

# Associacions Públic-Privades: el cas de les infraestructures

Principals motivacions i crítiques després de dues dècades d'APPs



**ODG**

OBSERVATORI DEL DEUTE  
EN LA GLOBALITZACIÓ

Publicat per: Observatori del Deute en la Globalització (ODG)

Autora: Marta Conde

Col·laboradora: Blanca Bayas

Disseny: Emma Avilés

Lloc i data de publicació: Barcelona, setembre 2017

Contacte: [observatori@odg.cat](mailto:observatori@odg.cat)

[www.odg.cat](http://www.odg.cat)

[@twitt\\_odg](https://twitter.com/twitt_odg)

[Facebook/odg.cat](https://facebook.com/odg.cat)

Amb el suport de:



## Continguts

1. Introducció.....	2
2. Què és una Associació Públic-Privada?.....	3
3. Història i situació actual de les Associacions Públic-Privades.....	4
4. Perquè s'estan promovent les APP? Quins són els seus avantatges?.....	6
4.1. "Hi ha una de falta de capacitat pública per disposar de diners per infraestructures, les APPs permeten als governs repartir els costos d'un projecte i pagar un servei quan l'està gaudint" .....	6
4.2. "La gestió i l'experiència del sector privat són necessaris per dissenyar, construir i oferir serveis que sovint són complexos i cada vegada més especialitzats i fora de l'àmbit de l'experiència del sector públic" .....	7
5. Crítiques a les Associacions Públic-Privades.....	8
5.1. Les APPs surten més cars .....	8
La Línia 9 del Metro a Barcelona .....	10
5.2. La transferència del risc: "els passius contingents" .....	11
La concessió d'autopista de l'AP7 .....	13
La controvertida sentència de Eurostat.....	14
5.3. Falta de transparència i corrupció.....	14
5.4. Falta de capacitat estatal per negociar i monitorar les APPs .....	15
El cas de Portugal.....	16
5.5. Impactes socials i ambientals .....	16
El cas del magatzem de gas Castor .....	19
6. Recomanacions .....	20
Referències .....	22

# Associacions Públic-Privades: el cas de les infraestructures

## 1. Introducció

A la Cimera del G20 a la Xina en el 2016, el G20 va acordar l'Aliança per la Connexió de la Infraestructura Global per tal de reforçar i enllaçar els plans d'infraestructures de les diferents regions i continents del món. L'Aliança promou projectes de grans infraestructures amb valors d'entre mil milions i trillions de dòlars que es financen, construeixen i operen a través d'Associacions Públic-Privades (o APPs). A la Cimera, els Bancs Multilaterals de Desenvolupament (BMD) com el Banc Mundial van emetre una declaració recolzant aquesta aliança amb un suport mínim d'US\$350 mil milions entre 2016 i 2018 (Heinrich Boell Foundation, 2017).

Aquest pla d'infraestructures del G20 implica construir un nou paradigma econòmic que pretén connectar moltes regions estratègiques del món per tal de facilitar la comercialització i transport de mercaderies i el creixement econòmic. No en va, els BMD descriuen aquest nou paradigma com "De milers de milions a bilions de dòlars" (WBG, 2015). Els objectius principals d'aquesta Aliança seran 1) L'ús de diners públics (com impostos, pensions, taxes d'usuaris per serveis d'infraestructures, garanties) per aprofitar o catalitzar inversions del sector privat, 2) La construcció de "canonades" de projectes "bancables", amb èmfasi en megaprojectes que es financen i operen a través d'APPs i 3) millorar els mecanismes de les APPs per tal de replicar-les ràpidament.

Aquesta empenta d'expansió del capital està emmarcada en un procés d'industrialització de certs països i d'acceleració de l'ús de recursos naturals que arriba a uns nivells de creixement sense precedents en la primera dècada del segle XXI. Aquestes tendències estan associades amb una creixent pressió sobre l'ambient i la població, generant conflictes socioambientals. Una part d'aquests conflictes estan associats a l'extracció, transport i emmagatzematge d'energia en països del Sud i emergents per suplir el consum del Nord global, donant lloc a forts debats, tant en les economies extractives com en les economies del Nord, sobre la insostenibilitat ambiental i social dels models de desenvolupament i consum.

Els mecanismes però per promocionar aquest nou paradigma no són nous; les Associacions Públic-Privats s'han impulsat durant les últimes dues dècades sobretot pel Banc Mundial (amb altres actors com la UE). Aquest informe fa un recull de les lliçons d'aquestes dues dècades de APPs; primer descriu que és una Associació Públic-Privada i fa una aproximació històrica de la seva evolució. En el següent apartat explica la

motivació i els principals avantatges per la promoció d'aquesta forma de finançament d'infraestructures per després explicar en l'apartat 5 les principals crítiques i problemes que s'han trobat. Finalment concloem amb unes recomanacions pel futur dles APPs. Proposem una millora en la transparència i la governança del finançament d'infraestructures, on l'opció de finançament públic es consideri posant sobre la taula els costos reals de les dues opcions i tenint també en compte altres consideracions com els impactes socials, ambientals i de gènere de les dues opcions.

## 2. Què és una Associació Públic-Privada?

Les Associacions Públic-Privades són qualsevol acord entre un govern i el sector privat en el qual les activitats tradicionalment públiques són realitzades pel sector privat (Savas, 2000). És difícil definir-los i classificar-los perquè poden incloure des de col·laboracions informals i de curta durada per implementar programes o projectes específics, fins a acords contractuals més complexos, formals i a llarg termini en els quals el sector privat col·labora en el subministrament d'actius i serveis (Hall, 2015).

En aquest informe ens focalitzarem en el segon tipus d'acords utilitzant la definició d'Eurodad (2015) que descriu als APPs com un acord:

- contractual a mig o llarg termini entre l'estat i una empresa del sector privat;
- en què el sector privat participa en el subministrament d'actius i serveis tradicionalment prestats per governs;
- on es comparteix el risc del projecte entre el sector públic i el privat.

Aquests contractes entre el sector públic (nacional o local) i una empresa del sector privat (o consorci) oscil·len entre els 15 i els 35 anys; una empresa privada accepta uns termes de lliurament d'un servei al govern o al públic per un actiu determinat, que pot ser d'infraestructures de transport, aigua i sanejament, energia però també de salut, educació i seguretat. El sector públic sol especificar la qualitat i la quantitat del servei que requereix del sector privat. Aquests acords tenen un component de finançament privat que ha de ser reemborsat per l'erari públic i/o els usuaris que paguen durant la vigència del contracte. L'empresa del sector privat es compromet a lliuraments específics que comporten riscos associats. A la finalització de la construcció o al final del contracte, la propietat de l'actiu es retorna al sector públic.

Existeixen molt tipus de APPs i hi ha moltes maneres de classificar-les. Una de les maneres més comunes és en relació amb i) les tasques que realitza el sector privat en el APP, ii) les responsabilitats d'inversió i iii) la propietat de l'actiu. Aquesta classificació pot resultar en una combinació de les següents funcions: disseny; construcció; desenvolupament; rehabilitació; finançament; funcionament; manteniment; propietat; transferència; i arrendament. Una dificultat afegida és que les tipologies específiques varien molt entre sectors i països.

Una tipologia molt utilitzada és la classificació dles APPs en relació amb la font d'ingressos del sector privat, encara que els límits entre aquestes categories poden quedar borrosos (IBRD/WB, 2014):

- "Usuari paga": on l'usuari final paga directament al soci privat per l'ús de la infraestructura. Es fa generalment a través del pagament d'un peatge (per exemple, taxes d'aigua o peatges d'autopistes), que es poden complementar amb subvencions pagades pel govern.
- "El govern paga": en aquest cas l'empresa del sector privat proporciona i administra infraestructures per a l'autoritat pública. El pagament del soci privat només prové dels pagaments periòdics del soci públic en funció del nivell i de l'ús de servei prestat. Un exemple d'això poden ser els peatges a l'ombra d'autopistes.

### 3. Història i situació actual de les Associacions Públic-Privades

Les relacions públic-privat no són noves i el concepte de concessió s'ha utilitzat durant molts segles. L'empresa privada es comprometia a invertir els seus propis diners i a canvi l'Estat garantia a l'empresa el monopoli en el subministrament d'aquest servei a la zona, així l'empresa podia obtenir un retorn sobre el capital cobrant als usuaris. Les concessions es van utilitzar amb freqüència en el segle XIX per implantar sistemes d'aigua, gas i electricitat, així com ferrocarrils, la qual cosa implicava una elevada inversió de capital.

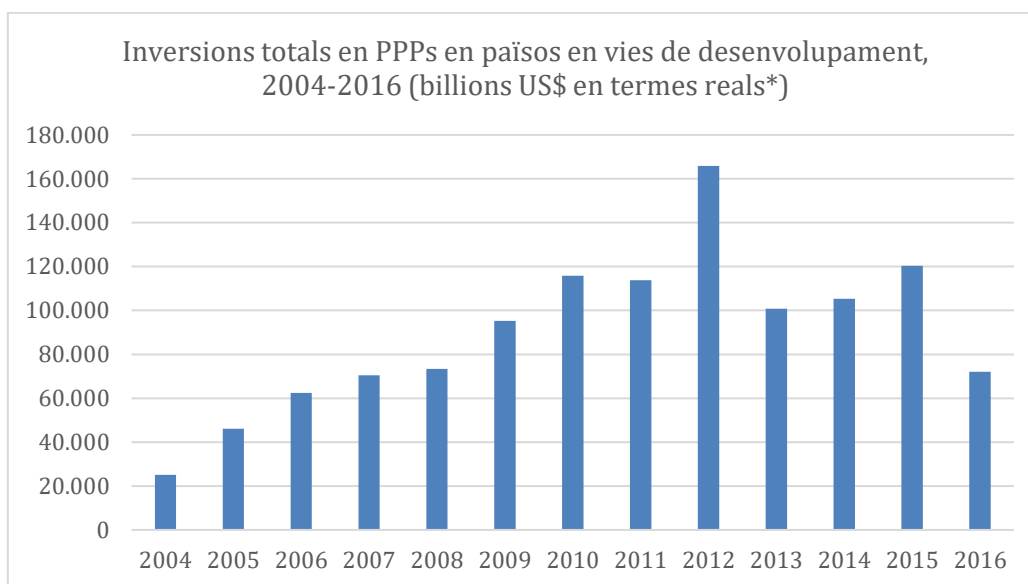
Aquestes associacions però, no van ser capaces de proporcionar la magnitud d'inversió requerida per als serveis requerits a preus assequibles, de manera que, en general, van ser reemplaçades per entitats públiques que utilitzaven finançament públic (Hall, 2015).

Les APPs, tal com els coneixem nosaltres, van néixer el 1992 al Regne Unit com un estratagema comptable per esquivar les restriccions del govern sobre l'endeutament públic, punt que segueix sent la principal atracció per a governs i les institucions internacionals.

Recolzat per la onada de privatitzacions de la era Thatcher, les anomenades Iniciatives de Fons Privat (IFP) van ser promocionades pel Primer Ministre John Major que volia inversions en infraestructura pública i alhora no augmentar l'endeutament. Inicialment la seva aparició va ser criticada per ser molt més onerosa que l'ús del finançament públic, per perjudicar els serveis, i per encobrir l'endeutament públic real. No obstant això, va ser adoptada i accelerada per posteriors governs on es va crear una unitat especial dins de la Tresoreria, integrada principalment per executius del sector privat per promoure projectes d'IFP. Aquest s'ha convertit en el model per a les unitats de APPs creades per nombrosos governs de tot el món (Hall, 2015; Kee & Forrer, 2002).

A mesura que a la resta d'Europa i del món es van començar a limitar l'endeutament públic amb l'aplicació de mesures neoliberals, també es va disparar la utilització dles APPs com un component de la política de privatitzacions, i una forma d'equilibrar els pressupostos mitjançant l'ocultació de l'endeutament.

La dècada dels 90 va veure una gran inversió en APPs que va augmentar ràpidament fins al 1997 quan va esclatar la crisi financera asiàtica. En aquell moment països en vies de desenvolupament van experimentar una forta desinversió on molts contractes APPs van ser renegociats o cancel·lats. Les APPs van trigar tota una dècada a recuperar el nivell d'inversions fins al 2004 amb una segona onada que va veure la multiplicació per sis de les inversions a través de APPs; des de 22.7 bilions el 2004 fins a 134.2 bilions el 2012. Aquesta segona onada va estar altament motivada per l'imperatiu del creixement econòmic a través del desenvolupament d'infraestructures (Eurodad, 2015). Les inversions en APPs però van decaure en el 2013 i durant el 2014 (US\$104) i 2016 (US\$70) especialment per la desinversió en països com Índia, Turquia, Brasil, Sud Àfrica i el Perú (Eurodad, 2015; WBG, 2014, 2016-2017).



Font: Eurodad (Eurodad, 2015 i la Base de dades de Finançament Privat de projectes d'infraestructura del Banc Mundial (WBG, 2016-2017) (\*ajustat al US Consumer Price Index)

Dels increments en l'última dècada cal ressaltar l'escala dels projectes finançats a través dles APPs; la mida mitjana dels projectes va augmentar d'US\$182 milions el 2003 fins arribar als US\$410 milions el 2010. Això assenyala una tendència creixent dels megaprojectes en infraestructura (Flyvbjerg, 2014).

Cal assenyalar també que les APPs s'han concentrat sobretot en regions amb ingressos elevats i també a Amèrica Llatina i el Carib; durant l'última dècada, el 61 per cent de la inversió en APPs es va realitzar als països de renda mitjana-alta. Això es degut a que aquest països permeten una recuperació més ràpida dels costos i una disminució del risc de l'obtenció d'ingressos. Aquest 'biaix' també es dona en l'àmbit estatal on les inversions són dirigides principalment a les zones urbanes més riques.

En molts casos, el sector privat selecciona un petit nombre dels projectes més rendibles i convencen els governs perquè donin prioritat a la inversió en aquests projectes, no tenint en compte la distorsió en el desenvolupament dels serveis públics. Al'Àfrica, per exemple, les APPs han finançat hospitals d'alta tecnologia en alguns nuclis urbans en els quals hi

ha suficients persones adinerades per donar suport a la medicina privada, però no inverteixen en xarxes universals de clíniques o en els sous del personal necessari per prestar atenció sanitària a les persones desfavorides. A Europa, les APPs financen algunes carreteres de peatge lucratives en rutes congestionades existents, però no l'ampliació de carreteres sense peatge per millorar les zones rurals o periurbanes (Hall, 2015).

#### 4. Perquè s'estan promovent les APP? Quins són els seus avantatges?

Aquesta gran empenta de les inversions públic-privades ve emmarcada en la creixent demanda per part dels inversors institucionals del món (com fons de pensions, companyies d'assegurances o dotacions i fons de riquesa sobirana), que contenen trilions de dòlars gestionats, i que estan buscant una cartera diversificada d'inversions en infraestructura amb atractius rendiments. Aquests grups han exercit pressió per obrir fons especialitzats en infraestructures, contribuint així a la "financiarització" de la infraestructura (WEF, 2013).

Segons el Banc Mundial (2014a), els arguments a favor dles APPs podrien centrar-se en la capacitat del sector privat d'oferir inversions d'alta qualitat en infraestructures, reduint alhora la necessitat de l'Estat de recollir fons per desenvolupar i gestionar aquests projectes. La Guia de referència de APP del Banc Mundial (BRD/WB, 2014), estipula que en determinades circumstàncies, "les APPs poden ajudar a superar alguns dels reptes clau de la prestació d'infraestructures, incloent-hi fons insuficients, mala planificació i selecció de projectes, lliurament ineficient i ineficaç i manteniment inadequat".

Les raons principals per la promoció dles APPs es poden resumir en dos punts:

##### **4.1 "Hi ha una de falta de capacitat pública per disposar de diners per infraestructures, les APPs permeten als governs repartir els costos d'un projecte i pagar un servei quan l'està gaudint" (BRD/WB, 2014)**

L'adopció de polítiques d'austeritat significa que els governs no poden prendre prestat o gastar més. En lloc de construir infraestructures amb capital inicial, les APPs es paguen a través de quotes anuals dels pressupostos o els pagaments dels usuaris que utilitzen la infraestructura. D'aquesta manera, els governs no necessiten prendre préstecs directament. Els costos però, apareixen en períodes futurs o són absorbits pels usuaris.

Les pràctiques actuals de comptabilitat amb les APPs permeten als governs mantenir el projecte i els passius contingents (és a dir, els pagaments requerits pels governs en determinades circumstàncies, per exemple, si el tipus de canvi de la moneda nacional cau o si la demanda cau per sota d'un nivell específic) "fora del balanç", ja que és el sector privat i no el govern qui es el titular del préstec per finançar el projecte (Eurodad, 2017).

Tot i que aquesta forma de comptabilitat creativa pot ajudar a certs governs a engegar projectes d'infraestructura necessaris per al seu desenvolupament, cal entendre que



quan els governs mantenen els projectes APPs i els seus passius contingents fora dels comptes oficials ("off balance" en anglès), el que significa és que el cost real d'un projecte està amagat. Com a conseqüència, molts projectes s'han engegat com a APP simplement per evitar les limitacions pressupostàries i posposar l'enregistrament dels costos fiscals de la prestació de serveis d'infraestructura. Aquestes pràctiques acaben per exposar les finances públiques a excessius riscos fiscals.

En aquesta línia el Fons Monetari Internacional ja adverteix dels riscos fiscals dles APPs que poden ser "potencialment grans" perquè poden ser utilitzats per "desplaçar la despesa pressupostària i evitar els controls de despeses", "moure el deute fora del balanç i crear contingents passius futurs" (Queyranne, 2014 citat per Eurodad, 2015). Tanmateix el comissari d'Afers Monetaris, Joaquín Almunia preocupat en el 2005 pel gran pes financer dles APPs en els grans projectes d'infraestructura va senyalar que "cada vegada és més difícil per l'executiu de la UE, encarregat de controlar el rendiment pressupostari dels Estats membres, examinar aquestes tendències i determinar l'envergadura real dels dèficits dels països" i va destacar que "Europa ha d'evitar una situació en què els comptes públics imitin la comptabilitat creativa d'algunes empreses en el passat" (EU Observer, 2005).

#### **4.2 "La gestió i l'experiència del sector privat són necessaris per dissenyar, construir i oferir serveis que sovint són complexos i cada vegada més especialitzats i fora de l'àmbit de l'experiència del sector públic".**

El promotor dles APPs argumenten que el sector privat és més eficient i eficaç a l'hora de dissenyar i construir els projectes de construcció d'infraestructures i de gestionar el lliurament de serveis un cop estan en actiu; compensant l'increment dels costos dels financers privats (Banc Mundial, 2014; Allard and Trabant, 2007).

Aquest factor s'argumenta, és més rellevant en països empobrits on l'eficiència<sup>1</sup> és especialment baixa en el maneig i construcció de noves infraestructures. En un diagnòstic sobre infraestructures a l'Àfrica subsahariana es va calcular que les ineficiències dels proveïdors de serveis estatals i d'infraestructures costaven uns 6.000 milions de dòlars l'any afectant greument a la qualitat del servei proporcionat (Banc Mundial, 2010).

El Banc Mundial també defensa que els beneficis de les empreses privades en un APP depenen de realitzar el projecte en el temps i dins del pressupost, creant incentius més forts que no pas en contractes públics, on els canvis en el cost del projecte solen ser a costa de l'autoritat contractant. També argumenten, que per aquesta raó, les empreses privades realitzen estimacions més acurades i conservadores dels costos, ajudant a reduir el biaix optimista en el càlcul de la demanda (Banc Mundial, 2014). En un estudi realitzat pel Banc Mundial (Marin, 2009) sobre 65 grans APPs d'aigües urbanes a països en vies de desenvolupament de tot el món, van trobar que la introducció d'un operador privat millorava constantment l'eficiència operativa i la qualitat del servei.

---

L'eficiència és definida pel Banc Mundial (2014) com "la utilització de recursos sense desapropiament, retard, corrupció o càrrega per les generacions futures",

Estache i Philippe (2012) corroboren que "els guanys d'eficiència de la Participació Privada en Infraestructura són comuns" però adverteixen que no són "ni sistemàtics ni garantits". Apunten a les llacunes i asimetries d'informació que permeten als operadors capturar beneficis que s'haurien de compartir amb els usuaris i que a vegades es transformen en conflictes entre governs, usuaris i operadors. Aquests conflictes es podrien gestionar ex ante "mitjançant el disseny adequat de la regulació i les regles d'aplicació d'aquest reglament". En la mateixa línia un informe del Banc Mundial (Gassner et al., 2009) sobre la participació privada en electricitat i aigua als països en desenvolupament en els últims 25 anys apunta a un augment dels guanys en l'eficiència, però al mateix temps apunta a la manca d'inversió del sector privat i la incapacitat d'abaixar els preus als consumidors.

En la majoria dels casos però, els guanys d'eficiència depenen del sector, el tipus i la mida dels projectes, el sector privat augmenta la inversió de capital tal com s'ha acordat contractualment i el context del país en termes d'entorn regulatori i governança (Eurodad, 2015).

## 5. Crítiques a les Associacions Públic-Privades

Durant aquestes dos dècades d'inversions en APPs hi han hagut nombrosos casos on no s'han obtingut els resultats esperats resultant en un increment de les crítiques als APPs que resumim a continuació:

### 5.1 Les APPs surten més cars.

Com ja hem vist, un projecte APP pot fraccionar el cost d'una nova infraestructura durant molts anys com qualsevol forma d'endeutament, però això no redueix el seu cost global.

Un APP sempre comportarà major inversió pública que un projecte tradicional a causa de:

- **Els mètodes de finançament dles APPs són, en la majoria dels casos, més cars.** Segons la revisió de l'Oficina d'Auditoria Nacional del Regne Unit (NAO), el tipus d'interès efectiu de totes les operacions de finançament privat (7% -8%) és el doble que els dels préstecs del govern (3%-4%), resultant en que el cost del finançament dels projectes APPs sigui dues vegades més car per a la cartera pública que si el govern hagués pres el préstec de bancs privats o de bons públics (Eurodad, 2015).
- **Les empreses del sector privat esperen obtenir un benefici de la seva inversió,** que s'afegeix al cost global de la inversió. En el cas dles APPs on "l'usuari paga" això fa augmentar les tarifes als usuaris, mentre que en les APPs on el "govern paga" això augmenta el cost global pagat per l'erari públic. Aquests marges de beneficis s'esperen tant del soci privat com de la seva àmplia cadena de subministrament. En el cas dels països en vies de desenvolupament, les

rendibilitats requerides pels inversors són més altes a causa de l'augment dels riscos percebuts.

- **Els costos de transacció** poden ser molt alts; van associats a la negociació, preparació i gestió dels projectes. Les empreses consultores internacionals com McKinsey han tingut un paper important en la promoció dles APPs, ja que no només s'encarreguen de facilitar la negociació i adjudicació d'aquests projectes sinó que també elaboren informes per a les institucions internacionals i els governs, formulen polítiques nacionals de APPs, implementen APPs específics i reben alts honoraris en cada etapa del procés (Hall, 2015). Per exemple en el Regne Unit els advocats, financers i consultors que van participar en la implementació de 700 projectes APPs durant la primera dècada del 2000, van obtenir entre 2.800 i 4.000 milions de lliures esterlines, el cost de 40 nous hospitals (Financial Times, 8 Agost 2011). Estimacions del Banc Europeu d'Inversions suggereixen que "aquests costos poden arribar al 10% del cost total del projecte" (Engel et al., 2010).
- **Els costos de renegociació** poden fer augmentar el cost final d'un projecte significativament. La posició privilegiada de l'empresa del sector privat, la manca d'experiència de l'entitat pública en aquestes negociacions i la falta de transparència fa que la renegociació generalment augmenti considerablement el cost del projecte. Segons el Queyranne (2014) del FMI, el 55 per cent de totes les APPs es renegocien, de mitjana, cada dos anys, i en la majoria dels casos, això provoca un augment de les tarifes pels usuaris.

## La Línia 9 del Metro a Barcelona

La línia 9 del Metro de Barcelona, es va aprovar l'abril de 2002. Es va promoure com la línia de metro automàtic més llarga d'Europa i havia de travessar Barcelona, unint 5 municipis de la ciutat (Generalitat de Catalunya, 2009; 2016).

El pressupost inicial el 2002, era de 2.494 milions d'euros però el 2008 ja havia escalat a més de 6.500 milions d'euros degut a canvis en la planificació i a millores en la seguretat després de l'enfonsament d'un túnel al Carmel. Per tal de continuar les obres en un context de crisi econòmica i financera i de limitació de l'endeutament públic, la Generalitat va convidar a capital privat a entrar com a finançador de la línia 9, en forma de concessions, fet inèdit en el finançament d'infraestructures ferroviàries. L'objectiu era que el capital privat financés aproximadament el 44% de l'obra. Es considerava també que l'entrada d'empreses privades significaria un aprofitament dels recursos tècnics i de l'experiència del sector privat (Abelaira Dapesa, 2006; Deiros Quintanilla, 2012).

Es va implementar un sistema de concessions, on l'empresa concessionària feia una inversió inicial per la construcció i manteniment de les estacions i a canvi rebia una tarifa tècnica (cànon) fixe durant aproximadament 30 anys. Per fer-nos una idea del cost d'aquest model de finançament, farem servir l'exemple del tram I. Es va concedir per 1.041 milions d'euros a la UTE formada per FFC, OHL i COPISA i durant 32 anys i 8 mesos, la Generalitat haurà de pagar una tarifa tècnica (cànon) de 79,40 milions d'euros anuals a l'empresa concessionària (Expansión, 14 juliol 2010; Generalitat Premsa, 15 Octubre 2010). El rendiment d'aquestes operacions per la UTE s'estimen aproximadament entre el 6% (ccma.cat, maig 2017) i el 8% (El País, 14 febrer 2016).

Entre 2011 i 2016, la Generalitat va pagar 1.076 milions d'euros en concepte de cànon per estacions, algunes de les quals estaven encara tancades. D'aquests, 785,2 milions corresponien a pagament de concessions i 291,6 milions a amortitzacions financeres i interessos de crèdits obtinguts per l'obra (naciodigital.cat, juliol 2017).

S'estima que el cost total de la línia 9 podrà arribar a més de 16.000 milions d'euros en sumar-hi les càrregues financeres d'aquesta inversió. Per tant, aproximadament 9.000 milions d'euros suposaran el cost de finançament de la inversió que inclourà el que es pagarà a les concessionàries i pels préstecs rebuts. Actualment està pendent d'aprovació un préstec de 740 milions del BEI per poder continuar l'obra (Nació digital 1 juliol 2017; Vilaweb 10 Juny 2017).

Cal ressaltar que algunes de les empreses adjudicatàries del cànon, han venut part de les seves concessions obtenint un benefici. ACS, a través de la seva filial Iridium, va vendre el 80% de la participació en la concessió del tram II a John Laing Infrastructure per 110 milions d'euros, representant unes plusvàlues de 70 milions d'euros per ACS, també OHL ha venut la participació del 35% en el tram I fons Aberdeen (El Periodico 17 Març 2016).

Sens dubte, s'hauria de fer una profunda reflexió sobre les dimensions i planificació d'aquesta obra pública des del seu inici, sobre la transparència en les adjudicacions (Latorre, 2015), i especialment sobre el cost del finançament escollit.

A continuació analitzem amb més detall els diferents riscos explícits que hi ha en els contractes APPs i els costos financers que poden ocasionar.

## 5.2 La transferència del risc: “els passius contingents”.

Les APP tenen repercussions fiscals significatives que s'han d'examinar i avaluar correctament. L'experiència històrica de diversos països del món desenvolupat i en desenvolupament demostra que les implicacions fiscals dles APPs suposen un gran risc per al sector públic que no s'ha de subestimar i que hauria de proporcionar una lliçó clara per a altres països, especialment en moments de restriccions pressupostàries.

Segons el FMI i el Banc Mundial, hi ha tres categories principals de risc a l'hora d'implementar projectes APPs (Eurodad, 2015):

- **Riscos del projecte:** Aquests són i) risc de construcció, és a dir, problemes de disseny, costos de construcció, retards de projecte; ii) el risc de execució, és a dir, la disponibilitat d'un actiu o la continuïtat i la qualitat de la prestació del servei; iii) el risc de la demanda, és a dir, les necessitat del servei o actiu prestat que impacten en els ingressos del projecte; iv) risc de valor residual, és a dir, el preu de mercat futur d'un actiu.
- **Riscos macroeconòmics:** són els riscos financers, que es relacionen amb factors que afecten els costos de finançament, com ara la inflació, els tipus d'interès i els tipus de canvi.
- **Riscos polítics i normatius:** canvis posteriors en les regulacions i decisions polítiques que afecten el projecte, p. ex. canvis de política (inclosa la política fiscal) o noves normes ambientals.

En un APP aquests riscos solen ser compartits entre els socis privats i públics.

Si els riscos són assumits per l'entitat privada això dona lloc a un augment del cost. Per exemple, els costos de construcció poden ser majors en APPs que amb contractació pública tradicional ja que si bé se sol transferir el risc dels retards de construcció al contractista; aquests contractes 'clau en mà' costen al voltant d'un 25 per cent més que els contractes convencionals (Hall, 2015). L'informe del Banc Europeu d'Inversions (BEI) que compara 227 noves seccions de carreteres en 15 països europeus (dels quals 65 són APPs) estima que "el cost de la construcció ex ante és un 24% més elevat amb APPs que amb contractació pública, sent les altres coses iguals ". En aquesta línia el BEI també ha calculat que "el cost previ d'una carretera finançada amb un APP serà de, mitjana, un 24% més cara que el que s'obté tradicionalment" (Blanc-Brude et al., 2016).

Quan aquests riscos son assumits per l'entitat pública dona lloc moltes vegades als **passius contingents**. Aquests són costos ocults, pagaments que els governs tenen que realitzar pels riscos assumits; per si esdevé algun esdeveniment incert futur fora del control del govern, com per exemple si la demanda cau per sota d'un nivell específic (el risc de demanda). Els passius contingents creen una gran incertesa fiscal ja que es mantenen "fora de balanç" i per tant no són transparents.

Hi ha dos tipus diferents de passius contingents:

- **Passius contingents explícits** que es produeixen quan es donen explícitament garanties públiques per compensar els riscos a empreses privades que són socis en les APPs. Aquests riscos poden incloure fluctuacions en el tipus de canvi, la inflació, els preus i els canvis en la demanda d'un servei determinat, entre d'altres.

Els governs sovint es troben en una posició on han de garantir fluxos d'ingressos superiors a la mitjana per atreure inversors privats. La llista de garanties que ofereixen les empreses per fer que les APPs es considerin "bancables" és considerable. Poden incloure amortitzacions de préstecs, taxes de rendibilitat garantides, corrents d'ingressos mínims, tipus de canvi garantits i compensació garantida si una nova legislació afecta la rendibilitat d'una inversió (Cebotari, 2008; Eurodad, 2015).

- **Passius contingents implícits** són altament impredecibles i per tant no s'ha negociat el seu risc. Poden ser motivats pel baix rendiment de la infraestructura on per pressió social o de grups d'interès, el sector públic acaba rescatant el projecte provocant que els deutes privats es traslladin al sector públic (Eurodad, 2017).

Un dels passius contingents més comuns en les APPs és el associat al risc de la demanda ja que sovint trobem un "biaix optimista" on els beneficis es sobreestimen, donant lloc a projectes sobredimensionats i més complexos del que es justifica per la demanda de serveis tal com veiem en el cas de l'autopista AP-7 i altres projectes de l'Estat Espanyol.

## La concessió d'autopista de l'AP7

En les empreses concessionàries d'autopistes es fa patent el 'biaix optimista' en la planificació i les compensacions a empreses privades per part de l'estat pel risc assumit en acords de finançament públic-privat d'infraestructures. Aquí només citarem un cas d'actualitat; el litigi entre Abertis i el Ministeri de Foment per un tram de l'AP7.

Abertis és la primera companyia concessionària d'autopistes d'Espanya i el primer operador mundial per número de quilòmetres gestionats. Abertis prové de la fusió en el 2002 d'ACESA (Autopistes Concesionaria Española SA), concessionària de la primera autopista espanyola (l'AP7, atorgada el 1969), i Aurea, antic principal rival en el sector.

Abertis és titular de la concessió per la construcció, conservació i explotació de les autopistes AP7. En el RD 457/2006, es va establir l'ampliació d'alguns dels trams de l'AP7, per solucionar els problemes d'excés de tràfic i es va canviar el sistema de peatge, la concessió era fins al 2021.

El cost de les obres havia de ser pagat per ACESA i compensat pel peatge recaptat del tràfic addicional que suposaria aquesta ampliació. En el mateix Reial Decret es va establir un mecanisme de compensació a l'empresa si el suposat augment de tràfic no compensava el cost de la inversió.

Amb la crisi econòmica iniciada el 2008, el tràfic a l'AP7 va disminuir fins a un 30% i l'empresa va fer constar en la seva comptabilitat el deute corresponent a aquesta disminució. El 2011, el Ministeri de Foment va començar a expressar dubtes sobre la compensació per reducció de tràfic i el criteri comptable utilitzat per l'empresa per registrar-lo. Davant la diferència de criteri entre l'empresa i el Ministeri i la falta d'acord, el setembre de 2015, Abertis va portar a la Justícia el contenciós. El Tribunal de Justícia de Madrid, el febrer de 2017, va donar la raó a l'empresa. El Ministeri de Foment hauria de compensar-la amb 1.494 milions d'euros per la disminució de tràfic a l'AP7 (tram entre Tarragona i la Jonquera), import a pagar el 2021, al acabar la concessió.

L'import total a pagar pujaria a 2.220 milions d'euros al incloure's l'import de construcció de l'ampliació, que el Govern no discuteix. El contenciós està ara al Tribunal Suprem.

La sobreestimació estratègica de la demanda és una pràctica habitual. Això succeeix en part per la manca d'incentius per un l'anàlisi rigorós de la demanda, tant per part del sector privat com del públic (Eurodad, 2015).

Estache i Saussier (2014) en el seu informe pel Banc Mundial sobre APPs i infraestructures destaquen la situació d'Espanya com a reveladora: "Espanya ha acabat

tancant una gran quantitat d'aeroports regionals i estacions de tren recentment construïts a causa de la falta de demanda. Moltes de les carreteres d'autopistes, també construïdes com APP, són econòmicament insostenibles".

### La controvertida sentència d'Eurostat

Una sentència emesa per Eurostat, l'Oficina Estadística de la Comissió Europea, sostenia que els actius involucrats en un PPP s'han de classificar com a actius no governamentals i, per tant, registrar-se fora del balanç del govern, sempre que (a) el soci privat assumeixi el risc de construcció, i (b) que el soci privat assumeixi el risc de disponibilitat o el risc de demanda.

La majoria dels PPPs el sector privat ja assumeix els riscos de construcció i disponibilitat, i tot i que el govern assumeix el risc de demanda (per exemple, en garantir a l'operador privat un nivell mínim de demanda per al servei prestat a través de la PPP) – l'actiu o projecte pot quedar no registrat en el balanç oficial. El FMI va considerar aquesta sentència com una invitació per establir una comptabilitat creativa que eludís les normes fiscals qualificant-la com «problemàtica», ja que podria donar lloc al fet que "la majoria dels PPPs es classifiquin com a inversió privada" i per tant "proporcionar un incentiu perquè els governs de la UE recorrin als PPPs principalment per eludir les restriccions fiscals del Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC)".

### 5.3 Falta de transparència i corrupció.

Les APPs solen tenir una manca de transparència i un escrutini públic limitat, que pot conduir a una presa de decisions deficient a causa d'una menor supervisió i alhora pot augmentar les oportunitats de comportament corrupte. La manca de transparència és conseqüència d'una transparència fiscal deficient i de processos de presa de decisions opacs.

Molts països no revelen públicament els detalls complets de les garanties i els passius contingents associats amb les APPs, ni les condicions que els generaran, cosa que és de vital importància per a l'escrutini públic. Això fa que les decisions de política fiscal estiguin menys informades i anima als governs a avançar amb els projectes fins i tot quan puguin crear problemes fiscals en el futur. També significa que els ciutadans desconeixen la vulnerabilitat fiscal del seu govern.

Les ofertes opaques d'algunes empreses poden suposar majors oportunitats per un comportament corrupte. Aquest ha estat el cas tant en països desenvolupats com en països en vies de desenvolupament. A Austràlia, una Comissió Independent contra la Corrupció va descobrir que els ministres a nivell estatal interferien il·legítimament amb una decisió sobre un APP d'aigua amb l'objectiu de transmetre uns 60 milions de diners estatals a uns ministres i les seves família (Eurodad, 2017). En un altre cas a Brasil i Peru el cost d'una carretera finançada a través d'un APP que uneix els dos països va pujar de



800 a 2.300 milions de dòlars a través de "modificacions" al projecte (The Economist, February 2017).

La manca de transparència, els elevats costos de licitació i transacció dles APPs, juntament amb els contractes complicats i de llarga durada, fan que poques empreses tinguin capacitat per sol·licitar projectes, reduint la capacitat d'elecció dels governs i la competència en els processos de licitació. A més a més, si la APP és renegociada la manca de competència i la transparència pot comportar costos importants pel sector públic (Eurodad, 2015).

La transparència al llarg del cicle de APPs és vital per facilitar un major escrutini públic i per tant una millor presa de decisions que pot comportar importants beneficis tant a nivell econòmic com social i ambiental.

#### **5.4 Falta de capacitat estatal per negociar i monitorar les APPs.**

El sector públic té un paper molt important tant en la preparació, negociació i administració dels contractes com en la supervisió i avaluació del rendiment del contracte durant les fases de construcció i explotació del projecte.

El contractes dles APPs són però molt complexos i cal monitorar sistemàticament i al llarg del projecte per veure si compleixen plenament els resultats esperats. Aquesta complexitat requereix habilitat i dedicació per part de l'autoritat pública del sector.

La majoria de les avaluacions sobre APPs (WBG, 2014a; FMI, 2014; OECD, 2014) destaquen que la capacitat a nivell de país per negociar i gestionar els contractes APPs és un factor d'èxit essencial.

Sovint països en vies de desenvolupament tenen manca d'experiència per dur a terme aquestes negociacions i monitoratge (Allard i Trabant, 2007) però, com veiem en el cas de Portugal (a sota), aquesta mancança també es pot donar en països enriquits. A la pràctica, existeix una dependència excessiva de l'autocontrol per part de les empreses del sector privat, que soscava els acords de governança democràtica i un escrutini públic significatiu.

Es significatiu i contradictori que la manca de capacitat i eficiència de certs països en la construcció d'infraestructures i gestió de serveis és una de les principals raons esgrimides per introduir el soci privat a través de projectes APPs (secció 4.2) i alhora s'espera i recomana que aquests països tinguin la capacitat per negociar els contractes, monitorar i gestionar els projectes APPs.

La (manca de) capacitat de governança d'un país hauria de ser proporcional als projectes d'infraestructura en el quals s'embarca. Haurien de ser projectes proporcionals a la mida de l'economia del país, projectes que pot construir i negociar amb entitats privades si requereix el seu servei, projectes que responen a les necessitats reals de la seva població i no de les elits del país. Tal com veurem ara, els costos socials i ambientals de no tenir aquesta capacitat i objectiu principal poden ser molt cars.

## El cas de Portugal

Des de principis de la dècada de 1990, Portugal ha substituït les adquisicions tradicionals amb grans contractes PPP per satisfer les necessitats d'infraestructura urgents. Portugal va ser un pioner del boom de PPP a Europa amb la inversió més gran acumulada en PPPs a la UE durant l'última dècada. Va començar amb la fase d'execució de l'Exposició Mundial 1998 a Lisboa, quan es va construir un pont addicional sobre el riu Tajo.

No obstant això, aviat va resultar que les necessitats d'infraestructura van ser en gran part sobreestimades. Les seccions d'autopistes llargues i costoses, construïdes a través de contractes PPPs, mai van atreure el volum de trajectes previstos, obligant al govern a compensar el soci privat per la manca d'usuaris, cosa que va provocar greus problemes fiscals.

Portugal es va convertir en un dels països més endeutats a la zona de l'euro i va haver de demanar préstecs de rescat de la Troika (el Banc Central Europeu, la Comissió Europea i l'FMI). El programa d'ajustament de 2011 acordat amb la Troika va dedicar un capítol especial als PPP, amb una demanda explícita de renegociar alguns dels antics contractes PPP i una prohibició temporal de Portugal d'entrar en nous acords PPP.

L'octubre de 2014, l'avaluació de la transparència fiscal del FMI per a Portugal també va esmentar que "els PPP continuen sent una font important de riscos fiscals a Portugal (...) el valor actual estimat dels compromisos financers registrats del govern central era del 6% el 2013", mentre que "els passius contingents, relacionats amb demandes legals, va ascendir a 2.100 milions d'euros el 31 de desembre de 2012" (1,3% del PIB). En relació amb la falta de transparència el FMI va trobar "poca o cap informació sobre les 75 concessions del govern central o sobre les PPP a nivell local. (...) El valor total d'inversió de [aquests] puja al voltant de 21.300 milions d'euros (13% del PIB)".

### 5.5 Impactes socials i ambientals

Els projectes APP han de ser comercialment viables o les empreses privades no els començarien. Això limita fins a quin punt les APP poden donar-se en àrees que, en principi, no són rendibles. Si els projectes APP són construïts i gestionats, sense tenir l'objectiu principal de servir la societat i el medi ambient, poden ocasionar greus impactes socials i ambientals:

- **Manca d'accés i augment de tarifes.** Per recuperar la inversió dels projectes molts dels contractes APPs estableixen tarifes als usuaris per tal de generar ingressos. Segons Trebilcock i Rosenstock (2013) que han fet una anàlisi de noves infraestructures finançades a través de APPs en països del Sud; en els sectors d'aigua i energia les APPs no han aconseguit millorar l'accés a aquests serveis. En un estudi del Banc Mundial que compara 181 infraestructures a Amèrica Llatina abans i després del canvi cap als APPs, apunta a una millora en la qualitat del

servei amb les APPs però també constata una manca de millora en l'accés a aquests serveis (Andres et al., 2008).

En molts casos aquest accés es veu afectat per l'augment de tarifes. L'estudi del Banc Mundial ja esmentat va trobar que tant en el sector de l'aigua com en el d'energia les tarifes van augmentar (Andres et al., 2008). A França, un estudi detallat del sector de l'aigua, on aproximadament tres quartes parts d'aquest servei és prestat pel sector privat mitjançant APPs, va revelar que el 2004, tenint en compte tots els altres factors, el preu de l'aigua regulada per APPs era un 16,6% més elevat que en els municipis on el servei prestat era públic (Chong et al., 2006).

Les tarifes exigides exclouen moltes vegades als més pobres de l'accés a aquest servei o infraestructura. De fet els indicadors d'èxit dles APPs no solen considerar aspectes crítics com si les persones usuàries poden permetre pagar aquests serveis. El Banc Mundial (IEG citat per Eurodad, 2015) reconeix que en els contractes APPs: "l'accés dels serveis als pobres rarament es manifesta com un objectiu explícit".

- **Impacte de gènere** és una de les principals assignatures pendents tant en la planificació i execució com en l'anàlisi sobre les APPs. Un informe de l'IFC (2012) conclou que "tot i el compromís a nivell polític hi ha poca evidència sobre projectes d'infraestructures que prenguin mesures conscients sobre gènere". Una dimensió a considerar és la laboral, si bé els projectes d'infraestructura es presenten com a oportunitats per impulsar l'economia i generar treball; la desigualtat que afecta les dones pel que fa a accés, inserció i continuïtat en el mercat laboral és especialment urgent en aquest sector, amb alta segregació pel que fa a responsabilitats i salaris (Scherer et al., 2017).

La inversió en polítiques públiques d'educació i sanitat, i en d'altres que donin suport l'economia de cures pot ajudar a compensar la distribució desigual de recursos, temps i responsabilitats entre homes i dones. Com veiem en el següent punt, la preferència en el pagament als socis privats en les APPs pot ocasionar desinversió en aquest tipus de polítiques afectant també a la igualtat de gènere.

- **Desinversió en altres sectors o projectes necessaris.** Les APP creen drets contractuals a llarg termini sobre els fluxos d'ingressos públics de manera que els governs es veuen obligats legalment a proporcionar els pagaments al sector privat de la APP. Això pot significar la reducció de la despesa en àrees no vinculades als APPs. Per exemple, en el cas de Portugal, els pagaments anuals a només dos APP de carreteres principals van costar 800 milions d'euros, que supera el pressupost nacional de transport de 700 milions d'euros (Eurodad, 2017).

Tal com vam indicar en el nostre informe 'La megaestructura com a mecanisme d'endeutament', el pagament dels sobre costos o de les garanties ofertes pels passius contingents (eg. el risc de la demanda) és ara 'prioritat absoluta' a l'Estat espanyol i té preferència sobre la despesa social pública en salut, educació o qualsevol política pública relacionada amb les cures (Scherer et al., 2017).

- **Impactes laborals.** Les empreses privades tenen un major incentiu per desfer-se de qualsevol element d'un servei que pugui reduir els seus beneficis potencials, inclosos els llocs de treball. Presentat com un augment de productivitat laboral, diversos estudis han mostrat reduccions substancials de l'ocupació (Marin et al., 2009; Trebilcock i Rosenstock, 2013). El sector energètic d'Amèrica Llatina estudiat pel Banc Mundial (Andrés et al., 2008), va veure com es va reduir una quarta part de la plantilla seguit d'una caiguda del 18%, especialment en països grans com Argentina, Brasil i Colòmbia. Segons les investigacions publicades per PSIRU, les APP generalment agreugen les condicions laborals dels treballadors i la seva organització col·lectiva en els sindicats (Hall, 2015).
- **Impactes ambientals.** Les APPs tenen implicacions en les prioritats d'inversió del sector públic, amb projectes de baixa prioritat que són promoguts simplement perquè són comercialment més atractius. Com s'ha explicat anteriorment, els costos de transacció dles APP no es poden justificar amb projectes més reduïts, per la qual cosa els projectes grans que solen tenir major risc d'impactes ambientals, com preses i mega-passadissos de transport, solen tenir més opcions de ser finançats i promoguts per empreses a través de APPs.

En la dècada passada, les comunitats locals han presentat moltes queixes per diferents mecanismes de reparació de les institucions en relació amb els impactes dels projectes APP. Un exemple d'aquestes lluites és el cas Castor descrit a baix.

## El cas del magatzem de gas Castor

El Banc Europeu d'Inversions (BEI), juntament amb la Comissió Europea, va anunciar el 2012 la 'European Project Bond Initiative 2020' (PBI), una iniciativa de bons per a projectes que, juntament amb el fons que ajudarien al finançament dels projectes d'interès Comú. Aquest model de finançament es tradueix en una major exposició de l'esfera pública a través dels PPPs, amb els riscos que suposen per les seves clàusules i sobre costos (Guiteras, 2015), de suport d'institucions financeres públiques i de fons públics, en un moment de proclamada escassetat.

El magatzem geològic de gas Castor, impulsat per la companyia espanyola ACS, va ser el primer projecte de la fase pilot dels bons de projecte del Banc Europeu d'Inversions.

En el moment de la primera maniobra operativa, el magatzem Castor va provocar més de 500 terratrèmols, un d'ells de 4,2 graus a l'escala Richter. La població local portava més de set anys organitzada contra el magatzem i denunciava la mala planificació i execució de l'obra, i advertien sobre el risc de sismes.

La companyia promotora va decidir abandonar el projecte i fer efectiva la clàusula 14 del contracte que contemplava el dret de compensació per renúncia i fins i tot per dolo o negligència.

Just després dels terratrèmols i abans d'executar la clàusula 14, els bons de projecte es van convertir en bons de bons (BB+) i no es van revaloritzar fins que es va assegurar el pagament per part del Govern de l'Estat espanyol. L'alegria dels inversors, que veia assegurat el cobrament dels seus bons, contrastava amb la ràbia i la tristesa de la població, conscient que se li assignava injustificadament un deute il·legítim, que ascendia amb interessos a 3.420 milions d'euros, en un país azotat per l'austeritat i els retallades.

## 6. Recomanacions

La proliferació generalitzada dles APPs sense més evidència del seu èxit en termes econòmics, socials i mediambientals és inadequada, sobretot perquè molts països no tenen la capacitat per negociar-los i gestionar-los. Es per tant necessari recopilar les experiències tant positives com negatives sobre les APPs per tal de millorar la pràctica en el finançament de les infraestructures. L'aparició de manuals amb "bones pràctiques" en APPs que organismes com el Banc Mundial o el FMI han creat (Banc Mundial, 2004; FMI, 2014) haurien de tenir més en compte els possibles beneficis pels ciutadans i el mediambient més que la comoditat i beneficis dels inversors. A continuació especificuem algunes propostes per millorar el finançament d'infraestructures tant per la via pública com a través de APPs:

### **No ocultar els costos reals dles APPs.**

Com que les APPs són una forma costosa de deute, s'haurien d'adoptar pràctiques comptables responsables que inclourien les APPs en els comptes nacionals. Aquest s'hauria de registrar com a deute públic i, per tant, formarien part de l'anàlisi de la sostenibilitat del deute.

### **Reconeixement dels riscos.**

S'haurien de reconèixer explícita i obertament en la fase de planificació tots els riscos dels passius contingents per tal de fer una avaluació correcta del risc abans que un projecte comenci. L'entitat pública no hauria d'assumir el risc de la demanda; si la part privada no el vol assumir significa que aquell projecte té un risc massa elevat i no s'hauria de portar a terme, al menys en les mateixes condicions.

### **Transparència i governança.**

Els governs haurien de donar llum de forma proactiva als documents i la informació relacionada amb la contractació pública de manera que permeti una comprensió significativa per part dels ciutadans i una rendició de comptes dels resultats.

Per a qualsevol projecte d'infraestructura important, els governs haurien de permetre una bona governança democràtica a través de consultes informades i d'àmplia participació i seguiment ciutadà que inclouria comunitats locals, sindicats i altres els interessats. Els governs també han d'assegurar la seguretat i el dret a la reparació per a qualsevol comunitat impactada per una infraestructura.

### **Avaluació multicriteri dels projectes.**

Atès que les APP poden tenir impactes econòmics, socials i ambientals, no es poden avaluar només a través d'una valoració econòmica. Es necessari també tenir en compte les dimensions socials i ambientals i per tant calen nous criteris d'avaluació. Una anàlisi multicriteri (Munda, 2004) on es tingués en compte aquestes dimensions, permetria la comparació i avaluació de formes de finançament públic i de APPs. Aquesta avaluació permet l'elaboració dels criteris a través d'un procés participatiu i obert (Garmendia et al., 2010; Munda, 2004) on es compara i es valora una selecció d'alternatives o escenaris.

## **Beneficis socials a l'avantguarda de tots els projectes d'infraestructures.**

Els projectes s'han de dissenyar i seleccionar amb l'objectiu de beneficiar tota la societat. Això significa garantir uns serveis públics i garantir l'accés equitatiu als serveis d'infraestructura, tot evitant els impactes negatius sobre el medi ambient. Els governs haurien de desenvolupar indicadors clars per tal de fer un seguiment efectiu dels beneficis socials i els possibles impactes dels APPs, des de la fase de selecció del projecte fins a la fase operativa.

### **L'opció pública.**

Cal ressaltar que les inversions públiques en infraestructures són molt més altes que les privades; la inversió a través de APPs és només el 10% de la inversió pública en economies avançades com la nostra (FMI World Economic Outlook 2014). Per què llavors organitzacions financeres internacionals i institucions europees centren tants esforços en promocionar el sector privat a través dels APPs en lloc de millorar el lliurament del sector públic?

Els governs nacionals i els governs locals podrien continuar desenvolupant la infraestructura utilitzant finançament públic per a la inversió, i a organitzacions del sector públic per a prestar el servei. El sector públic proporciona una sèrie d'avantatges, com la flexibilitat i el control directe, costos més baixos i garantir una borsa de treball digne.

El sector públic podria augmentar el finançament barat a llarg termini amb unes taxes d'interès més baixes i durant períodes de temps molt més llargs del que podria qualsevol empresa privada, mitjançant l'ús d'ingressos fiscals, o tarifes d'usuari, com a garantia per a subscriure préstecs o emetre bons que seran reemborsats amb els futurs ingressos.

El sector públic també adquireix més flexibilitat i control a causa de la reducció dels costos de transacció i la incertesa del contracte, conservant una flexibilitat molt més gran per respondre als canvis de demanda o de tecnologia.

La creació i el manteniment de les infraestructures del sector públic crearia una borsa de treball digne i formal, una alternativa a l'ocupació precària, que és cada vegada més característic del sector privat, especialment en el sector de la contractació.

També es pot optar per la creació d'associació públic-públic (PuP), que són associacions entre un organisme públic o una autoritat pública i un altre organisme o una organització sense ànim de lucre per proporcionar serveis i / o instal·lacions, de vegades amb l'objectiu de transferir coneixements tècnics i experiència en projectes. Tot i que encara no s'han desenvolupat molt, aquestes associacions existeixen en contrast amb les APPs perquè no busquen una rendibilitat sinó la transferència i complementació de coneixements i experiència per dur a terme un projecte.

## REFERENCIES

- . Abelaira Dapesa, A.J. (2006) La participación privada en la financiación de las infraestructuras públicas: la experiencia de la Generalitat de Catalunya, Dept. Economia i Finances Generalitat de Catalunya.
- . Andrés L.A., Gausch J.L., Haven T., & Foster V. The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights Shadows and the Road Ahead (Washington, DC: World Bank, 2008) at 8-9.
- . Allard, G. and Trabant, A., (2007) Public –Private Partnerships in Spain: Lessons and opportunities. IE Business School Working paper.
- . Blanc-Brude et al. (2006). Ex ante construction costs in the European road sector: A comparison of public- private partnerships and traditional public procurement. Economic and Financial report. EIB.  
[http://www.eib.org/attachments/efs/financing\\_infrastructure\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/financing_infrastructure_en.pdf)
- . BRD/WB, ADB, and IADB. (2014). Public-private part- nerships. Reference Guide Version 2.0 Accès per:  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/600511468336720455/Public-private-partnerships-reference-guide-version-2-0>
- . CCMA, 3 Maig 2017, TV3 entra al túnel de la línia 9, aturat des de fa 6 anys  
<http://www.ccma.cat/324/tv3-entra-al-tunel-de-la-linia-9-aturat-des-de-fa-6-anys/noticia/2785893/>
- . Cebotari, A. 2008. Contingent liabilities: issues and practice. IMF.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08245.pdf>
- . CEEBankwatch. Efficiency through competition? <http://bankwatch.org/public-private-partnerships/%20background-on-APPs/efficiency-through-competition>
- . CEEBankwatch website. See: <http://bankwatch.org/public-private-partnerships/case-studies/uk-hospital-APPs>
- . Chong E., Huet F., Saussier S., Steiner F. Review of Industrial Organization (2006) 29:149–169 Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France [http://www.webssa.net/files/chongetal2006\\_s9.pdf](http://www.webssa.net/files/chongetal2006_s9.pdf)
- . Deiros Quintanilla, I (2012), El finançament de les grans obres d'infraestructura ferroviàries: el cas de la línia 9", Tesina final de màster. Universtiat Politècnica de Catalunya
- . Eduardo Engel, Ronald Fischer and Alexander Galetovic 2007 The Basic Public Finance Of Public-Private Partnerships July 2007 Revised February 2008 Cowles Foundation Discussion Paper No. 1618
- . El País, 14 Febrero 2016, L9; y aún faltan 1.100 millones  
[https://elpais.com/ccaa/2016/02/13/catalunya/1455392701\\_593388.html](https://elpais.com/ccaa/2016/02/13/catalunya/1455392701_593388.html)



- . El Periodico 17 Marzo 2016. OHL vende su participación en la línea 9 del metro de Barcelona <http://www.elperiodico.com/es/economia/20160317/ohl-vende-su-participacion-en-la-linea-9-del-metro-de-barcelona-4984074>
- . Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2010). The economics of infrastructure finance: Public-private partnerships versus public provision. European Investment Bank
- . Eschien C., Huet F., Saussier S., Steiner F., Review of Industrial Organization (2006) 29:149–169 Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France [http://www.webssa.net/files/chongetal2006\\_s9.pdf](http://www.webssa.net/files/chongetal2006_s9.pdf)
- . Estache and Philippe. (2012). The impact of private participation in infrastructure in developing countries: taking stock of about 20 years of experience. ECARES.
- . Estache and Saussier. (2014). Public private partnerships and efficiency: a short assessment. European Centre for Advanced
- . EUObserver.com October 6, 2005 Commission criticises cover-up of national deficits
- . Eurodad (2015) What lies beneath? A critical assessment of APPs and their impact on sustainable development. Escrit per Maria José Romero.
- . Eurodad (2017) Public-Private Partnerships: Defusing the ticking time bomb. Escrit per Mathieu Vervynckt and María José Romero
- . Expansion, 14 Julio 2010 La Caixa lidera un crédito de 781 millones para las estaciones de la L9 <http://www.expansion.com/2010/07/12/catalunya/1278965940.html>
- . Financial Times, 8 August 2011. Private finance costs taxpayer £20bn.
- . Flyvbjerg, Bent. (2014). What you should know about megaprojects and why: An Overview. Project Management Journal. <http://ssrn.com/abstract=2424835>
- . FMI (2004). Public Private Partnerships.
- . FMI (2014). IMF World Economic Outlook: Legacies, clouds, uncertainties. Chapter 3: “Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment.”
- . Foster, Vivien & Cecilia Briceño-Garmendia (2010) Africa’s Infrastructure: A Time for Transformation, World Bank, Washington, D.C.
- . Garmendia, E., Gamboa, G., Franco, J., Garmendia, J. M., Liria, P., & Olazabal, M. (2010). Social multi-criteria evaluation as a decision support tool for integrated coastal zone management. Ocean & Coastal Management, 53(7), 385-403.
- . Gassner, K, Popov A. & Pushak N.. (2009). “Does Private Sector Participation improve performance in Electricity and Water Distribution?” Trend and Policy Option #6. PPIAF. World Bank, and Estache and Saussier (2014). Op. cit.

- . Generalitat de Catalunya, (2009) “Memòria Ifercat: Infraestructures ferroviàries de Catalunya 2008”, Juliol
- . Generalitat de Catalunya, (2016) Monografies número 20/2016
- . Generalitat Premsa, 15 Octubre 2010 La Generalitat adjudica la concessió de les estacions del tram II de l'L9/L10, entre el Polígon Pratenc i Zona Universitària [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/52252/ca/generalitat-adjudica-concessio-estacions-tram-ii-ll9-l10-poligon-pratenc-zona-universitaria.do](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/52252/ca/generalitat-adjudica-concessio-estacions-tram-ii-ll9-l10-poligon-pratenc-zona-universitaria.do)
- . Guiteras, M. (2015). Financialization of infrastructure. Losing sovereignty on energy and economy. Barcelona: Observatori del Deute en la Globalització.
- . Hall, D. (2015) ¿POR QUÉ LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APPs) NO FUNCIONAN? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Public Services International Research Unit, Universidad de Greenwich, Reino Unido
- . Heinrich Boell Foundation (2017) Globalization and the State’s Sovereign Right to Regulate in the Public Interest: the Case of Public-Private Partnerships (APPs) in Infrastructure. <https://us.boell.org/2017/05/15/globalization-and-states-sovereign-right-regulate-public-interest-case-public-private>
- . House of Commons Research Paper 01/117, 18 December 2001. The Private Finance Initiative (PFI) <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>
- . IFC. (2012). Gender impact of public private partnerships. Literature review synthesis report.
- . Latorre, E. (2015) El nyap de la línia 9 del metro: costos per triplicat, estacons privatitzades i anys de retard. <http://www.elcritic.cat/investigacio/el-nyap-de-la-linia-9-del-metro-costos-per-triplicat-estacions-privatitzades-i-anys-de-retard-4394>
- . Marin, P. (2009) Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries (Trends and Policy Options No. 8), World Bank
- . MF. (2004). Public-private partnerships.
- . Munda, G. (2004). Social multi-criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences. European journal of operational research, 158(3), 662-677.
- . Nació digital, 17 Juny 2016. La L9 assoleix el 63% dels viatger diaris previstos per d’aquí un any <https://www.naciodigital.cat/noticia/110634/19/sud/assoleix/63/dels/viatgers/diaris/previstos/aqui/any>

- . Nació digital, 1 Juliol 2017 El cost d'aturar les obres de la L9 del metro supera els 1.000 milions d'euros  
<https://www.naciodigital.cat/noticia/134079/cost/aturar/obres/l9/metro/supera/1000/milions/euros>
- . OCDE (2014). Official support for private sector participation in developing country infrastructure.
- . Pérez, A. (2017). La trampa global del gas. Un Puente al desastre. Bruselas: Rosa Luxemburg Stiftung y Observatori del Deute en la Globalització.
- . Queyranne, M. (2014). Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships. Yaounde. March 2014.
- . Savas, E.S. (2000), Privatization and APPs. NYC: Chatham House.
- . Scherer N., Perez A., Panadori, D., (2017) La Megaestructura como mecanismo de endeudamiento. Observatori del Deute en la Globalització.
- . The Economist. 2 February 2017. The Odebrecht scandal brings hope of reform.
- . Trebilcock & Rosenstock (2013). Infrastructure APPs in the developing world: lesson from recent experience. University of Toronto. Faculty of Law.
- . Vilaweb, 10 Juny 2017. La reactivació de les obres de la línia 9 del Metro de Barcelona, pendents d'un préstec de 740 milions del BEI  
<https://www.vilaweb.cat/noticies/la-reactivacio-de-les-obres-de-la-linia-9-del-metro-de-barcelona-pendents-dun-prestec-de-740-milions-del-bei/>
- . WBG (2015). World Bank Group. From billions to trillions: Transforming development finance. April 2, 2015. Accés per:  
[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)
- . WBG (2014b). World Bank Group. H1 2014 Global PPI Update. See:  
[http://ppi.worldbank.org/features/March2015/H1\\_2014\\_Global\\_PPI\\_Update\\_FINAL.pdf](http://ppi.worldbank.org/features/March2015/H1_2014_Global_PPI_Update_FINAL.pdf)
- . WBG. 2017. 2016 World Bank Group Private Participation in Infrastructure (PPI) Annual Update. See: <https://ppi.worldbank.org/~//media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/2016-PPI-Update.pdf>
- . WBG (2014a). Overcoming constraints to the financing of infrastructure. World Bank background paper for G20 investment-infrastructure working group, Feb 2014.
- . WBG (2015). From billions to trillions. MDB Contributions to Financing for Development. <http://pubdocs.worldbank.org/en/69291436554303071/dfi-idea-action-booklet.pdf>
- . WEF (2013) World Economic Forum. Strategy infrastructure: Steps to prepare and accelerate Public-Private Partnership.

