

2.- REHABILITACIÓN

7.- Gestión, financiación y costes

LA FINANCIACION PUBLICO-PRIVADA (PPP-PPI) COMO ALTERNATIVA A LA REHABILITACION DEL PATRIMONIO DEL ESTADO

1er AUTOR¹ **Manuel José Soler Severino**

2º AUTOR² *Antonio Eduardo Humero Martín*

3º AUTOR³ *Antonio Rodríguez Rodríguez*

1 Ref. curricular breve. Arquitecto. Profesor Asociado de la ETSAM-UPM. Director Máster MeDIP
e-mail. manueljose.soler@upm.es

2 Ref. curricular breve. Dr. Arquitecto. Profesor Titular de la ETSAM-UPM. Director Cátedra de Valoraciones
e-mail. a.humero@upm.es

3 Ref. curricular breve. Arquitecto. Profesor Responsable del laboratorio de Materiales de la ETSAM-UPM
e-mail. antonio.rodriguez.rodriguez@upm.es

Palabras clave: "Project & Construction Manager", Financiación Público-Privada

RESUMEN DE LA PONENCIA EN ESPAÑOL

En la actualidad, la administración española tiene pocos recursos económicos disponibles para la rehabilitación del patrimonio, para lo cual necesitarían una financiación externa, realizada por fondos privados.

La Dirección Integrada de Proyecto ("Project Management") aplicada al proceso constructivo es una Técnica Metodológica que ayuda a organizar, controlar y gestionar los recursos de los promotores dentro del proceso edificatorio. Cuando los recursos están limitados (que normalmente es la mayoría de las situaciones) gestionarlos de una manera eficiente se convierte en algo muy importante.

La financiación público-privada es una forma de no consolidar la deuda dentro del balance de la Administración Pública, según los criterios del SEC-95 EUROSTAT que, transfiriendo dos riesgos de los tres citados a continuación al sector privado puede ser que no se consolide la deuda dentro del balance de la Administración.

Los riesgos fundamentales son:

- Riesgo de construcción
- Riesgo de disponibilidad
- Riesgo de demanda

1 Ref. curricular breve. Arquitecto. Profesor Asociado de la ETSAM-UPM. Director Máster MeDIP

2 Ref. curricular breve. Dr. Arquitecto. Profesor Titular de la ETSAM-UPM. Director Cátedra de Valoraciones

3 Ref. curricular breve. Arquitecto. Profesor Responsable del laboratorio de Materiales de la ETSAM - UPM



Existen múltiples modelos de transmisión de riesgos:

- BOT (Build-Operate-Transfer): el concesionario construye, mantiene y opera el bien y lo transfiere al final del periodo de concesión o de la duración del contrato a su dueño.
- BOOT (Build-Own-Operate-Transfer): como BOT, pero sin opción de compra/devolución anticipada por el cliente/la administración
- BLOT (Build-Lease—Operate-Transfer): el concesionario construye el bien, es desde el primer momento propiedad del cliente/de la administración, mantiene y opera el bien y lo transfiere al final del periodo
- DBFO (Design-Build-Finance-Operate)

Sería importante, a través de un amplio conocimiento de estos sistemas y modelos de financiación público-privada que no afecten al déficit del Estado, poder aplicar conceptos ya probados en Hospitales, Cárcenes, Institutos de Enseñanza, etc. al patrimonio histórico del Estado.

PONENCIA

La situación actual en España, con la crisis existente es un obstáculo para realizar, por parte de la Administración, cualquier tipo de Inversión en su patrimonio, ya que existe un endurecimiento de las condiciones económicas, una aversión extrema al riesgo, grandes tensiones de liquidez, problemas de solvencia, acrecentados por la alta prima de riesgo del Estado, lo cual repercute en una reducción del crecimiento de la deuda financiada por el sector privado, incrementando los costes de financiación de los bancos.

Existen otras características endógenas, como la falta de enfoques estandarizados y planificados, una licitación suficientemente estructurada en todo el territorio, sería importante investigar en otro artículo la homologación en toda la comunidad económica europea de este tipo de proyectos, la visión a corto plazo estamos hablando de unos 4 años, por lo que la administración debería programarse para actuar en sus edificios (dependiendo de su estado) en periodos decenales.

Hay que distinguir que los edificios son de uso público y su titularidad corresponde al Estado o a sus Entidades delegadas y el proceso de realización de la intervención debería comprender los siguientes procesos:

- *Desarrollo, que le debería corresponder al Estado.*

Los siguientes serían responsabilidad privada bajo vigilancia del estado o entidades delegadas.

Planificación, Construcción, Conservación, Financiación y Explotación

Tradicionalmente han sido responsabilidad absoluta del Estado y de sus Entidades delegadas, por lo que con este sistema sería responsabilidad de entidades privadas.

Los modelos de FINANCIACION son los siguientes:

- 1. Pública, con cargo al Presupuesto Público (la forma actual)
- 2. Privada, con repercusión en los Presupuestos Públicos
- 3. Privada, sin repercusión en los Presupuestos Públicos
- 4. Mixta, conjuntamente por los Sectores Privado y Público, con cierta repercusión en los Presupuestos Públicos

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y EL SISTEMA PROJECT FINANCE

Vamos a analizar la definición de este concepto fundamental a la hora de organizar este sistema, para evitar que el Estado tenga que realizar toda la inversión, en momentos delicados como el actual:

- **PPP/PFI**

- **Public-Private-Partnership - PPP**

(Colaboración Público-Privada – CPP o también Asociación Público-Privada – APP)

- **Private Finance Initiative - PFI**

(Financiación privada de infraestructuras y edificios públicos)

- **Project Finance (PF)**

–Financiación sin Recurso, o

–Financiación con Recurso Limitado

Según el Libro Verde (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004)

“En general, se refiere a las diferentes formas de **cooperación** entre las autoridades **públicas** y el mundo **empresarial privado**, cuyo **objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura, de un edificio o la prestación de un servicio.**”

Las operaciones CPP se suelen caracterizar por lo siguientes elementos:

- La duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar.
- El modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, en ocasiones a través de una compleja organización entre diversos participantes. No obstante, la financiación privada puede completarse con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.
- El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público.
- No obstante, las operaciones de CPP no implican necesariamente que el socio privado asuma todos los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos. El reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos.

PFI – FINANCIACIÓN PRIVADA DE EDIFICIOS PÚBLICOS:

- La Administración aporta el INMUEBLE.
- El superficiario (aquí no se denomina concesionario) construye REHABILITÁNDOLO.
- La Administración, una vez terminada la obra, se instala como inquilino y paga una renta/un canon al superficiario (fijo o variable)
- El superficiario mantiene el EDIFICIO. En caso que falle alguna instalación y no se repara en un plazo pre-establecido o en caso que no se cumplen determinados niveles de calidad la Administración puede recortar la renta/el canon.
- El superficiario no explota la instalación comercialmente y no obtiene ingresos por los usuarios.

EJEMPLO DE DIFERENCIA ENTRE PFI Y PPP

PFI, El edificio se rehabilita, y se ofrecen servicios de mantenimiento, estableciéndose un canón por ellos, que la administración hace efectivo, normalmente cada mes.

PPP, El edificio se rehabilita, y se ofrecen servicios de mantenimiento y además se ofrecen los servicios necesarios para su funcionamiento.

Un ejemplo lo podemos ver en un HOSPITAL:

PFI, se rehabilita el edificio y se mantiene por un periodo de tiempo (normalmente 30 años)

PPP, se rehabilita el edificio, se mantiene y se ofrecen todos los servicios hospitalarios incluyendo el personal. En este caso la administración deja de tener personal funcionariado ya que este pasa a ser privado, es decir contratado por el superficiario

MODELOS AFINES (sistemas anglosajones)

–BOT (Build-Operate-Transfer); el concesionario construye, mantiene y opera el bien y lo transfiere al final del periodo de concesión o de la duración del contrato a su dueño.

–BOOT (Build-Own-Operate-Transfer); como BOT, pero sin opción de compra/devolución anticipada por el cliente/la administración

LOS RIESGOS EN ESTAS OPERACIONES

Los riesgos son importantes para ambas partes y deben estar identificados antes de iniciar el proceso, para poder tomar las acciones necesarias.

- Administración pública

Proyecto no se incluye en el Balance/Presupuesto público, por lo que existen límites de préstamos y recibe valor por dinero.

- Constructora.

Obligar a un Contrato Llave en Mano o a Precio y Plazo Cerrado.

Los Tipos de Riesgos, que hay que analizar antes de comenzar son:

– De Demanda. De Construcción, De Operación, Financieros y Político-Administrativos.

Por lo que es fundamental identificarlos y diseñar las acciones necesarias para evitarlos o mitigarlos, en este tipo de procesos la GESTION DE RIESGOS es una operación fundamental.

La administración deberá asumir una serie de riesgos:

Cuando un proyecto no tiene una rentabilidad clara es importante para el concesionario contar con la posibilidad de que la Administración asuma ciertos riesgos.

Esto se puede hacer a través de fórmulas como (ej. Autopistas, expropiaciones):

- Ayudas financieras.
- Establecimiento de tráficos/demandas mínimas garantizadas.
- Autorización para incrementar los peajes/cuotas.
- Prórroga de la concesión.
- En caso extremo resolución del contrato y asunción total por la Administración.
- La NO consolidación de la deuda dentro del balance de la Administración Pública (criterios SEC-95 y Eurostat).
- Transferencia de riesgos al sector privado:
 - Riesgo Construcción
 - Riesgo de Disponibilidad
 - Riesgo de Demanda

- Eurostat establece que al menos 2 de los citados riesgos tienen que ser transferidos al sector privado para que no consolide la deuda dentro del balance de la AA.PP.

Entendemos por **DISPONIBILIDAD** (según EUROSTAT) como el suministro de los servicios especificados, en la cantidad y calidad requeridas, es decir el **Nivel de Servicio**.

Lógicamente implica el RIESGO para el concesionario de incurrir en las penalizaciones fijadas por la incapacidad de suministrar esa "cantidad" y "calidad". EUROSTAT (Stat/04/18) dice que los **ACTIVOS** de una Colaboración Público-Privada estarán fuera de la Administración Pública, si:

- El socio privado soporta el Riesgo de la Construcción.
- El socio privado soporta, por lo menos uno de los siguientes riesgos:
 - Demanda o Disponibilidad

Si lo anterior no se cumple, el Activo es considerado de la Administración.

RIESGO DE DEMANDA – RIESGO COMERCIAL

Se considera parte del riesgo comercial y comprende la incertidumbre sobre la varianza del mínimo de usuarios en los pronósticos, afectando directamente al ingreso esperado.

Ejemplos:

- Hospitales – numero de pacientes
- Colegio – numero de alumnos
- Clubs Deportivos – numero de deportistas
- Carreteras - el mínimo flujo vehicular

PARTICIPANTES EN EL PROCESO. ESTRUCTURA BASICA

Tabla 1.- Esquema de participantes en los PFI – PPP



PARTICIPANTES

CONCLUSIONES DE LA PONENCIA

De lo anteriormente expuesto podemos obtener las siguientes conclusiones:

- 1.- Habrá que estudiar bien el inmueble para adecuarlo al uso más operativo (museo, hospital o centro de salud, colegio o incluso equipamiento terciario).
- 2.- El estado no tiene que hacer efectivo el total de la inversión, ya que se financia por terceros (lo mismo hace cuando emite deuda pública).
- 3.- Ofrece servicios públicos, sin tener que hacer efectiva el total de la Inversión, mejorando la calidad de vida de los contribuyentes.
- 4.- Rehabilita su patrimonio y evita que se deteriore, ya que el superficiario, lo deberá mantener en perfectas condiciones
- 5.- Crea empleo privado y no aumenta el funcionariado (crea riqueza).
- 6.- Obtiene más ingresos por impuestos, ya que teóricamente esta sociedad vehículo tiene una cuenta de resultados, y tendrá que buscar una Rentabilidad.

AGRADECIMIENTOS

A todos los profesores del Master MeDIP de la ETSAM (www.medip.es) que han participado en el área de Proyectos de Financiación Público Privada, en especial a D. Juan Carlos Andreu, como Coordinador del mismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1.- REGULACION LEGAL

ESPAÑOLA

- LCAP RDL 2/2000
- R-LCAP RD 1098/2001
- LEY 13/2003 LEY DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA
- LEY 30/2007, DE 30 DE OCTUBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (CONTRATOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO)

EUROPEA

- SEC 1995 (SISTEMA EUROPEO DE CUENTAS)
- 18/2004 EUROSTAT
- 30/4/2004 GREEN PAPER ON PPPS (LIBRO VERDE)
- PUBLIC PROCUREMENT AND CONCESSIONS LAW 30/4/2004

2.- GUIAS, REFERENCIAS Y PAGINAS WEB

- Recomendaciones del Banco Mundial ("World Bank Technical Paper, nº 312")
- Guía legislativa sobre proyectos de infraestructuras con financiación privada (Naciones Unidas)
- International Project Finance Association www.ipfa.org
- Project Finance Portal (Harvard Business School)
www.people.hbs.edu/besty/projfinportal/index.htm

Madrid, 15 de diciembre de 2011