

# Diner privat per a salvar l'obra pública

L'any 1997, el Parlament de Catalunya va crear un grup de treball amb l'objectiu de reordenar els peatges al país i d'impulsar mesures progressives de reducció i eliminació de barreres. A l'informe que es va presentar posteriorment, elaborat per experts dels diversos sectors implicats, s'hi destacava que arreu del món ja es potenciava la implantació del peatge com a sistema de finançament d'infraestructures, "fins i tot a països amb poca cultura de finançament privat dels serveis públics, com al Regne Unit o Alemanya, i també en infraestructures ja construïdes amb capital públic, on s'apliquen peatges per pagar-ne la conservació, perquè el cost que representen condiciona els programes futurs d'inversió de noves infraestructures bàsiques de gran importància per al creixement econòmic i social". De fet, el *Llibre blanc de les infraestructures de la UE* reconeix i impulsa el principi de pagament de l'usuari. L'informe del Parlament de Catalunya esmentava exemples reeixits de construcció amb finançament privat arreu del món. Xifrava en 480 els projectes que s'havien engegat a més de 70 països des dels anys 80, amb un pressupost superior a 330.000 milions d'euros. Quasi a tots els països comunitaris i extracomunitaris s'apel·la al capital privat per afrontar el repte del finançament de les infraestructures de nova construcció. Aquesta opció s'estén també a Andorra, a Xile, al Brasil, a Mèxic o a la Xina, entre més.

## A favor de la inversió privada.

La conclusió de l'informe sobre la possibilitat de recórrer al sector privat per sortir d'atzucacs provocats per la manca de capital públic era clara: "La participació privada en el finançament general de les infraestructures, a banda de tenir un efecte directe sobre el creixement, la competitivitat i la lluita contra l'atur, redueix el dèficit públic i garanteix el manteniment de les polítiques que integren l'estat del benestar. Incorpora també els elements positius

Apel·lar al capital privat per finançar les infraestructures de nova construcció és moda a la majoria de governs del món. La fórmula tradicional és la concessió administrativa, però pren força el partenariat públic-privat. A casa nostra, la Ciutat de la Justícia de Barcelona, les noves dependències de l'Ajuntament de Gandia o l'estació del TGV de Perpinyà en són exemples.



La majoria de països europeus construeixen les infraestructures viàries per concessió administrativa o un partenariat públic-privat, que assegura més rapidesa i estalvi en el cost total.

de la gestió privada sobre la tutela administrativa del servei públic i sembla prometedora la col·laboració en forma d'associacions públicoprivades per a algun objecte concret." En aquest sentit, el grup de treball creat pel Parlament instava a participar en les polítiques de govern que "mantinguin l'atractiu i les garanties per als inversors privats i estimulin llur participació en aquestes iniciatives que ajuden a fer avançar els nivells de progrés i competitivitat dels països, en coherència amb les directrius de la UE".

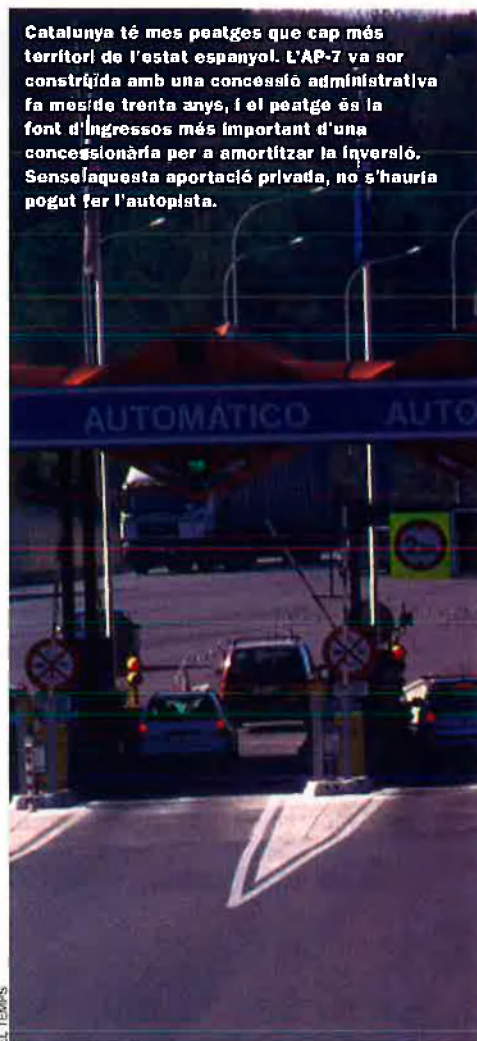
**Més possibilitats per a l'administració pública.** Uns quants anys després, amb el dèficit crònic d'infraestructures en condicions amb què es troba especialment Catalunya, però també el País Valencià i les Illes, es torna a proposar la possibilitat de recórrer al finançament privat per a desencallar projectes clau per al creixement econòmic del país. Amb el benentès que la darrera paraula sempre la té l'administració pública que sigui competent en una obra, que té el poder de convocar un concurs per a l'execució. Així doncs, la voluntat d'un agent privat d'invertir en una obra no és garantia que l'obra pugui anar endavant. Ara bé, els *lobbies* econòmics i socials poden intentar

empènyer una administració a fer una obra pública, o si més no fer-li veure que és necessària.

**Diner privat en qualsevol obra pública.** Francesc Joan Vendrell és conseller delegat de BurgMaster, un gabinet especialitzat en el finançament i la gestió de projectes de partenariat públicoprivat, assegura que "tota obra pública pot ser finançada amb recursos particulars. Si l'administració pública en qüestió no té prou diners per a fer una obra, recorre al capital privat. És una pràctica estesa arreu del món, sense la qual hi ha molts serveis que no es podrien prestar. El cas més clar que tenim a casa nostra és l'AP-7, que es va fer amb una concessió administrativa que permet a la concessionària de recuperar els diners que ha invertit en la construcció a través de l'exploració amb peatges. Si no, ara probablement no tindríem autopista". També és el cas del túnel del Cadí, que va ser finançat fa vint anys amb capital privat. I, encara que la rendibilitat financera fos discutible per a les caixes que el van impulsar, la rendibilitat social i econòmica per a la Cerdanya ha estat molt alta.

En aquest paquet, també s'hi inclou, per exemple, la possibilitat que l'estat fes una concessió per arranjar les vies

Catalunya té mes peatges que cap més territori de l'estat espanyol. L'AP-7 va ser construïda amb una concessió administrativa fa mes de trenta anys, i el peatge és la font d'ingressos més important d'una concessionària per a amortitzar la inversió. Sense aquesta aportació privada, no s'hauria pogut fer l'autopista.



## Pensions privades per a millorar el sector públic?

En vista del dèficit d'infraestructures de Catalunya i el finançament insuficient del govern català per a dur endavant determinades obres, el professor de Teoria Econòmica de la UB Ramon Tremosa, al llibre *Catalunya serà logística o no serà* (3i4), analitza estratègies que han aplicat governs regionals per contrarestar aquest dèficit: "Una solució passa pels plans de pensions privats, pensats com a complement de la pensió pública de jubilació. Aquests es nodreixen d'aportacions personals en el decurs de la vida laboral i dels incentius fiscals que reben els ciutadans. La suficiència financera de molts jubilats permet al sector públic concentrar-se en l'atenció dels més necessitats, alhora que contribueixen a l'augment de l'estalvi del país", explica Tremosa. A tall d'exemple, esmenta el cas de la regió italiana de Trentino - Tirol del Sud, amb 940.000 habitants, el govern de la qual, el 2002, va decidir d'impulsar la creació d'uns plans de pensions privats complementaris adreçats a tota la població, en col·laboració amb entitats financeres locals. Nascut fa cinc

anys amb la indiferència del sector privat i amb l'hostilitat de les autoritats italianes, atès que el govern regional no tenia competències sobre la matèria, ha aconseguit que el 30% dels treballadors d'aquest territori alpí hagin subscrit algun dels productes financers.

Com explica Ramon Tremosa, els plans de pensions impulsats pel govern de Trentino - Tirol del Sud abasten tant els serveis com les inversions. En el primer cas (Pens-Plan Service), la participació pública del govern és només del 45% del capital, i la resta, el 55%, és a les mans d'empreses privades, a fi de garantir-ne l'eficiència. En el segon cas (PensPlan Invest), la participació pública és del 65%, ja que el govern regional té com a prioritat garantir que una part de les inversions es facin al propi territori. Així, conclou Tremosa, "el govern de Trentino - Südtirol, que és titular d'algunes infraestructures de transport, s'assegura la participació del capital privat en el cofinançament present i futur d'aquestes i es blinda de possibles insuficiències futures del seu pressupost".



de tren de Renfe de Catalunya: “Si ho volgués, l'estat podria pagar –segons la utilització que es fes de les vies, que seria un peatge a l'ombra, o bé un endeutament públic, com si hagués demanat una hipoteca a un banc”.

**El model anglès.** Però, a banda de les concessions administratives, totalment consolidades en els plans d'infraestructura de qualsevol nivell administratiu, pren força una altra opció privada, el partenariat público-privat (PPP), una fórmula de cooperació entre les administracions públiques i el sector privat per a la realització d'obres i serveis. Es tracta d'una tècnica de finançament i de realització privada d'obra pública, infraestructures o prestació de serveis que des dels anys 90 del segle passat s'ha desenvolupat especialment als països d'influència anglosaxona. El Regne Unit, el Canadà, Austràlia, Nova Zelanda, Singapur i l'Índia aposten

clarament per convocar concursos per a la prestació integral d'un servei més enllà d'una concessió administrativa. Per exemple, si cal per fer una escola, el sector privat pot fer el projecte arquitectònic, l'obra civil, els subministraments informàtics, de neteja, de materials, etc. Aleshores l'estat paga una quantitat per cada alumne que hi hagi i, a banda, contracta i paga els mestres. Al Regne Unit el sector privat ha invertit, durant els darrers deu anys, més de 60.000 milions d'euros en projectes de PPP. Aquesta quantitat representa gairebé un 10% de tota la inversió pública britànica. El conjunt de projectes realitzats supera els 700. Un baròmetre de l'Eurostat apuntava l'estat espanyol com un dels membres emergents en la utilització del partenariat, amb una quarantena de contractes d'aquest tipus entre l'executiu espanyol i empreses privades fins el 2005.

### El partenariat s'obre pas.

Francesc Joan, conseller delegat de BurgMaster, explica els avantatges que implica per a una administració construir obra pública mitjançant un partenariat público-privat, que entra a participar en àmbits que tradicionalment s'havien considerat monopoli del poder públic. D'antuvi, constata que la participació privada en els projectes públics “sovint millora el cost i les prestacions del servei, i compleix amb més puntualitat els terminis que alguns altres procediments emprats per l'administració”. A parer seu, també soluciona “de manera més eficient les necessitats públiques que una determinada formació política es planteja assolir a través del seu govern”, perquè els governs, sobretot els municipals, amb el partenariat deixen de ser directors d'infraestructures, obres o serveis, i se centren fonamentalment a “controlar i gestionar la creació de valor que la seva acció política proporciona al ciutadà”.

Francesc Joan posa en relleu que l'experiència internacional de finançament i de gestió privada d'obres i serveis en règim de partenariat mostra que es pot reduir tant la inversió com el cost de gestió dels projectes, la qual cosa compensa, amb escreix, els interessos derivats del finançament privat. A banda, destaca com un avantatge cabdal per al poder públic el fet que la inversió que cal per a fer aquest partenariat no és comptabilitzada com a endeutament públic ni per part de les autoritats europees ni per les inspeccions dels estats europeus, de manera que es convergeix cap al pacte de creixement i estabilitat de la UE, que limita l'endeutament públic dels estats –amb sancions incloses– com una eina de control de la inflació. En canvi, si una administració pública demana un crèdit a una entitat financera per fer una escola, un hospital o una carretera, la quantitat demandada passa directament a engrossir el deute públic. Com explica aquest expert, “el canvi de paradigma que ha fet el PPP és que l'administració paga pel servei i no per l'obra, i a més no compta com a endeutament públic. A banda, és totalment demostrat que surt més a compte fer-ho pel PPP, perquè el sec-



L'Ajuntament de Perpinyà ha recorregut al partenariat per construir la futura estació del TGV.

tor privat és, en general, més eficient que no el públic”.

**Els ajuntaments, els més implicats.** Als Països Catalans, si bé la fórmula de concessió administrativa és molt consolidada, l'opció del partenariat público-privat comença a ésser ben vist per part de les administracions, sobretot locals. La Ciutat de la Justícia, que es va enllestint a l'Hospitalet de Llobregat, s'executa amb aquest procediment. Entre els projectes que ha assessorat el gabinet BurgMaster, hi ha les noves oficines per a l'Ajuntament de Gandia on, com en molts més municipis del nostre país, l'àmbit dedicat als serveis administratius dissenyat fa més de trenta anys ha esdevingut absolutament insuficient i en cal una ampliació. El projecte va a càrrec d'un operador comercial de València i d'un inversor de Barcelona, amb una concessió administrativa a trenta anys a través de concurs públic. Un altre cas rellevant és el de l'estació del TGV a la ciutat de Perpinyà, futur punt d'enllaç de les línies de gran velocitat dels estats espanyol i francès. S'hi construeix un edifici de 26.000 m<sup>2</sup> que inclourà, a més de l'estació, un centre comercial, un hotel, apartaments, oficines, restaurants, zones de lleure i plantes d'aparcament, aprofitant el solar que deixa lliure l'antiga estació de mercaderies. El projecte té la participació d'empreses de banda i

banda de la frontera, i el finançament aliè és previst que sigui assumit per un banc de negocis francès.

**Condicions per a un bon partenariat.** L'equip de BurgMaster assegura que qualsevol projecte de govern és susceptible de ser realitzat mitjançant un partenariat, però no necessàriament oportú i factible. En aquest sentit, quan aquest gabinet assessora ajuntaments o més clients, ho fa atenent a dos criteris bàsics. Primerament, analitzar l'oportunitat d'un PPP implica que els serveis tècnics i econòmics municipals, o els equips subcontractats en cas de no disposar d'experts en aquesta matèria, han d'avaluar si el servei que s'ha de prestar proporcionarà a la comunitat més pel mateix preu. És allò que, al món anglosaxó, es coneix per “better value for money”; si la resposta és positiva s'assoleix la condició necessària. En segon lloc, la pregunta a la qual cal donar resposta es basa en la factibilitat. És a dir, si per aquest preu hi ha alguna empresa, consorci o inversor disposat a fer-ho. Habitualment, les inversions provenen de caixes d'estalvis, bancs, fons d'inversió, companyies d'assegurances, inversors de risc i inversors de rendes. Si es compleixen totes dues condicions, un projecte de partenariat pot reeixir. I, segons Francesc Joan, “sempre hi sortiran guanyant ambdues parts”.

**El cas dels peatges de les autopistes.** Catalunya té el 30% de les vies de peatge de tot l'estat, i les tarifes són més elevades que en qualsevol altra barrera. Així i tot, no hi ha gestos per part del govern espanyol de rebaixar aquesta pressió, que s'afegeix al dèficit fiscal català i a l'abandonament crònic de les infraestructures de titularitat estatal a Catalunya. Algunes forces polítiques i diverses organitzacions de la societat civil reclamen la desaparició dels peatges mitjançant una aportació de la caixa de l'estat que compensi les concessionàries que exploten l'autopista. Però als darrers pressupostos no es consigna cap partida específica al rescat de peatges, tot i que s'apunta la possibilitat que, dels 722 milions d'euros que encara resten pendents d'assignació de projectes, una part pugui anar destinada al rescat. De fet, el conseller d'Economia i Finances, Antoni Castells, va apuntar que es podrien reservar uns 97 milions d'euros d'aquesta partida. Amb tot, alguns experts han advertit que una política de rescat forta encaminada a suprimir les concessionàries i a fer gratuïts trams importants de peatge comportaria un dèficit en l'actual balança fiscal de la carretera, que podria portar l'estat a habilitar unes altres compensacions tributàries i a rebaixar les inversions, ja prou deficitàries, en infraestructures viàries.

Sigui com sigui, el debat no és tancat. Diversos sectors reclamen que, si s'accepta el peatge com la condició necessària per a tenir autopistes, totes les autopistes de l'estat espanyol haurien de ser de pagament.

La política de tots els estats no va pas en el sentit d'aixecar barreres, sinó ben al contrari, d'establir noves concessions i augmentar la participació privada en la construcció de noves carreteres. De fet, hi ha ben pocs casos de rescat de concessions de peatge per part de l'administració pública. Probablement, l'únic és el que es va aplicar a Roques de Garona, l'accés sud a Tolosa de Llenguadoc que, a causa de la pressió política i ciutadana, fa uns quants anys que va esdevenir autopista gratuïta.

*Gemma Aguilera*