
Colaboración público-privada

José Luis Berrendero Bermúdez de Castro

Resumen: En el presente artículo se ofrece una visión global del sistema de colaboración público-privada, destacando el papel desempeñado por los agentes intervinientes, la normativa por la que se regula en España, así como las ventajas derivadas de su empleo en un contexto de contracción del gasto público.

Palabras clave: colaboración público-privada, inversión, financiación.

Códigos JEL: H44, H54.

1. Introducción

¿Qué es mejor, una ejecución de infraestructura, una prestación de servicio con titularidad pública que consume unos altos costes y no se preste con la calidad de servicio adecuada, o una adjudicación a un consorcio donde se haga la misma prestación a costes y calidad adecuados? ¿Es la misión del Estado asegurar las infraestructuras y los servicios o le compete ejecutarlas?

¿Si yo, ciudadano usuario de una infraestructura o de un servicio lo recibo con calidad y costes adecuados y, además, con un modelo que permite transferir el pago en el tiempo y no consume el presupuesto de mis instituciones, permitiendo abordar más proyectos, al mismo tiempo, me debo considerar razonablemente contento con los que procuran esta actuación?

Al margen del posicionamiento que se puede adoptar con respecto de los interrogantes planteados, a nadie se le escapa que el contexto económico actual, caracterizado por una contención del gasto de las administraciones públicas (AA.PP.), precisa del desarrollo de nuevas fórmulas para el sostenimiento de los servicios públicos y la ejecución de nuevos programas de infraestructuras en las que se de cabida al sector privado.

2. Concepto

La colaboración público-privada (CPP) designa una forma de cooperación entre las autoridades públicas y los agentes económicos. Esta cooperación tiene por objeto, en particular, financiar, construir, renovar o explotar una infraestructura o el suministro de un servicio.

La CPP se caracteriza por:

- La duración de la relación entre los socios.
- El modo de financiación en los proyectos.
- El papel de los socios en la definición, concepción, realización, aplicación y financiación.
- La distribución de los riesgos.

La CPP es un paso más allá de la licitación pública tradicional, y se distingue porque los agentes económicos reciben su remuneración al menos en parte por la explotación de la infraestructura o la prestación del servicio.

En este contexto, podemos decir que se inicia la generación de un proyecto CPP cuando el sector público sabe lo que quiere y cómo lo quiere; entonces llama a la licitación pública y, como consecuencia de ella, se produce la intervención de los agentes económicos y de los financiadores.

Las ventajas básicas de la colaboración público-privada son las siguientes:

- Hace que los proyectos estén más a nuestro alcance.
- Maximiza el uso de las capacidades del sector privado.
- Transfiere al sector privado el riesgo de costes durante la duración del contrato.
- Asigna los riesgos a aquella parte que mejor puede gestionarlos o absorberlos.
- Ofrece seguridad presupuestaria.
- Fuerza al sector público a centrarse en resultados y beneficios.

— Asegura la calidad de servicio durante el periodo CPP.

— Permite que el sector público solo pague cuando el servicio esté terminado o entregado.

— Permite la inyección de capital del sector privado.

— Puede hacer que las transacciones no queden reflejadas en su totalidad en la contabilidad pública.

— Adecuación de los modelos de financiación a los proyectos concretos.

— Necesidad de transparencia respecto del socio y el financiador privado.

Por supuesto, los retos y riesgos de las operaciones de colaboración público-privada son:

— Necesidad de experiencia en el sector privado y de capacidades y habilidades adecuadas en el sector público.

— La CPP no logra una transferencia de riesgos completa.

— La CPP implica perder parte del control de gestión por el sector público.

— Los contratos de CPP pueden ser largos y costosos.

— El sector privado puede acusar sus costes de financiación elevados.

— Las fórmulas de CPP son relativamente inflexibles en el largo plazo.

— La existencia de ciertos riesgos «jurídicos».

— La incursión en costes elevados por eludir la consolidación contable y presupuestaria.

3. Contexto

Se puede afirmar que el contexto en que se desarrolla la CPP es el siguiente: «Modelos de contratación pública, en un escenario de necesidad de inversión y necesidad de mantener la competitividad». Bajo este marco conceptual, sus principales características son:

— Necesidad de infraestructuras cifrada para el periodo 2010-2020.

— Ciclo económico caracterizado por la debilidad presupuestaria para abordar inversiones.

— Descenso de la aplicación de fondos estructurales a partir de 2013.

— Necesidad de sostenibilidad/sustentabilidad de nuestro modelo de desarrollo.

— Necesidad de ajuste en los presupuestos públicos, estando obligadas las instituciones a encontrar fórmulas que no repercutan en el descenso de las partidas de inversión.

Atendiendo, por tanto, a lo anterior, se puede añadir que:

— Un uso eficiente de los proyectos de CPP para poder hacer las inversiones necesarias en las infraestructuras puede ayudar a disminuir la presión en las finanzas públicas y en el déficit, además de contribuir a un crecimiento económico más estable y a una mayor transparencia en el gasto público; todo ello maximizando el aprovechamiento del dinero público: se puede construir más y gestionar más con los mismos recursos públicos (Kazastay, 2006).

— La inversión sostenida en infraestructuras es vital si Europa quiere mantener su competitividad teniendo en cuenta el rápido crecimiento de las economías emergentes (Hon Alistair Darling, 2007).

4. ¿Quiénes son los «agentes» y los «protagonistas»?

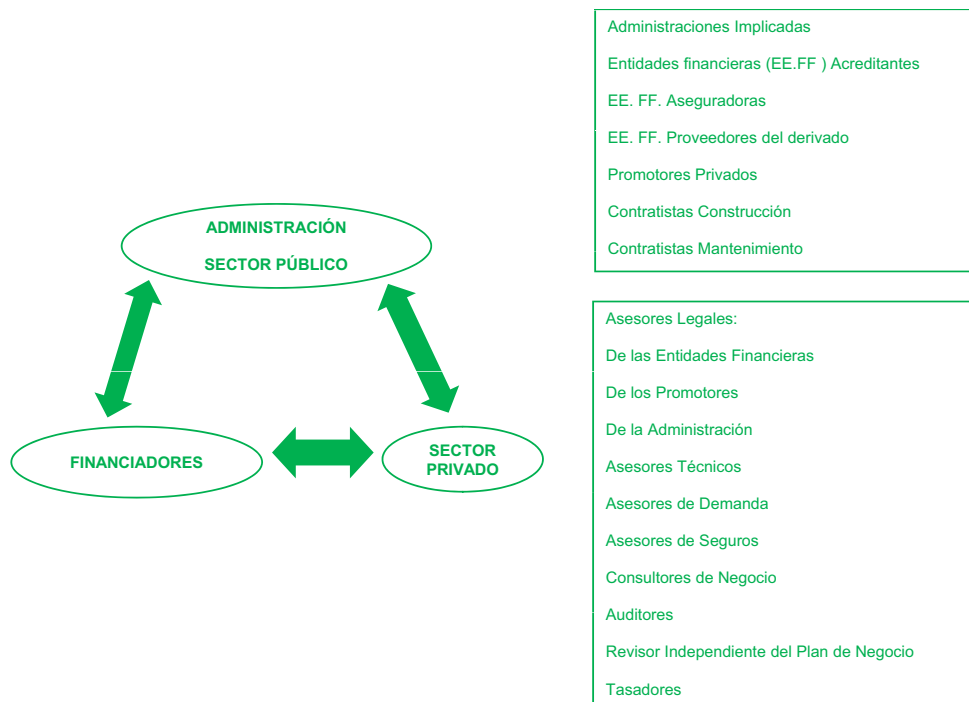
En el esquema 1 se describen los principales agentes intervinientes en el desarrollo de los proyectos de CPP, mientras que en los esquemas 2 y 3, se muestra la función de los mismos según el modelo que se adopte.

5. Filosofía y legislación de la CPP

El fenómeno de la CCP solo puede entenderse en un momento en el que se imponga una visión multilateral del gobierno de los ciudadanos, en el que el Estado comparte protagonismo con otros actores (privados y financiadores) en la satisfacción de los intereses generales.

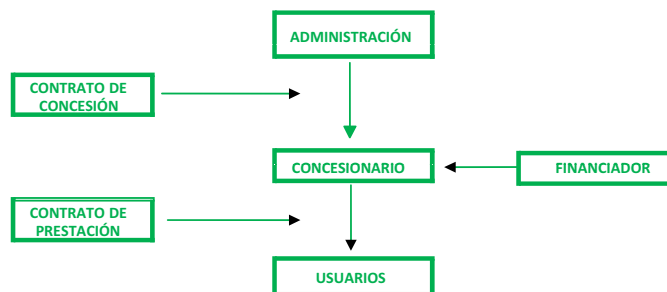
Frente a concepciones simplistas y reduccionistas que entienden la CPP como un simple mecanismo financiador o elusivo de las obligaciones de la disciplina presupuestaria, otros compartimos una visión más estratégica de perseguir la eficiencia en la gestión de los intereses públicos e intentar aunar en los modelos de gestión a la mayor cantidad de agentes económicos participando cada uno de ellos con el desarrollo de lo mejor de sus capacidades y habilidades.

Esquema 1: Principales agentes en el desarrollo de proyectos de CPP



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 2: Intervención de agentes en un modelo concesional



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 3: Intervención de agentes en un modelo de creación de sociedad pública



Fuente: Elaboración propia.

En concreto, los modelos de CPP coordinan e integran la necesaria seguridad jurídica y la transparencia de los intereses del sector público, la capacidad de gestión y eficacia de los agentes privados y la capacidad de control y eficiencia económica que aportan las entidades financieras.

Para mayor entendimiento en el esquema 4 se muestran los diferentes modelos de gestión de infraestructuras y servicios, los cuales deben armonizar las convicciones de los agentes públicos con las limitaciones que imponen los sistemas económicos. Como se menciona anteriormente, solo un Estado que es capaz de compartir con agentes privados la satisfacción de las necesidades ciudadanas es capaz de acoger la filosofía en la cual se pueden desarrollar las políticas de CPP.

Las principales normas que afectan al desarrollo de proyectos CPP son las siguientes:

— El Libro Verde sobre la Colaboración-Público Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones (abril 2004).

— Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios.

— Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (y modificaciones de la Ley de Economía Sostenible).

— Ley de Captación de Financiación en los Mercados por los Concesionarios de Obras Públicas. Actualmente en trámites parlamentarios.

6. Epílogo

En el contexto actual es necesario caminar y encontrar fórmulas para el desarrollo de infraestructuras. En este contexto, las fórmulas de CPP se anticipan como las más adecuadas para cumplir estos objetivos. Cabría decir, como resumen, que en época de grandes males es necesario adoptar grandes remedios, y la grave situación económica que atravesamos exige dar importantes pasos. Entendemos, por último, que es necesario, sin desnaturalizar la esencia del interés público, flexibilizar jurídica y económicamente el sistema de contratación pública, de manera que los operadores económicos participen desde el principio en el diseño de los proyectos y se responsabilicen de la gestación y buen fin de los mismos.

En el futuro más inmediato, los retos a superar son:

— Para afrontar las dificultades del futuro, necesitamos capacidad de innovación, espíritu emprendedor y responsabilidad ciudadana (Goldsmith, 1999).

— Aunque se han hecho avances, la necesidad de inversión y soluciones de financiación innovadoras siguen ahí.

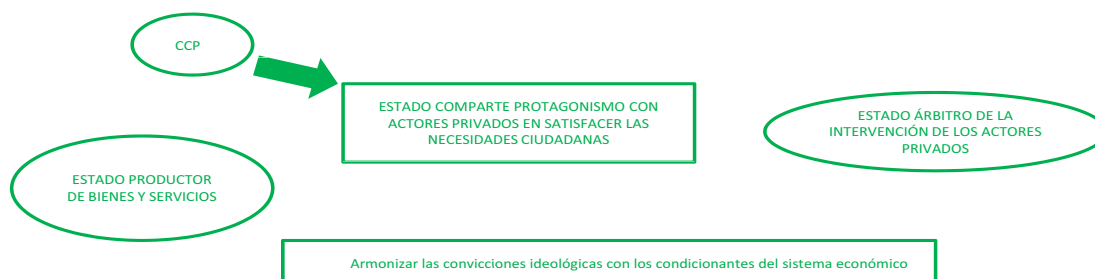
Referencias bibliográficas

Goldsmith, S. (1999): *The Entrepreneurial City: A How-To Handbook for Urban Innovators*, Manhattan Institute.

Hon Alistair Darling, M.T. (2007): *CDI Annual Conference*.

Kazastay, Z. (2006): *Investing in Europe's Regions and Cities. Public and Private Partners for Growth and Jobs*.

Esquema 4: Modelos de gestión de infraestructuras y servicios



Fuente: Elaboración propia.