lo largo de todo el proceso, lo que garantiza la eficiencia económica. Además, garantiza rapidez y seguridad en el procedimiento, calidad técnica del proyecto, fortaleza técnica y financiera del concesionario, correcta distribución de riesgos y, finalmente, clarificación y adecuada definición del papel de los diversos agentes: Administración, concesionario, usuario y financiador.

No obstante, en muchos países no utilizan el concurso abierto para licitar y adjudicar concesiones, sino el procedimiento negociado. La experiencia muestra que este sistema resulta mucho más complejo, lento y costoso, ya que numerosos aspectos básicos del contrato concesional son negociados entre la Administración y uno o dos licitadores que logran llegar a la fase final del proceso. Además, en el procedimiento negociado deja de existir tensión competitiva, lo cual dificulta enormemente la incorporación de la eficiencia del mercado. Las desventajas de este modelo se acentúan de modo significativo cuando es utilizado por un país que no cuenta con una Administración altamente cualificada, como es el caso, por ejemplo, de los países recientemente incorporados a la UE.

6. Seguimiento de las concesiones en marcha y reversión de las que finalizan

En España la entidad responsable del seguimiento de las concesiones de autopistas que se encuentran en funcionamiento es la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje y a ella le corresponde la vigilancia, inspección y control económico-financiero de las sociedades concesionarias. Además, si el Estado participa directa o indirectamente en el capital social de una sociedad concesionaria, el Delegado del Gobierno podrá vetar los acuerdos del Consejo de Administración cuando resulten lesivos para el interés público.

Una vez finalizado el plazo de la concesión, la obra pública concedida, las zonas complementarias anexas y, en su caso, los bienes e instalaciones incluidos en las zonas de explotación comercial deberán ser entregados a la Administración conce-



COLABORACIONES

dente en buen estado de conservación y uso. En ese momento, si así se hubiese establecido en el Plan económico-financiero y recogido en el contrato, el concesionario recibirá —o abonará, en su caso— el precio de reversión. Para ello, habrá de haber amortizado las inversiones que lo permitiesen y habrá de haber constituido un fondo de reversión para las inversiones no amortizables (como el caso de los terrenos).

Llegado el momento de la reversión de la concesión, la Administración puede convocar un nuevo concurso para una nueva concesión, que en este caso sería una concesión de explotación de la obra pública. En el caso de que la Administración tenga que pagar un precio de reversión al antiguo concesionario, la Administración puede obtener estos recursos como parte de la retribución futura que recibirá del nuevo concesionario.

medida en que se vayan realizando, más concretamente en la medida en que se vayan devengando.

Por el contrario, si del análisis realizado en términos de Contabilidad Nacional se deduce que no se ha realizado una transmisión suficiente de riesgos desde la Administración al concesionario, en ese caso, la obra pública se sitúa en el balance de la Administración, por lo que la inversión es considerada como inversión pública, con el consiguiente efecto sobre el déficit público, y el endeudamiento de la sociedad concesionaria se considera endeudamiento de la Administración pública, viéndose de esta forma afectada la deuda pública.

Por tanto, los efectos beneficiosos de la concesión desde el punto de vista de las cuentas públicas dependen, en cada caso, de que se efectúe una transmisión suficiente de riesgos desde la Administración concedente hacia el concesionario, de acuerdo con EUROSTAT, que es el organismo de la Comisión Europea responsable de la Contabilidad Nacional, y por tanto el máximo organismo competente en esta materia. No obstante, la aplicación práctica de los criterios señalados por Eurostat resulta bastante compleja en muchas ocasiones. En cualquier caso, los tres tipos de riesgos que entran en juego para las concesiones de construcción y explotación de infraestructuras son el riesgo de construcción, el riesgo de demanda y el riesgo de disponibilidad (que se refiere a la posibilidad de utilización de la obra pública).

El riesgo de construcción incluye todos aquellos factores que pueden afectar de modo negativo a la ejecución de la infraestructura como retrasos, sobrecostos, incumplimiento de los estándares establecidos, deficiencias técnicas, etcétera. El riesgo de demanda se refiere a la mayor o menor utilización



COLABORACIONES

7. Las concesiones y las cuentas públicas

Una de las razones más sólidas que justifican la utilización del sistema concesional es que, si se produce una adecuada transmisión de riesgos desde la Administración concedente al concesionario, se trata de operaciones que se encuentran fuera del balance de la Administración, por lo que la inversión no tiene efectos sobre el déficit público ni la deuda de la sociedad concesionaria tiene efectos sobre la deuda pública. Además, en caso de que se produzcan pagos de la Administración al concesionario como subvenciones a la construcción, como subvenciones al usuario —por ejemplo, en el caso del peaje sombra— o como subvenciones a la explotación, entonces esas aportaciones públicas sólo afectarán al déficit público en la

de la infraestructura por parte de los usuarios, con el consiguiente efecto directo sobre los ingresos del concesionario. Por su parte, el riesgo de disponibilidad afecta a la posibilidad de que la infraestructura se encuentre en condiciones de estar plenamente en servicio, de acuerdo con los estándares de calidad en dicho servicio previamente establecidos en el pliego de la concesión.

En España, la participación del sector privado en la gestión y financiación de infraestructuras se está llevando a cabo mediante concursos abiertos, en los que la construcción y la explotación se adjudica al concesionario que resulta ganador en dicho concurso. En esos casos, tal como se está llevando a cabo la licitación y adjudicación en nuestro país, siempre se trata de operaciones fuera del balance de la Administración concedente, por lo que no tienen repercusión sobre las cuentas públicas.

No obstante, en algunos casos se está utilizando en nuestro país la figura de la concesión institucional, en la que la construcción y explotación de la infraestructura se adjudica a una sociedad mixta —es decir, compuesta de capital público y privado— en la que el socio privado ha sido seleccionado mediante un concurso abierto. En estos casos, el análisis del efecto de la concesión sobre las cuentas públicas resulta más complejo, y en la práctica resulta más difícil que Eurostat lo considere como una operación fuera del balance de la Administración, sobre todo en los casos en que la sociedad mixta cuenta con mayoría de capital público. Algunas concesiones recientes en nuestro país en las que se ha utilizado la figura de la concesión institucional son Madrid Calle 30 (responsable de la reforma y explotación de la autopista urbana M-30 de Madrid) o la Línea 9 del Metro de Barcelona.

8. Reflexiones finales

La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y servicios públicos está adquiriendo cada vez mayor relevancia, especialmente entre los países desarrollados —fundamentalmente los países de la OCDE— y los países en transición, como es el caso de los países recientemente incorporados a la UE y de aquellos en vías de incorporación. Por lo que se refiere a estos dos últimos grupos de países, muchos de ellos han desarrollado recientemente, o están elaborando, marcos normativos específicos para las concesiones.

España se encuentra en la vanguardia a nivel mundial el campo concesional. Por una parte, nuestro país cuenta con una larga experiencia en la licitación, adjudicación, gestión y financiación de autopistas de peaje, en la que destacan dos periodos de especial impulso: de 1967 a 1976 y desde 1998 hasta ahora, llegando en la actualidad a un total de más de 4.000 km de autopistas de peaje, si se incluyen las que ya están licitadas o en fase de ejecución. Por otra parte, se ha producido un notable impulso de las concesiones de equipamientos públicos, especialmente desde 2002, con un volumen total de licitación de unos 2.500 millones de euros en el periodo 2002-2005. Por lo que se refiere a las perspectivas de futuro, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) para el periodo 2005-2020 otorga un peso relevante a la participación del sector privado, al que corresponde aproximadamente la ejecución de un 20 por 100 de las infraestructuras previstas en dicho plan.

En este notable crecimiento de la participación del sector privado en la financiación y gestión de infraestructuras y equipamientos públicos en España existen algunos factores que han jugado un papel



COLABORACIONES

de gran relevancia, entre los que destacan la solidez y solvencia del marco legislativo, la seguridad jurídica, la estabilidad política y económica así como la eficiencia del trabajo de la Administración pública. Precisamente, son deficiencias en algunos de estos aspectos las que explican las malas experiencias que se han producido en algunas ocasiones en la utilización del sistema concesional para impulsar las infraestructuras de transporte en algunos países.

A lo largo de todo este proceso, en nuestro país se han ido consolidando unos grupos empresariales que han alcanzado un gran desarrollo en el sector concesional, tanto en España como en el extranjero. Como muestra de la fortaleza del sector a nivel internacional, cabe destacar que entre las 11 mayores concesionarias de infraestructuras del mundo, durante los últimos años se han situado 7 empresas españolas: ACS/Dragados, Ferrovial/Cintra, FCC, Abertis, Sacyr Vallehermoso, OHL y Acciona. En conjunto, los grupos empresariales actualmente están gestionando concesiones además de en España, en Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Esta-

dos Unidos, Irlanda, Israel, Jamaica, México, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, República Dominicana y Sudáfrica. Como caso especialmente reseñable, cabe destacar el trabajo de Cintra en Texas, donde la empresa española se ha convertido en socio estratégico del Departamento de Transporte de dicho Estado para desarrollar un importante plan de concesiones.

Por la experiencia acumulada en España en el campo de las concesiones de infraestructuras y servicios públicos tanto dentro de la Administración pública como en el sector empresarial, nuestro país está llamado a jugar un papel relevante en el refuerzo institucional de las Administraciones públicas de otros países que están tratando de impulsar el sistema concesional, especialmente en el ámbito de los nuevos países de la UE y países candidatos. Este trabajo, en el que ICEX está llevando a cabo una importante labor de impulso, traerá como consecuencia un mayor desarrollo de las infraestructuras y los equipamientos públicos en estos países, así como una mayor actuación exterior de los grupos empresariales españoles, gracias a una mayor internacionalización del modelo concesional español.



COLABORACIONES