

¿Qué fue de los modelos de colaboración público-privada (CPP) para la construcción y explotación de obras públicas?

escrito por Ad_ministra | jueves, 12 de enero de 2017

Propósito

De pronto caemos en la cuenta de que llevamos una larga temporada en la que no se habla del tan cacareado modelo de colaboración público-privada (CPP) para la construcción y explotación de obras públicas (perdón, de infraestructuras, que resulta más moderno).

Sospechamos que algo se escondería bajo las siglas CPP, pues –como es sabido– las palabras sirven para comunicarnos, pero también para esconder cosas sencillas. Y decidimos llevar a cabo una reflexión sobre el asunto.

Lo primero que se nos ocurre es conocer cuál es el propósito «real» del modelo CPP. **Se trata de que el sector privado se haga cargo de la construcción de una obra pública decidida por la Administración, financiando por adelantado la inversión y recuperando los montantes invertidos a lo largo de un periodo más o menos dilatado de tiempo (concesión).** Por supuesto, cargando suculentos intereses/beneficios sobre lo invertido; pagando generosamente a las empresas constructoras de la infraestructura (que suelen participar en el consorcio de la concesión junto con entidades financieras, siendo –por tanto– juez y parte en la adjudicación de contratos); y no asumiendo los riesgos inherentes al negocio. Es decir: **los beneficios que hubiere para lo privado; si se producen pérdidas, pagamos**

todos. O sea, para el sector privado «un chollo».

¿Y para el sector público? Las «ventajas» que presentan los políticos, con las cuales justifican el modelo CPP son, por una parte, que **se pueden adelantar inversiones que de otra manera se retrasarían**; por otra, **dichas inversiones no producirían déficit en las cuentas del sector público**. Esto último, clave del modelo, se ha calificado de «ingeniería contable».

Psicológicamente parece que contar con unas infraestructuras de forma más o menos inmediatas, inaugurables, es «lo que luce políticamente». En cuanto a los pagos, como resulta que están diferidos, pues...bueno...ya se verá. Claro que, en definitiva, **la deuda (aumentada) hay que pagarla por la administración pública que corresponda, con los fondos obtenidos a través de impuestos**. Como diría un castizo: «al final, todas las misas salen de la sacristía»; es decir, de una manera u otra del bolsillo de los ciudadanos.

Como resulta fácil pensar, **este modelo sólo es aplicable en tiempos de euforia económica**, como la que hemos vivido antes del año 2008. Se trataba de un desarrollo basado en la deuda, concepto mágico, casi místico, teológico e incorpóreo. Deuda que, por arte de birlibirloque, se traducía en más deuda a través de un curioso mecanismo multiplicativo llamado «titulización». Al final, como cae por su propio peso, de andar de tuertos en tuertos hemos terminado todos ciegos.

Advenimiento y auge del modelo CPP

Pongamos nombres y fechas. Los modelos para la financiación de infraestructuras públicas por el sector privado, difiriendo los pagos y no imputando las inversiones a los presupuestos públicos, con lo cual se soslayaba/burlaba el déficit público^(*), nació con la «revolución» neoliberal de Thatcher y Reagan. **Los primeros trabajos de introducción de la «buena nueva» en nuestro país podrían ser los libros de Rafael**

Izquierdo^(**), catedrático de Transporte de la UPM: «*La financiación de las infraestructuras de transporte*» (1992) y «*Gestión y financiación de las infraestructuras de transporte terrestre*» (1997). Estos trabajos pioneros nos permitieron que comenzásemos a familiarizarnos con nuevos conceptos, tales como «peaje sombra» y «pago por disponibilidad».

Un buen observatorio para seguir «los duelos y quebrantos» del modelo de financiación CPP puede ser la Revista de Obras Públicas (ROP). Entre los numerosos trabajos que se recogen en la revista sobre el tema, nos hemos limitado solamente a tres autores, pues merecen una consideración especial. Al primero, Rafael Izquierdo, al que ya nos hemos referido, hay que reconocerle la primacía en nuestro país de los trabajos relacionados con el modelo neoliberal CPP. Junto a él debemos también citar a Antonio López Corral, que fue director general de Programación Económica del Ministerio de Fomento, y José Manuel Vassallo, epígono de Rafael Izquierdo. Junto a ellos aparece una pléyade de autores que han tratado y manoseado el asunto.

Entre los años 1990 y 2016, los tres autores antes citados han publicado en la Revista de Obras Públicas un total de 29 artículos sobre la materia, bien por separado o de forma compartida entre ellos o junto a otros autores. Cerca del 60% (17 trabajos) se publicaron en el periodo 2000-2004, es decir, en plena efervescencia de la doctrina neoliberal y de la burbuja de la construcción durante el periodo de gobierno del Partido Popular a cuyo frente se encontraban José María Aznar y Rodrigo Rato. **Se puede situar el «epicentro» de la doctrina en 2002**, año durante el cual aparecen 7 artículos en la revista.

Posteriormente los años 2005 y 2006, ya con un gobierno del partido socialista, con la burbuja a su máxima tensión, aunque no se reconocía la inminencia de la crisis (palabra condenada al infierno de los pesimistas por Zapatero) no se producen

publicaciones. Entre 2007 y 2012, a pesar del estallido doble de las burbujas de la deuda y de la construcción, se llegan a publicar hasta 8 artículos, quizá con la intención de parar el tsunami depresivo mediante la aplicación de más CPP. Como decía Juan E. Iranzo, director del Instituto de Estudios Económicos, frecuente tertuliano en programas de televisión: «Los defectos del mercado se corrigen con más mercado todavía», afirmación que equivale a decir que si una medicina sienta mal, la salud puede mejorar aumentando la dosis.

El cénit del modelo

Como ya se ha indicado, **el periodo 2000-2004, durante la etapa del segundo gobierno de Aznar, se produce la explosión del modelo CPP**. En el año 2000, auspiciado por el Colegio de Ingenieros de Caminos, se crea el Foro de Infraestructuras y Servicios que, aunque inspirado en el Foro del Agua, presenta características limitadas a la promoción del modelo CPP. La Revista de Obras Públicas dedica dos números monográficos a la cuestión, con numerosos autores que se apuntan a la «movida»: el número 3400 del año 2000, «*Financiación de infraestructuras*» y el número 3425 del año 2005: «*El nuevo sistema concesional*». Todos los trabajos cantaban las virtudes del modelo CPP. Por el contrario, las visiones críticas «brillaban por su ausencia», cosa lógica en un periodo de borrachera constructiva.

Por fin, Rafael Izquierdo, que es asesor del ministro de Fomento entre 2000 y 2004, culmina sus trabajos con lo que se puede considerar su *opus magnum*: la **Ley 13/2003 Reguladora de los contratos de concesión de obras públicas**. A partir de la promulgación de la ley, **en el periodo 2003-2013 los contratos de concesión proliferan, llegando a acumular un montante de unos 56 000 millones de euros**. El 52% de dicho montante se destina a carreteras y un 38% a infraestructuras urbanas. Hay que señalar que el modelo CPP también fue aplicado profusamente por los gobiernos de Zapatero, también con la

clara intención de soslayar el déficit público. Por su trascendencia posterior hay que indicar que el modelo fue aplicado a las autopistas radiales de Madrid, sin ningún tipo de oposición.

Como suele suceder en España frente a las crisis de alcance mundial, las respuestas son tardías y tímidas. Ello explica que el modelo CPP se siguiese aplicando cuando la crisis ya estaba instalada. Asimismo la respuesta «intelectual» también tuvo su retardo, pues hubo autores que en la Revista de Obras Públicas continuaron proclamando las excelencias del modelo entre los años 2007 y 2012, cuando «ya estaba todo el pescado vendido».

El ocaso

La quiebra de Lehman Brothers en 2008 debido a las hipotecas *subprime* provocó el pinchazo de las burbujas financiera y constructiva; subsecuentemente, marcó el comienzo del fin de la etapa neoliberal. El presidente de los EEUU llegó a decir que para salvar el liberalismo había que abandonar el liberalismo.

El epitafio del modelo CPP en España ha corrido a cargo [paradójicamente] de uno de sus anteriores defensores, Juan Manuel Vassallo, director del Departamento de Ingeniería Civil, Transporte y Territorio de la UPM. Lo hizo a través del artículo «*Retos para mejorar el modelo de colaboración público privada en España*» publicado –cómo no– en la Revista de Obras Públicas en junio de 2015 (nº 3566). Recomendamos al lector interesado la lectura del artículo, sin que el título le despiste, pues no se trata de mejorar el modelo sino de enterrarlo.

Con ello, Vassallo demuestra un elevado sentido ético, pues siempre resulta doloroso reconocer públicamente el fiasco de doctrinas defendidas antes con tanto empeño. Pero vayamos a las críticas que presenta el artículo, que se resumen en tres

puntos: **1) El uso de la colaboración público-privada como mero instrumento para diferir la imputación de las inversiones al déficit público nacional; 2) la falta de transparencia en las numerosas negociaciones que se han producido en los contratos; 3) La inadecuada definición de los contratos, en especial en lo que se refiere a la asignación de riesgos.**

Los términos académicos de Vassallo los podemos traducir por nuestra cuenta al *román paladino*: 1) Una engañifa para lucrarse/forrarse; 2) Camino de la corrupción; 3) La banca siempre gana, incluyendo en el término «banca» las entidades financieras y los fondos de inversión rapaces, buitres o carroñeros.

¿Hace falta alguna liturgia más en el funeral cantado del modelo CPP? Sostiene Vassallo que el modelo crea una auténtica «bola de nieve», de manera que **las inversiones llevadas a cabo en los periodos de euforia económica luego hay que afrontarlas en los tiempos de depresión, agravando más ésta.** También entra en la «responsabilidad patrimonial de la administración», como es el caso de las autopistas radiales de Madrid, que tendremos que pagar los ciudadanos para mayor gloria de las empresas financieras y constructoras que intervinieron en «la cosa».

Conclusión. ¿Para cuándo las críticas no solo al modelo CPP sino a la política de infraestructuras innecesarias e insostenibles que se han llevado a cabo en las últimas décadas?

Notas:

(*) Don José Echegaray, en su etapa de responsable de las finanzas del Estado, predicaba «el santo temor al déficit». El modelo CPP dentro de la política neoliberal implantada en España –como en el resto de los países desarrollados– se saltó olímpicamente este santo temor. Consecuencias: de una deuda

pública del 36% del PIB en 2008, se pasó en 2011 (final de la etapa Zapatero) al 60%, y al final del primer gobierno del PP (2016) al 100%. Josep Borrell, en un librito sobre temas económico-matemáticos («La república de Taxonia», 1992), llegaba a la conclusión de que el límite sostenible de la deuda pública se situaba sobre un 120 % del PIB. A partir de este límite, no sería posible el pago de los intereses más la amortización de la deuda. Claro que esta deducción se basaba en tasas de interés «normales». Con el señor Draghi es posible que, con intereses próximos a cero, la cosa cambie. Pero, ¿no se tratará de más ingeniería contable?

(**) Don Rafael Izquierdo ha merecido y merece todo tipo de alabanzas sinceras y un gran reconocimiento por su impagable labor filantrópica y asistencial, fruto de sus acendradas creencias religiosas, en un mundo neoliberal caracterizado por el individualismo y el ansía de lucro. Queremos dejar constancia de que las críticas profesionales que se le pudieran hacer son independientes de dicho reconocimiento.