

Modelos aplicados de colaboración público-privada por la Administración Pública. Experiencias en la Administración General del Estado

Cristina M^a Tello Blasco

Consejera Técnico.

División de Asesoría Económica.

Ministerio de Fomento

RESUMEN

Una mejor y mayor dotación de infraestructuras en España que permitan una convergencia real a los mercados europeos es una exigencia permanentemente planteada por la sociedad, con unos parámetros cada vez mayores de calidad, rapidez y seguridad en el servicio prestado. Por otro lado, la realización de estas infraestructuras supone unos enormes costes monetarios que han de ser sufragados por los ciudadanos.

Frente a la tradicional fórmula de financiación de este *stock* de infraestructuras desde los presupuestos públicos, se sitúan las múltiples fórmulas de colaboración público-privada, que han alcanzado actualmente un elevado grado de desarrollo y que han evolucionado desde fórmulas que siguen estrictamente el clausulado de un contrato celebrado entre ambos sectores a otras totalmente novedosas en cuanto a formas de financiación, participación del sector privado en la elaboración de propuestas, seguimiento de la calidad asociada a un sistema de bonus y penalizaciones, y un sinnúmero de aspectos que requieren la participación activa y positiva de ambas partes para el buen desarrollo de los objetivos propuestos.

En este ambiente colaborador juega un papel muy relevante, o mejor dicho, imprescindible, la legislación. Las leyes dan soporte y

seguridad a la aparte privada y establecen de forma clara y precisa los derechos y obligaciones de ambas partes. En la historia de las colaboraciones público-privadas en España podemos distinguir varias normas que han regulado, o regulan aún, estas situaciones y que han permitido un importante desarrollo de estos contratos. La Ley de Autopistas de 1972 y la Ley de Concesiones de Obras Públicas de 2003 son claros ejemplos.

En cuanto al rápido desarrollo de múltiples formas de colaboración entre el sector público y privado, hemos de destacar el llamado método alemán o de abono total del precio y el peaje en sombra. Ambos sistemas ofrecen una financiación de la inversión para el sector público de forma diferida, el primero de ellos por efectuarse el pago al sector privado una vez que la infraestructura se ha construido, y el segundo por tratarse de pagos que realiza la Administración *a posteriori* por el servicio prestado a los ciudadanos, que perciben la infraestructura como «libre» o no concesionada.

Finalmente, señalar que si bien los ámbitos de las asociaciones público-privadas se han desarrollado tradicionalmente en el sector de las carreteras, actualmente se van diversificando a todas las infraestructuras y modos de transporte, y un buen ejemplo de ello es la concesión ferroviaria internacional entre Figueras y Perpiñán, que conecta la red ferroviaria europea y permite un acceso rápido a Europa a través de los Pirineos.

Como conclusión, se indica que todas estas variantes de las colaboraciones público-privadas tienen cada vez más implantación y son las que están permitiendo el incremento de las infraestructuras en España, y más concretamente el desarrollo del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte del Ministerio de Fomento, que desembocará en un acercamiento de España, país periférico, al centro de Europa.

1. INTRODUCCIÓN

La Administración Pública debe servir a los intereses de la colectividad, entre los que se encuentra, sin duda alguna, la satisfacción de las necesidades de desplazamiento de personas y mercancías, necesidad que ha de ser satisfecha por medio de la construcción de infraestructuras de transporte, a las que cada vez más se les exige mayor calidad, en el más amplio sentido de la palabra: funcionalidad, eficiencia económica, rapidez, comodidad y seguridad.

España necesita dotarse de un adecuado sistema de transporte, en cantidad y calidad, con el fin de reducir la distancia de nuestro país periférico a los grandes mercados europeos. Uno de los medios de que disponemos para mejorar esta situación es la construcción de nuevas infraestructuras. Éstas contribuyen de forma eficaz a reducir esta brecha tradicional y, así, el crecimiento del *stock* de infraestructuras colabora al crecimiento convergente de España hacia la Unión Europea.

Es en este contexto de necesidad permanente de infraestructuras donde situamos el análisis de la evolución de las diferentes fórmulas de financiación utilizadas en nuestro país.

En la larga trayectoria de realización de obras públicas en España, la financiación de las infraestructuras, al igual que en otros muchos países, ha incluido multitud de variantes, que pueden ir desde la financiación totalmente pública, por medio del presupuesto público (se trata de infraestructuras incluidas en los Presupuestos Generales del Estado), hasta una financiación totalmente privada (es el caso de las infraestructuras construidas en el ámbito privativo y que dan servicio a particulares y empresas, como, por ejemplo, las pequeñas vías férreas que sirven de acceso a centros de procesamiento de áridos o minas).

Si nos ceñimos al ámbito del sector público, en nuestro país, los ingresos de los presupuestos de las diferentes Administraciones y su posterior consignación para financiar las infraestructuras continúan respondiendo al principio de desafectación impositiva o de caja única: los tributos no tienen un carácter finalista en lo que se refiere a la financiación de las partidas presupuestarias, de forma tal que lo recaudado por el erario público se deposita en una caja común, que el Estado o la Administración correspondiente distribuirá entre sus actividades sin atender a la fuente u origen de los mismos. (Sólo muy recientemente se ha alterado este principio, con la introducción del recargo del impuesto especial de hidrocarburos para contribuir a la financiación del sistema sanitario.) De esta manera son los contribuyentes, en general, los que, en última instancia, financian las infraestructuras por esta vía de financiación presupuestaria.

En la actualidad, la pertenencia de España a la Unión Europea (que implica el compromiso de cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de los límites de déficit público), junto con la imperiosa necesidad de infraestructuras, se han constituido como premisas fundamentales en la construcción de obra pública, y así, la Administración ha planteado la posible utilización de nuevas fórmulas que permitan la realización de las actuaciones necesarias, como:

– *Figuras tributarias específicas*, relacionadas especialmente con el uso de las carreteras, entre ellas:

- Tasa por el uso de las infraestructuras, aplicable a los turismos y a los vehículos pesados.
- Implantación de peajes blandos en las autovías que cuenten con un itinerario alternativo gratuito.
- Imposición de contribuciones especiales a los beneficiarios directos de las actuaciones en carreteras.

– *Fórmulas de colaboración público-privadas* que permiten la provisión de obras sin incrementar apenas el gasto público.

Es esta última fórmula, la que se basa en una colaboración público-privada, la que ha tomado relevancia y se ha desarrollado rápidamente en estos últimos años siguiendo varias modalidades, fórmula que se fundamenta en la conjugación de los beneficios sociales obtenidos al disponer de una nueva o mejorada infraestructura y la posibilidad de realizarla con una nula o escasa influencia en las cuentas públicas.

Es esta colaboración público-privada sobre la que gira el análisis efectuado a lo largo de esta exposición, que muestra las experiencias de la Administración General del Estado, y más concretamente del Ministerio de Fomento, en la utilización de las asociaciones público-privadas o APPs (en inglés denominadas como PPPs) en sus diferentes variantes.

2. LA TRAYECTORIA CONCESIONAL ESPAÑOLA

Las empresas españolas han realizado un gran número de actuaciones concesionales no sólo en España, sino también en otros países, desde antes de los años ochenta, creando una «cultura concesional» muy asentada en el ámbito de negocio de las constructoras españolas.

El análisis de la situación en cuanto a *stock* de infraestructuras concesionadas en España muestra la evidencia de un mayor desarrollo concesional en nuestro país que en otros países en las décadas de los setenta-ochenta, y quizá esto pueda justificarse por la existencia de una ley, la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, que estableció un marco legal estable y claro que supuso un aumento de la confianza empresarial y permitió un buen desarrollo de esta fórmula de colaboración entre los sectores público y privado al establecer de forma

contractual las garantías, derechos y deberes de ambas partes. (Posteriormente se analizan las características de esta Ley y cómo pudo contribuir al desarrollo del modelo concesional en España.)

El intervalo que va desde el año 1985 hasta 1995 supuso un paréntesis en la utilización de este sistema de colaboración público-privada. En este periodo, las obras públicas eran financiadas casi exclusivamente por el «método tradicional» presupuestario.

Es a partir del año 1996, con la recuperación económica y la adopción de los criterios de convergencia, cuando renacen los sistemas de asociación público-privada o APPs. Siguiendo este planteamiento se proyecta la Primera Fase del Plan de Autopistas de Peaje del Ministerio de Fomento, que comprendió 10 autopistas de peaje con una inversión superior a los 3.000 millones de euros.

Posteriormente, la promulgación de una nueva ley sobre concesiones en el año 2003 permite el relanzamiento de nuevas concesiones, aplicables en los distintos modos de transporte e infraestructuras. En este nuevo marco, si se considera únicamente el ámbito de las carreteras, se han licitado al menos 15 nuevas autopistas más: por ejemplo, las autopistas radiales de Madrid, la circunvalación de Alicante, las autopistas de Cartagena a Vera y de Alicante a Cartagena o la remodelación de las autopistas existentes por medio de contratos concesionales de peaje en sombra, que tratan de dar respuesta a la necesidad de dicha remodelación. También se han llevado a cabo numerosos contratos de remodelación o construcción en otros ámbitos, como el ferrocarril o el aeroportuario.

En cuanto al presente de las infraestructuras en España, está gobernado por el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, PEIT, ambicioso plan para el horizonte 2005-2020 que reúne las directrices básicas de la actuación en infraestructuras y transporte de competencia estatal. Este Plan supone un esfuerzo de dotación de infraestructuras de 250.000 millones de euros, lo que supone una media anual de unos 15.500 millones de euros y un esfuerzo inversor en torno al 1,5 % del PIB como media a lo largo de su periodo de vigencia. Estas cantidades difícilmente podrían satisfacerse desde el sector público únicamente. El PEIT plantea una estrategia de financiación diversificada que, manteniendo un fuerte soporte de financiación presupuestaria, en torno al 60 % del total, posibilita la utilización de diversas fuentes e instrumentos de financiación extrapresupuestaria, asegurando la viabilidad económico-financiera del Plan en su conjunto (si bien la financiación extrapresupuestaria significa el 40 %, la inversión privada por medio de PPPs supone un 20 % de las

inversiones totales, principalmente bajo el esquema de concesión de obra pública).

Así, la estrategia financiera del Plan sitúa en un 60 % la financiación presupuestaria, en un 20 % la financiación por medio de PPPs y en otro 20 % una financiación «variada», procedente de tasas, tarifas y precios públicos, ingresos de las empresas estatales, ayudas y subvenciones de la Unión Europea... Esta estrategia se basa en «*los principios de mantenimiento de un esfuerzo inversor estable en el tiempo, aprovechamiento de la capacidad de autofinanciación de las empresas y entes públicos, y utilización, conforme a los objetivos y opciones estratégicas del propio Plan, de los mecanismos de colaboración público-privada pertinentes*».

3. ¿QUÉ MOTIVOS NOS IMPULSAN A LA ELECCIÓN DE PPPS?

PPP es un medio como otro cualquiera de promover infraestructura pública. Los motivos para elegir una financiación por medio de colaboración público-privada pueden ser muy variados, desde motivos medioambientales (simplificando, sería la aplicación del principio de «quien contamina paga») a motivos políticos o simplemente económicos.

En España, el caso más habitual es que la necesidad de infraestructuras en muchas zonas y la carencia de un *stock* suficiente se contrapongan al hecho de unos fondos públicos cada vez más restringidos por la aceptación de los criterios europeos de estabilidad y crecimiento, que limitan las posibilidades de gasto público. Lo que ocurre en muchas ocasiones es que no hay alternativa a la infraestructura construida por PPP, pues, en caso de no contar con la parte de financiación privada, la inversión necesaria no dispondría de fondos suficientes o la inversión se prolongaría demasiado en el tiempo. Esto supone una ventaja objetiva: la posibilidad de construir la obra pública en el momento en que es necesario, satisfaciendo, por lo tanto, las necesidades sociales de un modo eficiente y racional. Sin embargo, no se debe olvidar en el análisis para la elección de una PPP la desventaja real que supone la financiación privada frente a la financiación pública, ya que la primera resulta más cara en términos monetarios (principalmente por el encarecimiento de la financiación bancaria del sector privado frente al sector público).

Así, el análisis y la determinación de las ventajas y desventajas de cualquier PPP debe ser la base fundamental sobre la que se asiente la decisión, política al fin y al cabo, de satisfacer la necesidad social por un medio u otro.

4. EL DESARROLLO DE UN MARCO LEGAL EN EL ÁMBITO DE LAS PPP'S

Como ya se ha indicado, podemos situar el punto de partida del desarrollo de PPPs en España con la promulgación de la Ley 8/1972, de 10 mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. Esta, ley constituyó un sistema normativo general aplicable a todas las autopistas, ya que, una vez iniciado el Plan de Autopistas, era preciso arbitrar con carácter urgente una regulación jurídica que agregase toda la experiencia propia y ajena en este tipo de gestión de servicio público, pues la regulación jurídica existente consistía en la promulgación de Decretos-leyes específicos para cada uno de los concursos que se convocaban, con la consiguiente dispersión y casuística de las normas sobre concesión de autopistas de peaje. Así, por medio de esta Ley se *«fija el régimen jurídico básico y supletorio de las concesiones para la construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje, determinando las condiciones o requisitos que deben reunir estas modernas vías de comunicación»*.

El marco legal estable y claro creado en España con esta legislación desembocó en el aumento de este tipo de gestión público-privada, y puede ser éste el motivo de que se construyesen en España muchas más autopistas que en otros países similares.

La Ley de concesiones de autopistas, junto con las leyes de contratación de las Administraciones Públicas y sus correspondientes modificaciones a lo largo de los años, han sido desde entonces el entorno regulador de los contratos concesionales.

En el año 2003, un nuevo impulso regulador toma la iniciativa: la Ley de concesiones de autopistas del año 1972 se extiende a todos los ámbitos de infraestructuras y modos de transporte: se promulga la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (integrada en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Real Decreto-ley 2/2000, de 16 de junio).

El último hito en este proceso lo constituye la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, con fecha de entrada en vigor el 1 de mayo de 2008. En esta Ley el contrato de concesión de obra pública aparece encuadrado entre los contratos típicos, sujetos a regulación armonizada cuando su valor estimado sea igual o superior a 5.278.000 euros.

Este marco legal formado por el entramado de la Ley de contratos y de concesiones, junto con sus correspondientes reglamentos y normas de desarrollo, favorece la participación privada en este tipo de negocio al crear un entorno de seguridad y estabilidad sin el cual la inversión privada sería muy limitada.

5. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA LEY 13/2003 REGULADORA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

La propia exposición de motivos de la Ley señala como objeto principal la puesta al día de la figura concesional, recuperando y profundizando los rasgos definidores de dicha figura, como son la contribución del sector privado a la creación de infraestructuras públicas y la retribución equitativa del esfuerzo empresarial en este campo. Esta regulación dota de coherencia a la legislación sectorial existente al tratarse de una norma de carácter horizontal aplicable a todo tipo de obras públicas.

La figura de la concesión queda caracterizada por cuatro conceptos fundamentales, conceptos que constituyen el núcleo de ésta y que podemos explicar brevemente:

Obra pública. Como realidad tangible que admite la posibilidad de su explotación económica, la obra pública constituye el principal factor para definir el objeto de la concesión, factor al que se unirá el interés que la construcción de la obra merezca a la Administración concedente. La obra pública será susceptible de constituirse en soporte instrumental para la ejecución de actividades y servicios varios de interés público, incluido el que pueda desprenderse de su propia naturaleza cuando se destine al general uso o aprovechamiento.

Riesgo concesional. La asunción de riesgo en *proporción sustancial* por el concesionario resulta determinante para que el contrato de concesión sea considerado como tal según las exigencias de la doctrina y conclusiones de la Comisión Europea, expuestas en su Comunicación Interpretativa 2000/C 121/02, publicada en el *DOCE* de 29 de abril de 2000. El concesionario asume el riesgo de construcción, conservación y explotación, y esto es lo que sirve de base para que la figura concesional conserve sus señas de identidad. Evidentemente, en un contrato de larga duración por naturaleza, la asunción del riesgo, ante la imposibilidad de predecir con un margen razonable de error el futuro, no puede transformar el contrato en un negocio aleatorio, por lo que en coherencia se impone moderar adecuadamente los límites del riesgo si se quieren atraer la participación del capital y la iniciativa privadas en inversiones, cuyo volumen exige el esfuerzo compartido de los sectores público y privado. La «buena marcha» del negocio requiere que ambas partes colaboren y se beneficien de esta misma colaboración.

Equilibrio económico de la concesión. La alteración de las causas tasadas en la Ley, que provoquen un desequilibrio económico del contrato,

con efectos que superan los límites tolerables o deseables para la credibilidad de la institución y para el interés público, puede llevar a la recomposición del equilibrio económico del mismo, tanto si el equilibrio se ha roto en perjuicio como a favor del concesionario. Este punto es particularmente significativo, por cuanto que choca con la tradición de los numerosos pliegos de condiciones que consagraban este equilibrio económico, con una interpretación siempre favorable al concesionario, hasta el punto que de aplicarse así el riesgo de la parte privada quedaría totalmente mitigado e incluso podría desaparecer en muchas ocasiones, por lo que la concesión perdería su naturaleza. Ahora, el marco definido entre la Administración y el concesionario por medio del contrato de concesión es la referencia obligada para determinar los riesgos y beneficios del concesionario y restablecer el equilibrio económico en los casos en que sea necesario.

Diversificación de las fuentes de financiación. Se hace más atractiva la concesión para el capital privado introduciendo un régimen regulador que pretende evitar la congelación de la inversión que se realice. La concesión, como bien jurídico, se integrará plenamente en el tráfico mercantil desde el momento de la perfección del contrato, pudiendo ser objeto de cesión e hipoteca. Además, la Ley facilita la apertura de la sociedad concesionaria al mercado de capitales, bien mediante los medios convencionales (emisión de obligaciones, bonos u otros títulos semejantes, por ejemplo) o incluso mediante la titulación de los derechos de crédito vinculados a la explotación de la obra, titulación que podrá referirse, en su caso, a los que correspondan a las zonas complementarias de la concesión de carácter comercial. La presencia de capital privado se asegura mediante un sólido repertorio de garantías para los posibles acreedores hipotecarios y poseedores de títulos.

Además de estas cuatro características definidoras de esta modalidad de PPP, se hace preciso destacar las principales innovaciones de la Ley, entre las que se pueden señalar las siguientes:

Financiación de obras relacionadas o «financiación cruzada». Se admite la posibilidad de financiar, dentro de un mismo contrato de concesión, dos o más obras relacionadas funcionalmente entre sí. En todo caso, el plan económico financiero reflejará los costes de las dos o más obras y, del mismo modo, las tarifas de utilización de la obra sujeta a explotación económica. Ese mismo artículo abre la posibilidad de que la retribución del concesionario sea por medio de la explotación de la concesión de dominio público de la zona de servicios o área de influencia en que se integra la obra, siempre y cuando ésta no sea susceptible de explotación económica.

Zonas complementarias de explotación comercial. Complementando lo expuesto en el párrafo anterior, la Ley posibilita que la concesión se complemente con los ingresos procedentes de zonas o terrenos para la ejecución de actividades complementarias, comerciales o industriales que sean necesarias o convenientes por la utilidad que prestan a los usuarios de las obras y que sean susceptibles de aprovechamiento económico diferenciado.

Iniciativa privada. El sector privado queda una vez más fortalecido en esta Ley al posibilitar su participación desde el mismo momento en que puede elaborar propuestas de realización de infraestructuras al sector público. Estas propuestas deberán ir acompañadas de un estudio de viabilidad y el autor tendrá derecho a la correspondiente compensación, pudiendo ser o no el adjudicatario (el procedimiento de licitación sigue la vía tradicional).

Cláusula de progreso. La Ley especifica que «*el concesionario deberá mantener la obra pública de conformidad con lo que, en cada momento y según el progreso de la ciencia, disponga la normativa técnica, medioambiental, de accesibilidad y eliminación de barreras y de seguridad de los usuarios que resulte de aplicación*». Así, la infraestructura será continuamente adaptada a la situación actual de técnica y calidad, lo que redundará, sin duda, en un mejor servicio a los ciudadanos.

Mecanismos de «premios» y penalizaciones. Se impulsa la introducción en los pliegos de concesiones de criterios para la medición y valoración de la calidad del servicio prestado por el concesionario: por ejemplo, regularidad del firme, medidas para la reducción de la accidentabilidad o de la congestión, tratamiento de la viabilidad invernal, reducción de colas en peajes, información ofrecida en tiempo real, entre otros.

Plazos concesionales más reducidos. Se permite adecuar los contratos concesionales a la realidad financiera, pues plazos excesivamente largos suponen un incremento excesivo de los costes de financiación e incluso llega a imposibilitar la financiación de la misma en los mercados financieros. Así, en los casos de construcción y operación, el plazo queda fijado en un máximo de 40 años, mientras que en los casos de concesiones de operación, el plazo se reduce a un máximo de 20 años, si bien, en ambos casos, pueden ampliarse hasta un máximo de 60 y 25 años, respectivamente, con el objetivo de restablecer el equilibrio económico del contrato.

Repasando cada uno de los puntos esenciales de esta Ley de concesiones, no se puede dejar de mencionar que esta regulación trae como principal consecuencia el establecimiento de una base funda-

mental del contrato entre los sectores público y privado, base que garantiza una seguridad jurídica y crea un reparto equilibrado de riesgos entre ambas partes y redundante en muchos efectos positivos sobre los usuarios, como son la reducción de los costes y el aumento de calidad en el servicio prestado.

A continuación, como muestra de las influencias legales en la ejecución de obras según PPPs, se hace un breve paseo por la historia de las licitaciones de las autopistas de peaje desde mediados de los años noventa hasta nuestros días, regidos por el actual Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT).

6. LAS LICITACIONES DE AUTOPISTAS DE PEAJE DESDE MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA

Ya se ha comentado la influencia de la Ley de Autopistas de 1972 en la realización de estas infraestructuras en España hasta el principio de los años ochenta. En los años ochenta y cinco-noventa y cinco hubo un parón importante en este tipo de contratos, y fue a partir de la superación de la crisis económica cuando se impulsaron y comenzó de nuevo su auge por medio del lanzamiento de la Primera Fase del Plan de Autopistas de Peaje del Ministerio de Fomento.

Esta fase comprendió la licitación de 10 autopistas de peaje por una inversión de más de 3.000 millones de euros y con una longitud superior a los 500 km y significó el comienzo de la colaboración público-privada en el sentido actual: no como mera realización de un contrato entre ambas partes, sino como todo un entramado de relaciones entre ambos sectores con el objetivo de satisfacer las necesidades sociales, aumentar el bienestar común y obtener una rentabilidad adecuada desde el punto de vista del sector privado.

Las licitaciones de estas autopistas supusieron todo un éxito por la concurrencia y competencia con que se llevaron a cabo. Quizás, este éxito tenga mucho que ver con el profundo análisis preliminar que se llevó a cabo para el estudio de la viabilidad económica de cada una de las propuestas realizadas. Para ello se consideró un escenario de estudio con parámetros económicos determinados y se analizaron las influencias del coste por kilómetro, la IMD (intensidad media diaria de vehículos) y los plazos de concesión sobre la rentabilidad económica de cada infraestructura. El resultado mostraba dos zonas claramente diferenciadas: infraestructuras a las que se suponían una alta rentabilidad y otras en las que la rentabilidad no era suficiente, a pesar de constituir en sí misma una obra susceptible de explotación económica.

En el primer caso se trató de minorar la rentabilidad de las concesiones a límites razonables que aumentaran los beneficios de la colectividad; y así, en estas autopistas, se añadió en el pliego de condiciones la realización de otras obras cuya explotación resultara gratuita para el usuario (como la realización de tramos del anillo M-50 en Madrid).

En el segundo caso, la opción fue establecer una colaboración pública bajo la forma de lo que se llamó «préstamo participativo», préstamo cuya remuneración está asociada a la marcha del propio negocio concesional; por lo que si el negocio resulta muy rentable la remuneración del préstamo es muy elevada, y, en el caso contrario, la remuneración es mucho más reducida. Así, la Administración concedente resulta «asociada» al mismo negocio concesional y, en particular, al beneficio de la parte privada.

A este gran desarrollo de las fórmulas concesionales a finales de los años noventa se une el desarrollo de otras formas de colaboración público-privada, tal como el método de abono total del precio, llamado método alemán, y el método de peaje en sombra, por el cual es la Administración, y no el usuario, la que realiza el pago del peaje al concesionario. También se han de destacar para este mismo periodo y en el ámbito de otros Ministerios el relanzamiento de PPPs, siguiendo estos esquemas u otros también novedosos por medio de las sociedades mixtas, donde las fórmulas de colaboración entre ambos sectores se diversifican enormemente.

Si bien este relanzamiento de las PPPs a finales de los años noventa es muy significativo, es la promulgación de la Ley de Concesiones 13/2003 la que de nuevo las impulsa. Así, en ese mismo año, recientemente publicada la Ley, se licitan en el ámbito estatal cinco nuevas autopistas de peaje. Respecto de la licitación de estas autopistas, se ha de resaltar que se llevaron a cabo siguiendo las directrices de la nueva normativa, recientemente aprobada, pero aún no en vigor. El espíritu de esta Ley es claramente manifiesto en cada uno de los pliegos de cláusulas que rigen cada contrato de concesión para la construcción, conservación y explotación de las distintas autopistas de peaje.

Se publican los pliegos de cláusulas particulares para cada una de ellas y se adopta para cada autopista el sistema de concurso por procedimiento abierto como forma de licitación. Además, en los pliegos (*BOE* nº 189, de 8 de agosto de 2003) se establecen las condiciones particulares de cada uno de los contratos, el plazo, las posibilidades de recibir como «ayuda» una determinada cantidad de préstamo participativo, los requerimientos de capitalización y solvencia, así como

todos los detalles técnicos de las infraestructuras y los criterios de valoración a la hora de la adjudicación del concurso.

En este sentido, los pliegos especifican la valoración de los siguientes criterios a la hora de escoger la oferta más ventajosa:

Calidad técnica. Con una valoración máxima de 400 puntos, este criterio queda desglosado en dos partes: la primera de ellas se refiere a las características técnicas, funcionales y estéticas, mientras que la segunda parte valora la composición de la estructura tarifaria (teniendo en cuenta los beneficios sociales de dicha estructura tarifaria) y la calidad de los servicios y medidas de gestión medioambiental propuestas, con carácter adicional a las prescripciones ya incluidas en la documentación de contratación.

Viabilidad de la propuesta y solvencia técnica y financiera de la sociedad concesionaria. Con una valoración máxima de 250 puntos, trata de valorar por una parte la fiabilidad de las estimaciones de tráfico y la corrección e integridad del plan económico-financiero, y de otra parte, la composición accionarial de la sociedad, estructura de la financiación y la importancia y aseguramiento de los desembolsos de los accionistas y resto de financiadores (con el fin de garantizar la solvencia de la sociedad concesionaria).

Eficiencia del diseño concesional. Con una puntuación máxima de 150 puntos, trata de «premiar» a la oferta que proponga la menor aportación de fondos públicos (es decir, el menor importe del préstamo participativo).

Como aspecto fundamental cabe señalar que si alguna oferta no alcanzara en los dos primeros criterios el 50 % de la puntuación posible, su calificación total se dividiría por tres.

Los resultados de estas licitaciones son de nuevo positivos para ambas partes. De este modo, la gran competencia y concurrencia mostrada en cada una de las autopistas, así como los cortos plazos transcurridos desde la licitación hasta la adjudicación de las autopistas (unos 5 meses), la participación de pocos funcionarios pero divididos en grupos especializados en los distintos Departamentos del Ministerio (Dirección General de Carreteras, Dirección General de Programación Económica, Subsecretaría...), la solicitud total de sólo unos 100 millones de euros en forma de préstamo participativo cuando la cantidad disponible ascendía a unos 540 millones, así como que sólo una de las autopistas no fue adjudicada (a pesar de recibir numerosas ofertas no cumplían todos los requisitos expuestos en el pliego o proponían modificaciones sustanciales al contrato original), son

referencias que demuestran que la nueva Ley estaba ya ejerciendo efectos beneficiosos para las dos partes contratantes.

Ya en el año 2005 (BOE de 12 de agosto de 2005) debemos referirnos de nuevo a una licitación de una autopista según los criterios regidos por la Ley 13/2003, de 23 de mayo. Se trata de la autopista que discurre entre Málaga y el Alto de las Pedrizas. En esta ocasión el sistema elegido para la licitación es también el de concurso por procedimiento abierto. En este caso, el pliego de cláusulas Administrativas particulares hace una simplificación más en el proceso de adjudicación: los criterios por los que se valoran las ofertas pasan de tres (planteamiento de las autopistas licitadas en 2003) a ser únicamente dos:

Calidad técnica. Con una puntuación máxima de 350 puntos, otorga hasta un máximo de 250 puntos a la oferta con mejores características técnicas y funcionales, y otros 100 puntos a la composición de la estructura tarifaria (teniendo en cuenta los posibles beneficios sociales), a la calidad de los servicios y a las medidas de gestión medioambiental propuestas adicionales a las establecidas en la documentación del concurso, así como a la creatividad y viabilidad de las medidas propuestas para la gestión del tráfico urbano.

Viabilidad de la propuesta financiera de la sociedad concesionaria. Con un total de 350 puntos, establece 250 de ellos para la oferta con mejor tratamiento de la fiabilidad de las estimaciones de tráfico, la corrección e integridad del plan económico-financiero y la incidencia en tarifas y en el plazo concesional de los rendimientos de la demanda de la utilización de la obra y de los beneficios derivados de la explotación de la zona comercial. Otros 100 puntos, como máximo, son asignados para valorar la estructura de la financiación, así como la importancia de los desembolsos de los accionistas y del resto de los financiadores.

En la licitación de esta autopista, la valoración de la cantidad de «ayuda pública» en forma de préstamo participativo es eliminada como tal en la fase de asignación de puntuación para la valoración de las ofertas. Esto no significa, sin embargo, que el disponer o no de préstamo participativo no sea tenido en cuenta. Lo que ocurre en este caso es que no se asignan determinados puntos según la cantidad solicitada de préstamo participativo, sino que se valora en el conjunto de la estructura de la financiación, así como de la solvencia y capacidad de la futura sociedad concesionaria, resultando en algunos casos beneficioso para la sociedad el disponer de esta financiación, mientras que en otros el resultado puede ser diferente. Al igual que ocurría en las licitaciones anteriores, en el caso de no obtener el 50 %

de la puntuación total de los dos criterios, la puntuación total resultante sería dividida por tres.

La autopista que discurre de Málaga a Alto de las Pedrizas fue adjudicada en el año 2006 (*BOE* de 27 de septiembre de ese mismo año), por un plazo de 36 años, ampliables, si se cumplen determinadas condiciones establecidas en el pliego de cláusulas, hasta cuatro años más. El posible préstamo participativo de 180 millones no fue finalmente requerido, pues el consorcio adjudicatario no solicitó ayuda pública alguna.

Como conclusión y resumen de la historia concesional cabe indicar que la inversión física acumulada a finales de 2006 en el ámbito de las autopistas de peaje alcanzaba los 12.000 millones de euros, con una longitud de las autopistas de peaje concedidas de 3.282 km, de los cuales casi 3.070 se encontraban ya en fase de explotación. (Dentro de estos kilómetros, se incluyen tramos que, aun siendo su utilización libre de peaje, su explotación está contemplada en la concesión.)

En cuanto a la constitución y accionariado de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje, ha de señalarse que están constituidas como sociedades mercantiles, anónimas y de nacionalidad española. Su accionariado está integrado por Administraciones Públicas, cajas de ahorros, bancos, otras entidades financieras, empresas constructoras y otras empresas y accionistas a título individual, si bien casi un 72 % del accionariado está formado por empresas constructoras españolas.

Este resurgimiento de la participación público-privada en la ejecución de las infraestructuras en España ha significado, por lo tanto, el auge de un sector fundamental en la economía del país y ha permitido que las empresas españolas se posicionen como líderes mundiales en la gestión de PPPs al trasladar las experiencias y conocimientos en este negocio a otros países con situaciones que pueden resultar significativamente distintas.

7. OTROS MODELOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA UTILIZADOS EN ESPAÑA

7.1. El peaje en la sombra

Dentro de la financiación presupuestaria, pero dentro también de los modelos de colaboración público-privada, aparece el procedimiento del peaje en la sombra como mecanismo de inversión diferida.

La inversión es financiada por el sector privado con el compromiso de la Administración Pública de abonar durante un plazo determinado, a través de unas tarifas pactadas, según el uso que los ciudadanos hagan de dicha infraestructura. Los pagos periódicos que realice la Administración para cada ejercicio presupuestario computan como gasto público en el mismo ejercicio.

Los planes de infraestructuras del Ministerio de Fomento, tanto el anterior PIT como el actual PEIT, contemplan esta posibilidad de financiación, pero siempre se ha de tener en cuenta el marco de los compromisos de estabilidad presupuestaria y reducción de déficit de las cuentas públicas, creándose, en consecuencia, un entorno de uso proporcionado de los sistemas de inversión directa y diferida para cumplir los objetivos de desarrollo temporal del Plan.

Este sistema ha sido utilizado principalmente como vía para la reducción de peajes a nivel nacional, compensando la minoración de ingresos mediante la financiación presupuestaria. Como en cualquier otro tema, afloran ciertas ventajas y desventajas que han de ser analizadas antes de elegir esta forma de crear infraestructura: frente a la principal ventaja de poder realizar la actuación en un determinado momento e imputar anualmente los pagos que la Administración realiza, se contrapone el principal inconveniente en la utilización de este método, el hacer desaparecer el elemento regulador de la demanda, la tarifa al usuario, pues, en muchas ocasiones, el usuario desconoce por completo que la infraestructura que utiliza está siendo «pagada» de forma directa por la Administración al gestor privado que la conserva y mantiene.

Ya a finales de los años noventa, la evaluación y análisis del estado de las carreteras a lo largo de todo el territorio nacional mostraba una necesidad importante de mejoras en cuanto a calidad, accesibilidad y seguridad en toda la red. Las autovías llamadas «de primera generación» se construyeron a mediados de los años ochenta en el marco del Primer Plan General de Carreteras. En su mayor parte se llevaron a cabo por duplicación de los trazados ya existentes, y muchas de sus características técnicas y funcionales manifestaban un estado de obsolescencia respecto de la normativa actual de construcción, conservación y explotación que precisaba una mejora en los parámetros de trazado, regularidad superficial y otras características del firme, así como las señalizaciones fija y variable y otros elementos de seguridad, con el fin de reducir los tiempos de viaje y la accidentabilidad.

Una vez más, la necesidad de realizar actuaciones de enorme cuantía, agrupadas en un plazo medio de tiempo, se impuso en la

planificación estatal del gasto. Se hizo preciso dotar de una seguridad jurídica a la posibilidad de realizar esta modernización de las carreteras por medio de colaboraciones público-privadas, y así, por medio de la Ley 55/99, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, se introduce la figura del «*contrato de servicios de gestión de autovías, [...] por el que se adjudica al contratista la ejecución de actuaciones para mantener dichas infraestructuras en condiciones óptimas de vialidad por un plazo de hasta veinte años, pudiendo extenderse su objeto a las actividades de conservación, adecuación, reforma, modernización inicial, reposición y gran reparación de la autovía; todo ello con la finalidad de resolver el problema de la inadecuación de las autovías de primera generación a los actuales y más exigentes criterios de seguridad vial*».

En mayo del año 2006 se presentó el actual Plan de Acondicionamiento de Autovías de Primera Generación ante el Consejo de Ministros y quedó abierta la vía a la licitación de los tramos de autovías integrados en dicho Plan por medio del contrato de peaje en sombra.

El Plan supone el acondicionamiento integral de más de 2.100 km de autovías y un coste en el entorno de los 7.000 millones de euros. El desarrollo se llevará a cabo en dos fases, la primera de las cuales, que supera los 1.500 km, ya se ha iniciado con la licitación del contrato de concesión para la adecuación, reforma y conservación de un tramo de la A-2 en abril de 2007.

De nuevo puede surgir la pregunta de ¿por qué se utiliza este sistema de contratación por medio de PPP en este tipo de actuación? Resumiendo los principales puntos que han llevado a la elección de esta modalidad de contrato por parte del Ministerio de Fomento, podemos señalar que se trata de un contrato a largo plazo entre la Administración y el concesionario (hasta un máximo de 20 años, según hemos visto que se especificaba en la Ley); las autovías existentes a remodelar son libres, no están sujetas a peaje, por lo que el usuario, difícilmente «entendería» que en un futuro próximo pasasen a ser «de pago»; además, la gestión privada de dicho mantenimiento permite fijar unos estándares de calidad determinados en el contrato y medibles por medio de parámetros objetivos que redundan en una mejor calidad de prestación del servicio durante esos 20 años. Por último, las reducciones presupuestarias y el objetivo de no incremento de déficit se imponen como fundamentales a la hora de seleccionar esta alternativa financiera.

Desde el enfoque de la contabilidad nacional, no se puede olvidar la relevancia de la distribución de los riesgos entre el sector público y el privado, de tal modo que, de forma similar a lo que ocurre en la

concesión tradicional con pago del usuario, se mantiene el principio de riesgo y ventura del concesionario, que debe asumir el riesgo de construcción y al menos uno de los dos siguientes, el riesgo de disponibilidad o el de demanda.

El caso particular que nos ocupa elimina, o si no lo hace al 100 % lo reduce muy significativamente, el riesgo de demanda, pues se conoce perfectamente el número de vehículos diarios que atraviesan cada tramo de autovía en la actualidad (medible por medio de las estaciones de aforo situadas en toda la red de carreteras del Estado) y puede ser extrapolado de forma bastante fiable a los años venideros de la duración contractual. Es por este motivo por el que el riesgo de disponibilidad de la autovía en las mejores condiciones de calidad y seguridad se establece como clave a la hora de que la concesión mantenga su naturaleza y Eurostat sitúe en el balance del concesionario las inversiones previstas y no las traslade al déficit o gasto público.

En cuanto al proceso licitador, la particularidad de este tipo de contrato concesional de peaje en la sombra requirió de unos pliegos de prescripciones particulares especiales al tratarse de una mezcla de un contrato tradicional de prestación de servicios y un contrato de concesión.

De nuevo, la capacidad técnica y la propuesta económica sirven de base para la valoración de cada una de las ofertas presentadas. Así, la propuesta técnica se puntúa con un máximo de 100 puntos, de los cuales 88 se refieren a condiciones técnicas propiamente dichas, y el resto a condiciones de gestión de la autovía. En cuanto a las propuestas económico-financieras, son valoradas en dos partes: la primera, con 25 puntos, se refiere al plan económico-financiero, mientras que otros 75 puntos se dividen entre los criterios de peajes, los estudios de tráfico y el modo de gestionar los excesos de tráfico en las autovías. Como en otras ocasiones, la adjudicación es a la mejor propuesta, la que haya obtenido una mayor puntuación en la fase de valoración de las ofertas recibidas.

7.2. El método del abono total del precio o método alemán

Otro sistema de financiación público-privado por vía presupuestaria es el constituido por el llamado método alemán. Mediante esta fórmula, la inversión se realiza con fondos públicos y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La diferencia con la inversión directa tradicional estriba en que se trata de una inversión diferida, en el sentido de que el abono del coste total de la infraestructura se realiza a la recepción de la misma. El importe de la obra computa

como gasto público en la contabilidad presupuestaria en el momento en que se genera el compromiso de pago (principio de devengo) de la Administración Pública; no obstante, el SEC-95 obliga a consolidar como gasto público de cada ejercicio el importe correspondiente según el grado de avance de la obra contratada.

La posibilidad de esta modalidad financiera la ofrecen la Ley 13/1996, que define el «contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio» en su artículo 147, y el Real Decreto 704/1997 por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero de este tipo de contrato administrativo. Por tanto, la Ley habilita a que el Gobierno determine en qué supuestos el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio va a ser de aplicación, atendiendo a la naturaleza y a la cuantía del contrato, y el Real Decreto señala con exactitud, dada la incidencia futura en el déficit público del nivel de endeudamiento, los supuestos en que puede resultar de aplicación. El Real Decreto regula las particularidades de la tramitación del expediente de contratación con el fin de conseguir un mayor control en su utilización, y así, por ejemplo, ya en su artículo 1, se establece la obligación de que «cada obra será objeto de contratación independiente, respetando los límites señalados [...], quedando prohibida la acumulación de obras en un mismo contrato». Como forma de control y regulación, se obliga también a que los Departamentos ministeriales y organismos públicos que pretendan utilizar este método de financiación «deberán remitir al Ministerio de Economía y Hacienda, antes del 1 de junio del año anterior al ejercicio al que se pretenda utilizar esta forma de contrato, un programa de obras a realizar utilizando esta modalidad». Además, el programa de estas obras se integrará en la programación plurianual a medio plazo en la que se enmarcan los Presupuestos Generales del Estado.

A nivel del Ministerio de Fomento, se pueden destacar los años 1997 y 1998 como comienzo del desarrollo de este tipo de contratos. En estos dos años, este modelo financiero se ha utilizado para financiar 20 tramos de autopistas, con una longitud superior a los 200 km, así como la construcción de algunos tramos de ferrocarril, como la variante de Alpera.

Durante el ejercicio del año 2000, el Gobierno no autorizó la celebración de nuevos contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio, pero ya en el año 2001 se retomó el programa de abono total del precio con un importe de 850 millones de euros y se contrataron 10 autopistas (unos 140 km) y el desdoblamiento del túnel de Viella, entre otras obras.

En los últimos años se ha vuelto a dotar de infraestructuras de carreteras por medio de este modelo. Así, en 2005 la cantidad dispuesta ascendía a unos 385 millones de euros, y aproximadamente 800 millones de euros en el año 2006 y 700 millones en el último ejercicio presupuestario. En estos tres años, por tanto, casi 1.900 millones de euros han contribuido al desarrollo del *stock* de infraestructuras por medio del sistema de PPP descrito como método alemán.

7.3. Un caso específico de colaboración público-privada en el ámbito internacional

Resulta significativo recordar que la pertenencia de España a la Unión Europea resulta beneficiosa para nuestro país, especialmente si analizamos el desarrollo de las infraestructuras. Ya se ha señalado la incidencia que tiene la condición de país miembro de la Unión Europea frente a la legislación aplicable, así como a las normas contables y a las propias cuentas públicas y tratamiento del déficit y gasto público. Siguiendo esta misma línea, también ha de resaltarse que la planificación de las infraestructuras españolas está regida por un ámbito de planificación mayor, el de la Unión Europea, y más concretamente el de nuestros países vecinos, con quien establecemos unas conexiones en nuestras redes de infraestructuras que nos permiten unos mejores y más rápidos accesos a los mercados centroeuropeos.

En este marco es donde se sitúa el caso de la concesión ferroviaria que pretende establecer el enlace transfronterizo entre Figueras y Perpignan. Es, por tanto, una concesión internacional por cuanto que implica la participación de Francia y España, además de ser un claro ejemplo de colaboración público-privada entre ambas Administraciones Públicas y las empresas privadas que constituyen el consorcio.

El proyecto ferroviario Figueras-Perpignan pertenece a los proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transporte. Une la red ferroviaria española al resto de Europa. No pueden olvidarse las complejidades propias de este proyecto no sólo por tratarse de un proyecto «a dos bandas», sino por tener condicionantes técnicos que podían complicar la ejecución del proyecto: el ancho de vía español tradicional es de 1,676 m, pero el ancho de vía europeo, y por tanto el ancho de vía establecido en este proyecto con el fin de dar una continuidad a la red, es de 1,435 m. La ejecución de esta infraestructura, si bien suscitaba dificultades ya desde su propio planteamiento, permitiría disminuir la condición de España de país periférico de la Unión al reducir los tiempos de viaje significativamente y, con ello, los costes asociados al transporte.

Al ser incluido este proyecto, como se ha comentado, en la lista de proyectos prioritarios de la Unión, las discusiones entre los dos países comenzaron pronto y ya en el año 1992 se esbozaron los primeros estudios franco-españoles. Queda definido el trazado de la línea internacional y se le da continuidad por el lado español hacia Barcelona, donde enlaza con el nuevo trazado hasta Madrid, mientras que por el lado francés se propone su enlace hacia Montpellier y el resto de líneas francesas de alta velocidad.

En el año 1993, una Directiva de la Unión Europea (Directiva CEE-93/37) establece que la concesión se llevará a cabo mediante un proceso binacional de ofertas bajo la dirección de los Estados francés y español. Ya en 1995 se alcanza el acuerdo entre los dos países de construir la línea ferroviaria siguiendo el modelo concesional. La sección internacional será financiada, proyectada, construida, explotada y mantenida por el concesionario a su cargo, riesgo y ventura. En contrapartida, en la fase constructiva tendrá el derecho a recibir un subsidio o ayuda pública por parte de ambos países (a determinar), y en la explotación, a percibir un canon de los usuarios (operadores ferroviarios) autorizados para utilizar dicha sección internacional. A la finalización del periodo concesional, la infraestructura será transferida a ambos países.

La estructura concesional queda establecida de la siguiente manera:

Una Comisión Intergubernamental (Gobiernos de España y Francia) establece una relación contractual con un concesionario privado (formado por un grupo de empresas y bancos o aseguradoras) que puede recibir unos fondos públicos de los propios Estados y de la Unión Europea en forma de ayudas a la inversión (queda completamente excluida la posibilidad de cualquier subvención de funcionamiento o explotación) y que tendrá el derecho a percibir unos ingresos por la explotación de la infraestructura en forma de cánones de las compañías operadoras ferroviarias (según diferentes grupos tarifarios que atienden al carácter y tipología de los trenes), teniendo en cuenta que la definición de rutas y horarios estará sujeta a las decisiones de los entes gestores, RFF en el caso francés, y ADIF en el caso español.

La preparación de la licitación se inició conjuntamente en una reunión franco-española en mayo de 2000, y se establecieron las condiciones técnicas y el entorno legal del futuro contrato.

En julio de 2001 se publicó la licitación en el *DOCE* (actualmente *DOUE* o *Diario Oficial de la Unión Europea*), licitación que seguiría

el modelo concesional expuesto en los pliegos de condiciones establecidos y dentro del marco legal de la Unión Europea y de ambos Estados (por ejemplo, es importante indicar que el concesionario está sujeto a las obligaciones tributarias resultantes de las disposiciones fiscales vigentes en los dos países, pero en todo caso resulta de aplicación el convenio hispano-francés a fin de evitar la doble imposición).

Es en este mismo año, 2001, cuando se califican los grupos empresariales interesados en la licitación pública, resultando un total de seis candidatos, siendo la Comisión Intergubernamental el órgano encargado de la selección de las ofertas, apoyándose en grupos de trabajo e informes de expertos.

En abril de 2002 se cierra el proceso de recepción de ofertas, resultando un total de seis oferentes, y es en el mes de julio cuando se selecciona al grupo EUROFERRO (Bouygues-Dragados) como el candidato óptimo. Así, en el mes de septiembre comienza un procedimiento de negociación con este grupo empresarial de los aspectos abiertos del contrato de concesión. Una vez concluido este proceso negociado, la Comisión elevaría a los Estados concedentes la propuesta de adjudicación de la concesión.

En abril de 2003, después de un largo proceso de negociaciones entre el grupo EUROFERRO y la Comisión Intergubernamental, la Comisión propone la finalización de las negociaciones debido a la imposibilidad de los poderes públicos de aceptar los últimos planteamientos del sector privado, por cuanto que la citada agrupación pretendía condiciones contractuales no compatibles con los principios esenciales que rigen la institución concesional, el riesgo y ventura recogidos en los pliegos de cláusulas de la concesión.

Unos quince días más tarde, los Gobiernos español y francés inician de forma simultánea la nueva licitación de este tramo ferroviario, y así el 8 de mayo de 2003 aparece publicada en el *DOUE*. Esta nueva licitación aprovechó las experiencias de la primera, y por eso el alto nivel de definición del contrato y los estudios llevados a cabo por la Comisión Intergubernamental permiten acortar los plazos para la adjudicación. A finales de ese mismo año, cuatro candidatos se habían presentado, y ambos Gobiernos anunciaron la conclusión del proceso de selección con la elección del grupo TP Ferro, formado por una agrupación de empresas de ambos países (ACS-Dragados-Eiffage). En esta adjudicación, de forma similar a los contratos nacionales españoles, la concesión se había otorgado siguiendo los criterios de adjudicación típicos de calidad técnica de la propuesta presentada, solidez de la financiación y coherencia de la política tarifaria y montante de la subvención a la construcción.

Finalmente, el contrato de concesión se firmó en Madrid el 17 de febrero de 2004 siguiendo los criterios de una concesión tradicional en cuanto al reparto de riesgos y asunción de riesgos por parte del concesionario, con una subvención compartida al 50 % por España y Francia de 540 millones de euros (algo más de la mitad de los costes de construcción). No se estableció garantía alguna en las fases de operación y mantenimiento y sí un sistema de penalizaciones en todas las fases del contrato, desde la construcción a la operación de la infraestructura.

Como conclusión de este proyecto es imprescindible destacar que la excelente colaboración entre las Administraciones de ambos países resultó fundamental para llevar a cabo cada una de las fases del mismo. Se trataba de un proyecto esencial, innovador y clave para los intereses de ambos países y, por ende, de la propia Unión Europea:

– Técnicamente, se trataba de un gran proyecto la red ferroviaria pan-europea, con dificultades tanto de trazado como de diseño de la propia infraestructura (dos anchos de vía, atravesar la cadena de los Pirineos, trazados en túnel y puentes...).

– Supone todo un hito en la aplicación del modelo concesional en un ámbito no tradicional (se trata de una concesión ferroviaria y las principales experiencias se tenían en el ámbito de las carreteras).

– Hay una interacción fundamental entre los sectores público y privado, como en cualquier caso de PPP, pero acentuado por la conjunción de los Gobiernos de dos países, el grupo concesionario, los administradores/gestores de las infraestructuras ferroviarias de ambos países (ADIF por parte española y RFF por la francesa) y los operadores ferroviarios (fundamentalmente RENFE, operadora en España, y SNCF, en Francia).

Este tramo transfronterizo demuestra que la aplicación de PPP en este ámbito es totalmente factible, incluso cuando los condicionantes técnicos presentan numerosos problemas y el entorno político-social supone aún más dificultades a añadir por el hecho de estar formado por varios países, con legislaciones e intereses no siempre coincidentes.

En cualquier caso, siempre se ha de tener en cuenta la necesidad de una completa y efectiva transferencia de riesgos al gestor privado desde el mismo momento de la firma del contrato hasta que cesa la actividad concesional; y de modo subyacente se ha de considerar esencial la colaboración y participación en cada una de las fases del proyecto concesional de la parte privada y de la parte pública, tanto si afecta a un único país como si se trata de la asociación de varios