

# EFECTOS DEL COVID-19 EN LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

APP





Título:  
Efectos del COVID-19 en los proyectos de Asociación Público-Privada

Depósito legal: DC2020001222  
ISBN: 978-980-422-200-9  
Editor: CAF

Vicepresidencia de Infraestructura:  
Antonio Pinheiro, Vicepresidente  
Mónica López, Coordinadora Agenda APP

Autor:  
Juan Molina Millán

Dirección de Arte:  
Alejandro Maiocchi / Maiocchi Publicidad

Esta y otras publicaciones se encuentran disponibles en [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com)

© 2020 Corporación Andina de Fomento, todos los derechos reservados

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

# ÍNDICE

<b>01</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>02</b>	<b>IMPACTO GENERAL</b>	<b>3</b>
	2.1. Impacto económico	4
	2.2. Impacto sobre el empleo	6
	2.3. Impacto sobre los mercados financieros	7
<b>03</b>	<b>IMPACTO EN PROYECTOS APP POR SECTORES</b>	<b>10</b>
	3.1. Infraestructuras de transporte por carretera	10
	3.2. Servicios de transporte público	15
	3.3. Infraestructuras aeroportuarias	18
	3.4. Infraestructuras portuarias	22
<b>04</b>	<b>RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	<b>23</b>
	4.1. Fuerza mayor	24
	4.2. Actuaciones de la Administración Pública	25
	4.3. Teoría de la imprevisión	26
	4.4. Regulación específica frente al COVID-19	27
	4.5. Soluciones a medida	29
<b>05</b>	<b>LAS APP EN LOS PROYECTOS ACTUALES Y FUTUROS</b>	<b>30</b>
	5.1. Proyectos APP en construcción y operación	30
	5.2. Proyectos APP en preparación y licitación	31
	5.3. Las APP como herramienta para la recuperación	33
<b>06</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>37</b>
<b>07</b>	<b>REFERENCIAS</b>	<b>38</b>

# 01

## INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria asociada a la enfermedad por COVID-19 es una situación sin precedentes, tanto por la gravedad y globalidad de su impacto como por las medidas que han tomado los gobiernos para contener la expansión de la enfermedad. Las crisis sanitarias anteriores, que se podrían tomar como referencia, no tuvieron un impacto similar porque afectaron a un mundo mucho menos interconectado y complejo.

El efecto de la pandemia y de las decisiones tomadas por los distintos gobiernos es aún difícil de medir, porque la situación todavía no se ha estabilizado, y las medidas de contención aún están vigentes o están siendo retomadas en múltiples países. Sin embargo, es posible llevar a cabo un primer análisis del impacto de la situación en el sector de las APP, plantear hipótesis sobre los cambios que pueden producirse en este tipo de proyectos y valorar cual debería ser el papel de las APP en el mundo post-COVID.

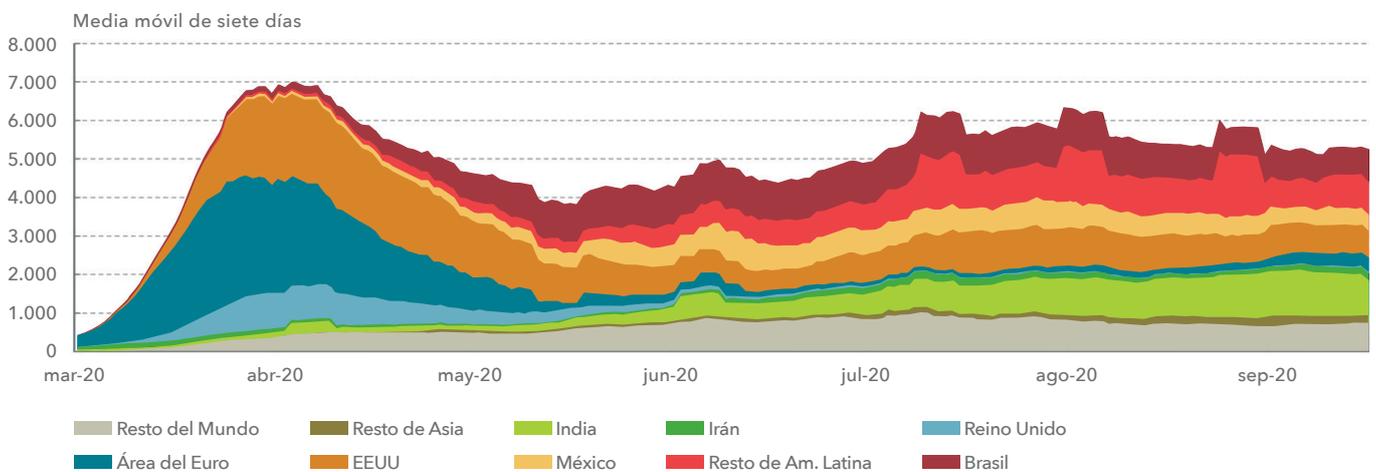
# 02

## IMPACTO GENERAL

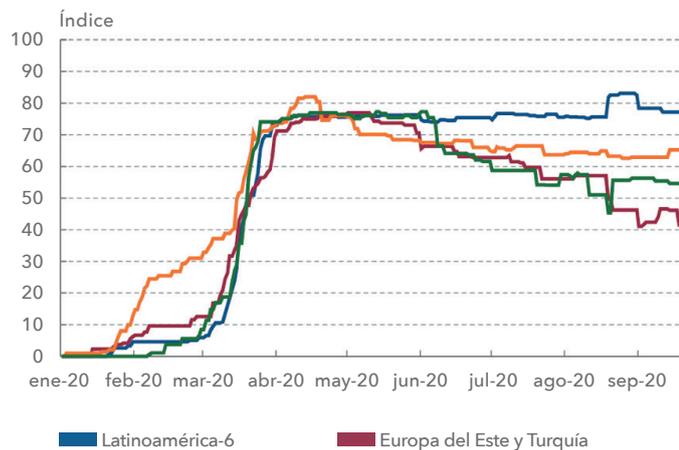
El impacto de la pandemia ha sido totalmente transversal, afectando a todos los ámbitos de la sociedad, todos los países y todos los sectores. En América Latina ha resultado especialmente significativo, tanto en lo relativo a la severidad de la pandemia como a la reducción de la movilidad y el consumo<sup>1</sup>.

### EVOLUCIÓN DE LA PANDEMIA POR REGIONES

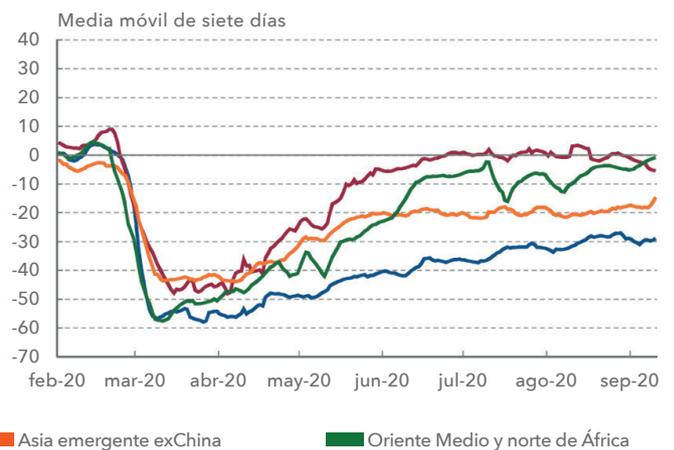
1 MUERTES DIARIAS DE PACIENTES DIAGNOSTICADOS CON CORONAVIRUS



2 ÍNDICE DE SEVERIDAD POR REGIONES (a)



3 DATOS DE MOVILIDAD. CONSUMO (b)



Fuente: Banco de España<sup>2</sup>

Se han llevado a cabo múltiples estudios sobre el efecto sanitario, económico y social de esta crisis. Para evaluar el impacto sobre los proyectos APP, resulta especialmente relevante el análisis desde tres puntos de vista: i) el impacto económico; ii) el impacto sobre el empleo; y iii) el impacto sobre los mercados financieros.

<sup>1</sup> Para un análisis detallado del impacto del COVID por país ver [www.caf.com/covid19](http://www.caf.com/covid19)

<sup>2</sup> Banco de España (2020)

## 2.1. IMPACTO ECONÓMICO

El impacto económico de la pandemia ha sido enorme. Pese a que inicialmente se barajaban escenarios relativamente optimistas sobre un rápido efecto rebote, la realidad es que se ha producido una contracción económica mundial que no parece recuperable en el corto plazo. Según un estudio de la Universidad de Cambridge<sup>3</sup>, el impacto económico global de la pandemia puede suponer una caída acumulada del PIB mundial de 28,6 billones de USD durante los próximos cinco años (alrededor de 5,3% del PIB quinquenal). Esta estimación corresponde al escenario de recuperación que se considera más probable a septiembre de 2020. En un escenario pesimista de crisis económica profunda, la caída podría ser hasta tres veces mayor.

### PROYECCIONES DE CRECIMIENTO A OCTUBRE DE 2020

(PIB real, variación porcentual anual)	2019	2020	2021
<b>Producto mundial</b>	<b>2,8</b>	<b>-4,4</b>	<b>5,2</b>
<b>Economías avanzadas</b>	<b>1,7</b>	<b>-5,8</b>	<b>3,9</b>
<b>Estados Unidos</b>	2,2	-4,3	3,1
<b>Zona del euro</b>	1,3	-8,3	5,2
Alemania	0,6	-6,0	4,2
Francia	1,5	-9,8	6,0
Italia	0,3	-10,6	5,2
España	2,0	-12,8	7,2
<b>Japón</b>	0,7	-5,3	2,3
<b>Reino Unido</b>	1,5	-9,8	5,9
<b>Canadá</b>	1,7	-7,1	5,2
<b>Otras economías avanzadas</b>	1,7	-3,8	3,6
<b>Economías de mercados emergentes y en desarrollo</b>	<b>3,7</b>	<b>-3,3</b>	<b>6,0</b>
<b>Economías emergentes y en desarrollo de Asia</b>	5,5	-1,7	8,0
China	6,1	1,9	8,2
India	4,2	-10,3	8,8
ASEAN-5	4,9	-3,4	6,2
<b>Economías emergentes y en desarrollo de Europa</b>	2,1	-4,6	3,9
Rusia	1,3	-4,1	2,8
<b>América Latina y el Caribe</b>	0,0	-8,1	3,6
Brasil	1,1	-5,8	2,8
México	-0,3	-9,0	3,5
<b>Oriente Medio y Asia Central</b>	1,4	-4,1	3,0
Arabia Saudita	0,3	-5,4	3,1
<b>África subsahariana</b>	3,2	-3,0	3,1
Nigeria	2,2	-4,3	1,7
Sudáfrica	0,2	-8,0	3,0
<b>Países en desarrollo de bajo ingreso</b>	5,3	-1,2	4,9

Fuente: Foro Económico Mundial<sup>4</sup>

<sup>3</sup> University of Cambridge (2020) [www.jbs.cam.ac.uk/insight/2020/economic-impact/](http://www.jbs.cam.ac.uk/insight/2020/economic-impact/)

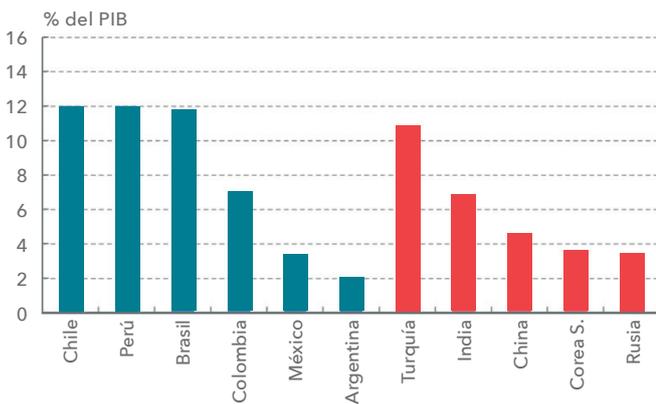
<sup>4</sup> Foro Económico Mundial (octubre 2020)

Lógicamente, esta contracción económica no ha afectado igual a todas las regiones, siendo América Latina una de las que se ha visto más castigada por esta crisis sanitaria. En sus proyecciones, el Foro Económico Mundial<sup>5</sup> (ver tabla anterior) contempla una caída media del PIB en la región en el entorno del 8,1%, cifra bastante peor que la esperada tanto para la media de los países desarrollados como para la de los países en vías de desarrollo. Entre las principales economías del mundo, solo se esperan caídas más pronunciadas en los países europeos que han sufrido un mayor impacto de la pandemia (Italia, Francia, Reino Unido y España) y en la India.

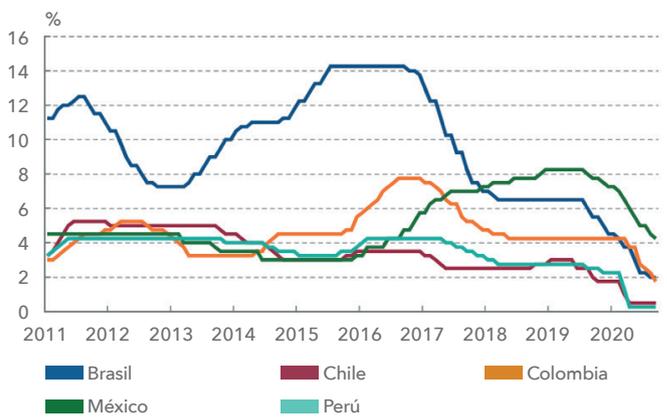
Para América Latina, sin embargo, la peor noticia es que se estima una recuperación media del 3,6% del PIB en 2021, más lenta que en el resto de las economías emergentes, e incluso peor que en varias de las economías avanzadas. Sin duda, la región se enfrenta a una situación crítica que puede hacerle perder gran parte de los avances socioeconómicos logrados durante la última década.

## MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA EN AMÉRICA LATINA

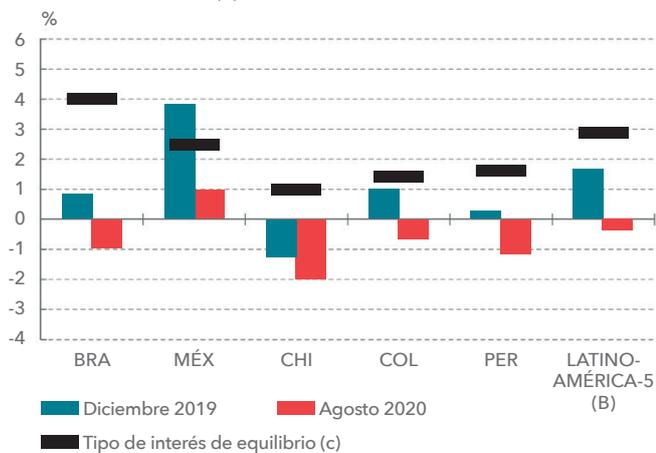
1 TAMAÑO DE LOS ESTÍMULOS FISCALES



2 TIPOS DE INTERÉS OFICIALES EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA



3 TIPOS DE INTERÉS REALES EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA (a)



4 INFLACIÓN. AMÉRICA LATINA-5 (b)



Fuente: Banco de España<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Foro Económico Mundial (octubre 2020)

<sup>6</sup> Banco de España (2020)

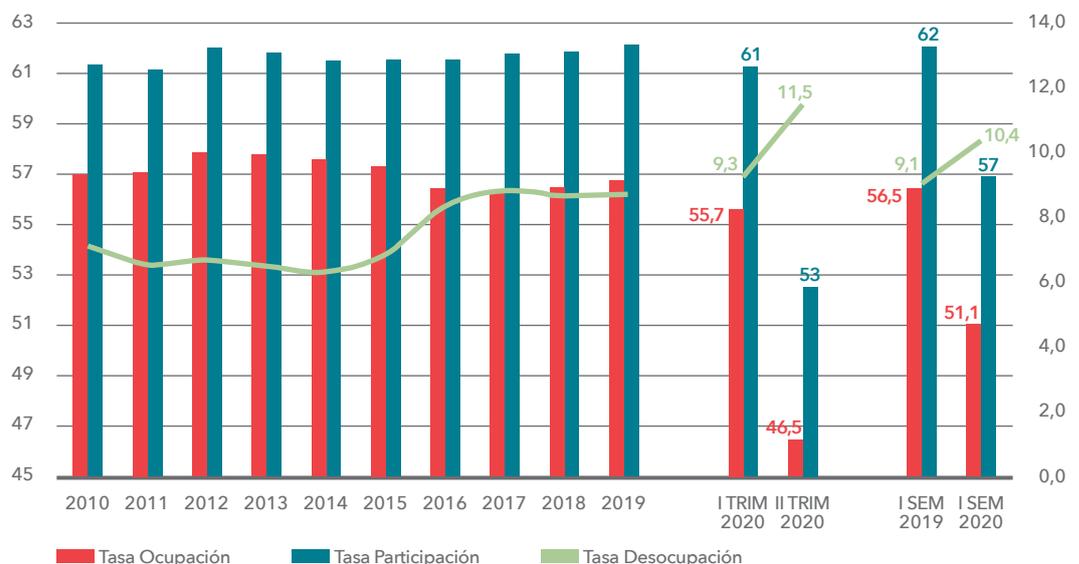
La respuesta de los gobiernos de la región ha sido algo desigual, pero en general relativamente contundente. Con la inflación en clara caída en casi toda la región (con la excepción de México) y un sistema bancario relativamente resistente, la principal medida ha sido reducir drásticamente los tipos de interés nominales, lo que ha generado una bajada generalizada de los tipos de interés reales. Adicionalmente, en varios países se han lanzado paquetes de estímulo fiscal superiores a los de otras regiones emergentes. La capacidad de gasto público, sin embargo, es en muchos casos limitada, por el elevado nivel de endeudamiento y la consiguiente falta de espacio fiscal.

## 2.2. IMPACTO SOBRE EL EMPLEO

Uno de los indicadores más afectados, y que más preocupa a los expertos a la hora de estimar la evolución económica en el corto plazo, es el desempleo. El desempleo ha crecido significativamente en todos los países del mundo, y lo ha hecho siguiendo patrones relativamente uniformes: afectando sobre todo a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores con menores rentas.

Según un informe de la Organización Mundial del Trabajo<sup>7</sup>, América Latina ha sido la región del mundo donde más empleo se ha destruido, unos 34 millones de empleos en comparación con el mismo semestre del año anterior, es decir casi uno de cada diez empleos. La tasa de ocupación ha caído un 10%, situándose ligeramente por encima del 50%, y la tasa media de desempleo se ha elevado hasta el 11,5%.

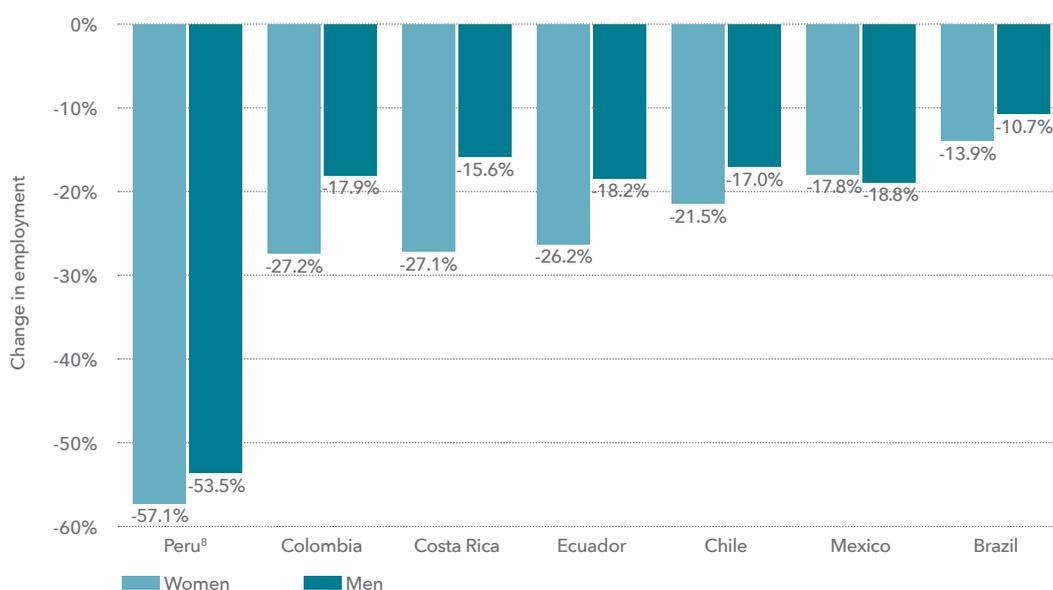
### OCUPACIÓN Y PARTICIPACIÓN ECONÓMICA EN 9 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: OIT

<sup>7</sup> OIT (2020)

## VARIACIÓN EN EL NIVEL NÚMERO DE EMPLEOS EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2020



Fuente: STATISTA

El desempleo ha aumentado especialmente en los entornos urbanos, como refleja la figura anterior donde, para el caso de Perú, se recogen los datos de Lima y su área metropolitana. También se puede apreciar cierta correlación entre el desempleo sufrido y las medidas de confinamiento adoptadas por los gobiernos, medidas que han podido afectar más que la propia emergencia sanitaria. Las estadísticas no reflejan el efecto sobre la economía informal, muy importante en la región y más afectada aún, si cabe, por las restricciones a la movilidad.

### 2.3. IMPACTO SOBRE LOS MERCADOS FINANCIEROS

El impacto sobre los mercados financieros también ha sido importante, aunque algo menor. Las caídas iniciales de cotización fueron muy marcadas, en el entorno del 35%. Sin embargo, tras una primera fase de dudas y pequeñas recaídas, los principales mercados financieros mundiales se han recuperado, en general, razonablemente rápido.

#### CAÍDA Y RECUPERACIÓN DE LOS PRINCIPALES ÍNDICES BURSÁTILES



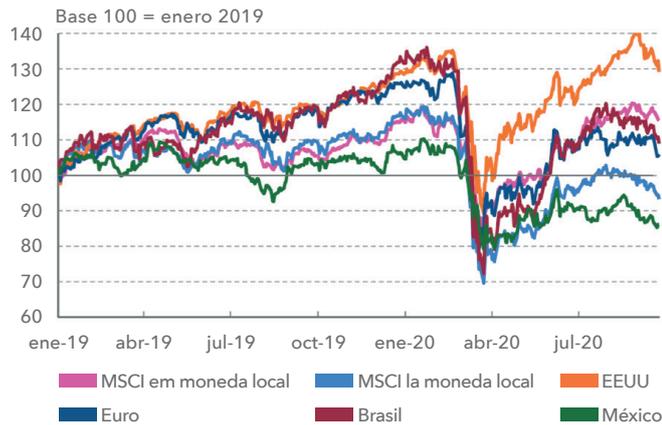
Fuente: BBC

<sup>8</sup> Los datos corresponden a la "Encuesta Permanente de Empleo (EPE)" y hacen referencia exclusivamente a Lima y su área metropolitana.

En el caso de los mercados financieros latinoamericanos, el efecto ha sido similar. Después de la fuerte caída y elevada inestabilidad durante los meses de marzo y abril, la mayoría de los índices han iniciado una clara recuperación replicando en cierta medida el comportamiento de la bolsa norteamericana. Los diferenciales exigidos por los inversores han vuelto, prácticamente, a los valores anteriores a la pandemia.

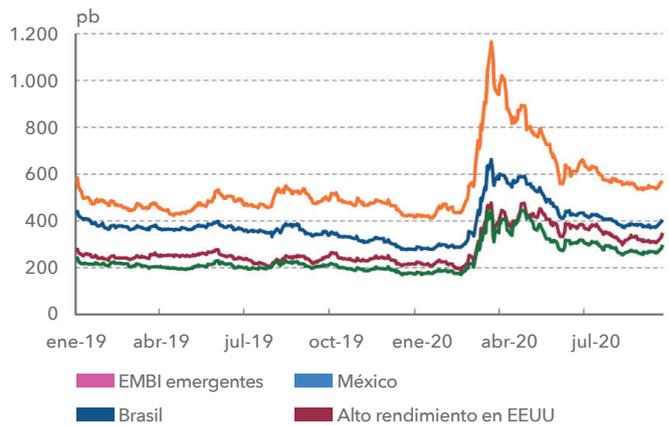
## MERCADOS FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

1 ÍNDICES DE BOLSA



Fuente: Banco de España<sup>9</sup>

2 DIFERENCIALES



El tipo de cambio con el dólar también parece estar recuperándose lentamente (excepto en el caso de Brasil).

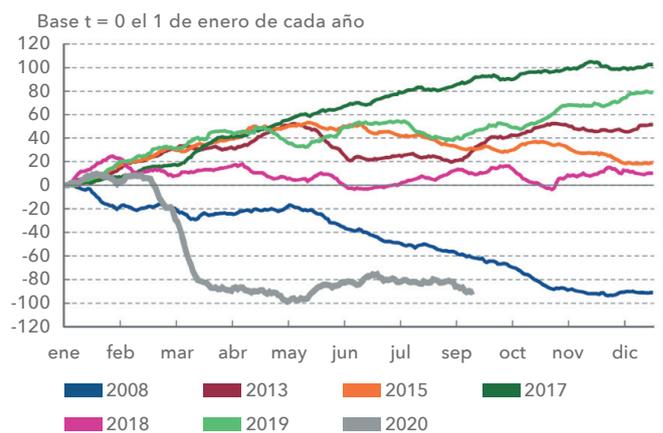
## INDICADORES DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN AMÉRICA LATINA

3 TIPOS DE CAMBIO FRENTE AL DÓLAR



Fuente: Banco de España<sup>10</sup>

4 FLUJOS DE CAPITALES A MERCADOS EMERGENTES (MM DE DÓLARES)



<sup>9</sup> Banco de España (2020)

<sup>10</sup> Banco de España (2020)

Sin embargo, resulta preocupante comprobar que los flujos de capitales, que experimentaron una brusca caída con el inicio de la pandemia, no tienen visos de recuperarse, replicando un comportamiento similar al derivado de la crisis financiera de 2008, aunque en versión acelerada. Sin duda, la recuperación de ese flujo de capitales es básico para acelerar la recuperación económica de la región. Para ello es fundamental generar confianza.

Una vez resumida la situación general, y constatada la necesidad de contar con la herramienta APP para ayudar a la recuperación, pasamos a evaluar el impacto de la pandemia sobre las APP.

# 03

## IMPACTO EN PROYECTOS APP POR SECTORES

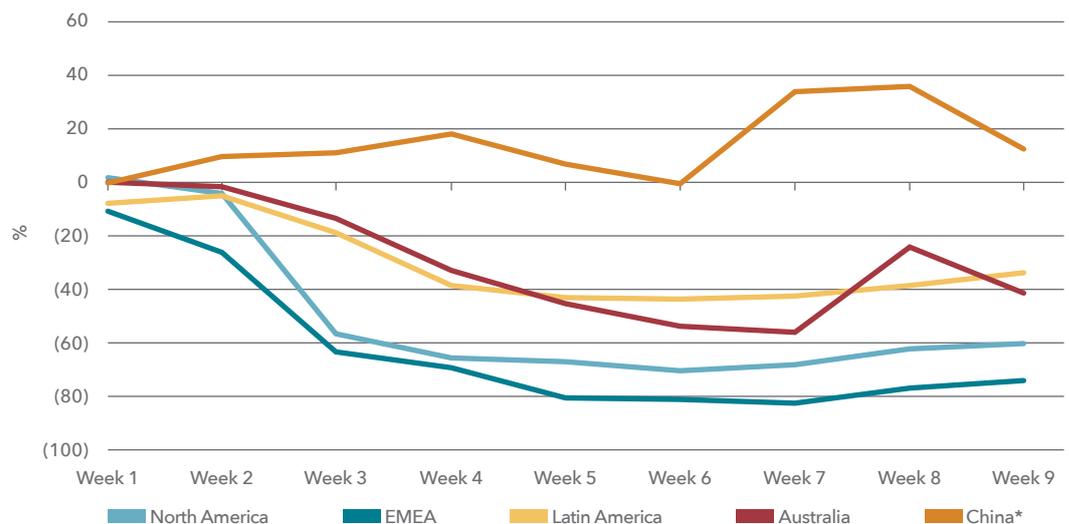
El impacto de la pandemia en los proyectos de APP ha sido muy diferente dependiendo del país y el sector. Las expectativas de recuperación también difieren significativamente de un sector a otro. La información disponible es bastante desigual e incompleta, pese a ello es posible extraer algunas conclusiones significativas.

Lo primero es señalar que los proyectos APP que se han visto más afectados son aquellos en los que se ha materializado el riesgo de demanda. En el caso de América Latina, fundamentalmente vías de peaje, transporte público, infraestructuras aeroportuarias e infraestructuras portuarias. En otros sectores, como los de suministro o equipamientos urbanos, la afección ha sido muy inferior. Nos centramos, por tanto, en analizar el impacto sobre los sectores señalados.

### 3.1. INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE POR CARRETERA

El impacto en las infraestructuras de transporte por carretera ha sido muy importante, tanto en las infraestructuras urbanas como en las interurbanas, si bien el perfil de impacto difiere ligeramente de unas a otras.

#### CAÍDAS DE TRÁFICO EN VÍAS DE PEAJE DURANTE MARZO Y ABRIL DE 2020



Fuente: S&P Global Ratings

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, la caída se notó inicialmente en Europa y Oriente próximo (EMEA) debido a los confinamientos en los principales países europeos, con caídas de tráfico en Francia, Italia o España por encima del 85%. Las caídas en América Latina han sido algo más moderadas, con

reducciones en el entorno del 40% pero con caídas muy superiores en países que impusieron confinamientos más severos, de hasta el 80% en Chile o Panamá, o del 70% en México. Cabe indicar que el aumento de tráfico en China se debió muy probablemente al levantamiento de los peajes impuesto por el gobierno de Beijing.

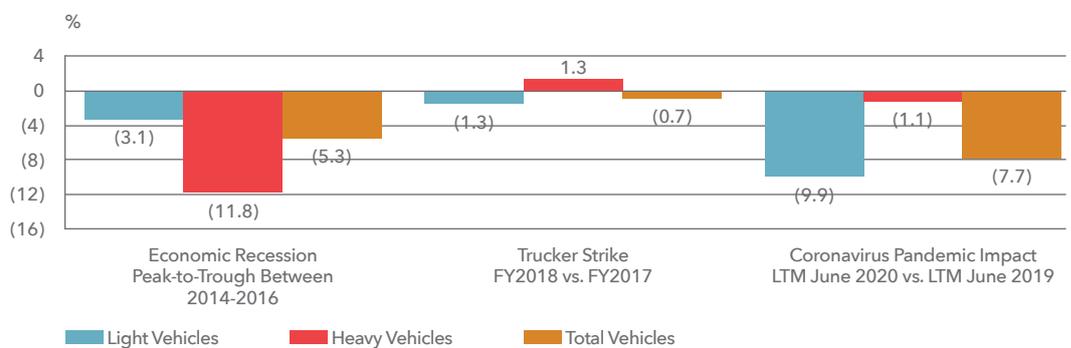
Lógicamente, la caída se ha centrado fundamentalmente en los vehículos ligeros, y por lo tanto ha afectado más a aquellas vías con un mayor porcentaje de este tipo de vehículos, como las vías urbanas, y en países donde este tipo de vías tienen más peso en el tráfico, como los mencionados Chile y Panamá.

En el siguiente gráfico se puede comparar, para el caso de Brasil, la evolución del tráfico en tres situaciones: la pandemia por COVID-19, la recesión económica y la huelga de camioneros. Como se puede apreciar, la pandemia ha impactado de forma mucho más acusada y, sobre todo, rápida, y de forma fundamental en el tráfico de vehículos ligeros.

Teniendo en cuenta que en Brasil las restricciones a la movilidad han sido moderadas, es previsible que una parte significativa de la caída de tráfico no se recupere en el medio plazo dado que estará asociada a una caída en la actividad económica.

## COMPARATIVA DE CAÍDAS DE TRÁFICO POR COVID-19 Y OTROS SUPUESTOS

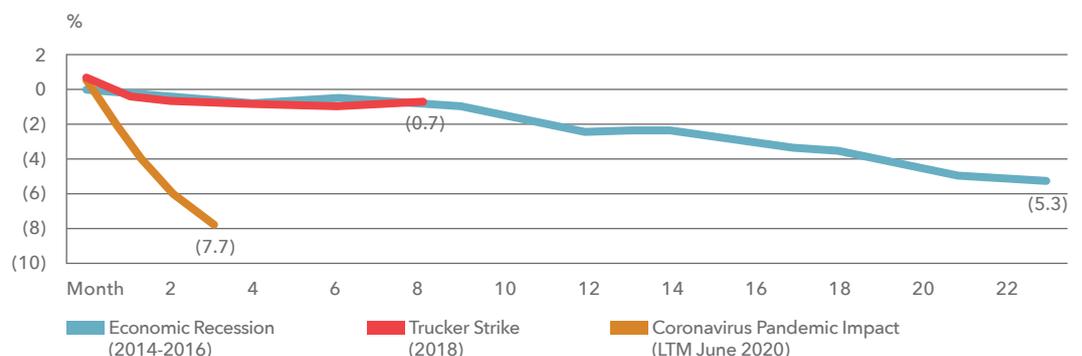
TRAFFIC LOSSES FOR SELECTED EVENTS



FY - Full Year. LTM - Last twelve months.

Source: Fitch Ratings, Associação Brasileira de Concessopnárias de Rodovias.

ANNUALIZED TRAFFIC LOSS AFTER CORONAVIRUS PANDEMIC'S ONSET



Fuente: Fitch Ratings

En lo relativo al impacto económico para las empresas concesionarias, si bien este ha sido significativo no se puede considerar ni mucho menos crítico. Por una parte, las concesiones en operación cuentan con los denominados fondos de contingencia, que les permiten cubrir periodos significativos del repago de la deuda. Efectivamente, los financiadores por lo general exigen a los concesionarios reservar parte de los ingresos para constituir un fondo de garantía que les permita hacer frente a situaciones imprevistas, como la actual. Estos fondos suelen cubrir entre uno y dos años del servicio de la deuda.

Es evidente que las caídas temporales de ingresos van a tener un impacto en el resultado económico del contrato, a falta de dilucidar si es posible obtener alguna compensación de la Administración. Sin embargo, en general y siempre que no se mantengan en el tiempo más allá de un año, no van a poner en peligro la capacidad de repago de la deuda en el corto plazo ni la viabilidad del proyecto en el medio o largo plazo.

## EFFECTO DEL COVID-19 SOBRE LA CALIFICACIÓN DE CONCESIONES

Country	Toll Road - Project Finance	Ratings To	Ratings From
Chile	Sociedad Concesionaria Vespucio Norte Express S.A.: Senior Secured	BBB-/Watch Neg	BBB/Stable
Chile	Sociedad Concesionaria Autopista Central S.A.: Senior Secured	A-/Watch Neg	A-/Stable
France	Verdun Participation 2 S.A.: S&P Underlying Rating	BBB-/Watch Neg	BBB-/Stable
Mexico	Libramiento Plan del Rio: Subordinated	mxB+/Negative	mxB+/Stable
Mexico	Concesionaria Mexiquense S.A. de C.V.: Senior Secured	BBB/Negative, mxAAA/Negative	BBB/Negative, mxAAA/Stable
Mexico	Organizacion de Proyectos de Infraestructura S.A.P.I. de C.V.: Subordinated	mxA/Watch Neg	mxAA/Stable
Mexico	Concesionaria Autopista Perote-Xalapa, S.A. de C.V.: Subordinated	mxBBB/Negative	mxA+/Stable
Mexico	Fideicomiso 1784 (Autopista Rio Verde y Libramiento La Piedad): Subordinated	mxA+/Negative	mxA+/Stable
Panama	ENA Norte Trust: Senior Secured	BB+/Watch Neg	BBB/Watch Neg
Panama	ENA Sur Trust: Senior Secured	B+/Watch Neg	BBB/Watch Neg

Fuente: S&P Global Ratings

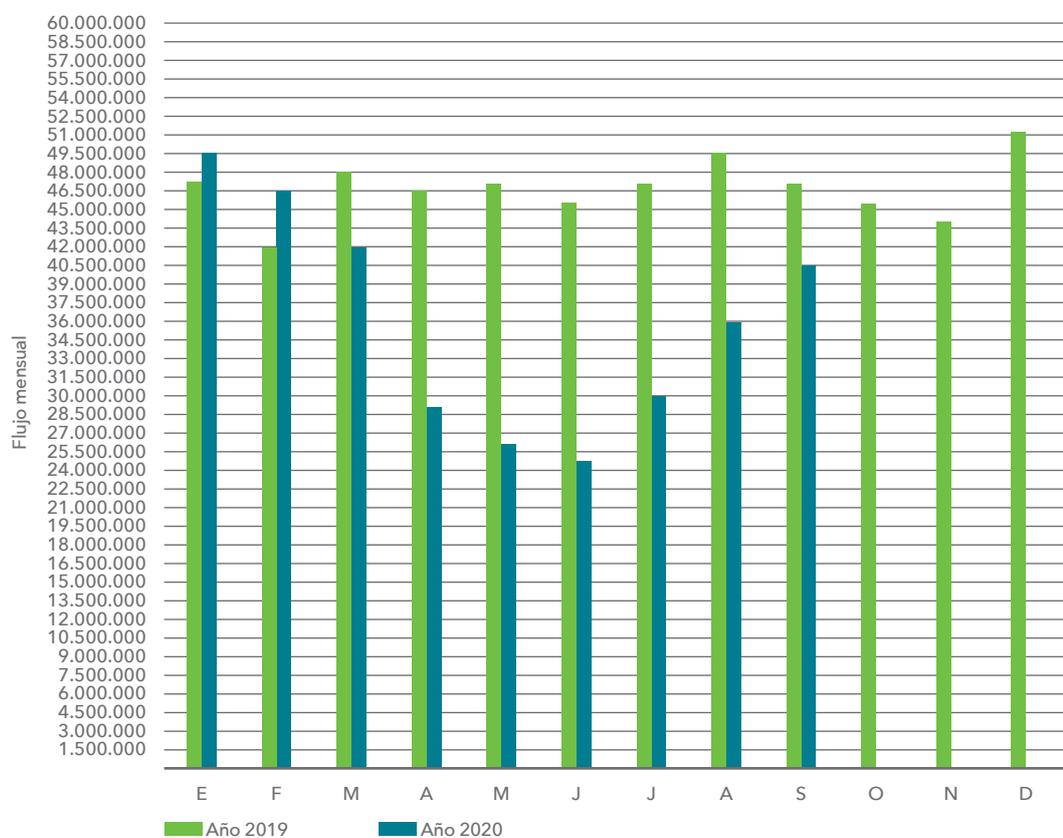
Aunque las agencias de calificación de riesgo han recortado ligeramente la consideración de solvencia de las concesionarias, como podemos apreciar en la tabla anterior, las calificaciones se mantienen, en general, relativamente estables.

## CONCESIÓN SISTEMA NORTE-SUR (AUTOPISTA CENTRAL), SANTIAGO DE CHILE<sup>11</sup>

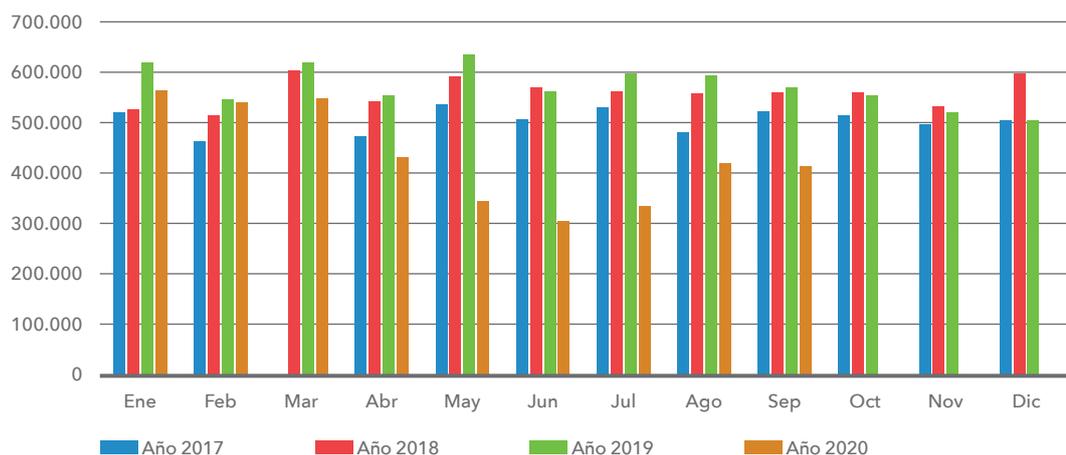
La Autopista Central fue la primera de las autopistas urbanas concesionadas de Santiago de Chile. Inaugurada en 2004, está dividida en dos tramos, uno en el acceso norte y otra en el sur, con una longitud de 39,5 y 21 km respectivamente y funciona mediante telepeaje.

A raíz de la crisis del coronavirus, la demanda disminuyó significativamente. La infraestructura ha venido arrastrando la caída a lo largo del año, para una media del 33% respecto a la demanda del año anterior con un máximo de casi el 50% en el mes de junio.

### FLUJOS MENSUALES COMPARATIVOS 2019 - 2020



### INGRESOS MENSUALES DEVENGADOS 2017 - 2020 (UF)



## CAÍDA DE FLUJOS E INGRESOS EN LA AUTOPISTA CENTRAL

Adicionalmente, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) impuso al concesionario la obligación de aplicar una reducción de la tarifa cobrada a los usuarios con efectos desde el 1 de abril. Esta reducción se basa en la interpretación que hace el MOP de una cláusula del contrato que obliga a adaptar la tarifa a la baja ante determinados niveles de tráfico en hora punta. La Sociedad Concesionaria no coincide con la interpretación del MOP y ha solicitado arbitraje.

Como consecuencia de la reducción en la demanda y la bajada de las tarifas, los ingresos de la Sociedad Concesionaria han caído drásticamente a lo largo de 2020. Los ingresos en los 9 primeros meses de 2020 son un 34% inferiores a los obtenidos durante los 9 primeros meses de 2019, y la caída de ingresos desde el inicio de la pandemia, en el periodo entre marzo y septiembre, es de un 42%. Los ingresos totales de operación en el año 2020 podrían situarse entre 4.500.000 y 5.000.000 de UF.

Ingresos (UF*)	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun
Año 2017	518.672	464.369	555.803	472.538	535.836	504.579
Año 2018	523.955	514.526	600.824	539.839	588.358	567.615
Año 2019	620.353	544.069	618.971	552.130	632.069	560.998
Año 2020	564.433	539.449	547.311	434.078	348.662	305.487

Ingresos (UF*)	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Año 2017	530.202	479.786	522.661	514.452	495.653	504.725	<b>6.117.276</b>
Año 2018	562.629	557.254	559.582	556.848	530.323	596.265	<b>5.698.018</b>
Año 2019	595.179	593.247	565.927	553.559	519.199	506.105	<b>6.861.806</b>
Año 2020	336.937	421.965	415.595				<b>3.498.322</b>

En el año 2019, los gastos de operación totales ascendieron a 3.000.000 de UF. La infraestructura se financió mediante dos emisiones de bonos, en los mercados local y estadounidense, con vencimientos en 2026 e importes equivalentes de unos 236 y 122 millones de UF respectivamente. Las obligaciones financieras anuales del concesionario ascendían en 2019 a unos 2.400.000 UF. El concesionario viene reportando en sus estados financieros unos ingresos anuales significativos por compensaciones por IVA, ingresos que ascendieron en el año 2019 a casi 1.900.000 UF.

<sup>11</sup> Información obtenida del Informe Mensual Septiembre del MOP (<http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/detalleExplotacion.aspx?item=71>) y de la Memoria anual 2019 de la Sociedad Concesionaria Autopista Central SA ([www.autopistacentral.cl/memoria/memoria-anual.html](http://www.autopistacentral.cl/memoria/memoria-anual.html))

## 3.2. SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO

La situación de las concesiones de transporte público es bastante más preocupante que la de los concesionarios de autopistas. Durante las fases de restricción de la movilidad la demanda de transporte público en las principales ciudades de América Latina cayó entre un 60% y un 80%<sup>12</sup>, y estas caídas se han mantenido relativamente estables en el tiempo. En el caso de los operadores privados, varios de ellos, como por ejemplo SuperVia o MetrôRio de Río de Janeiro, han amenazado con la suspensión de los servicios dado que el ritmo de acumulación de pérdidas, de más de 70 millones de USD desde el inicio de la pandemia, es insostenible.

En los últimos meses, se ha apreciado cierta recuperación de la demanda en algunas capitales sudamericanas, como Montevideo.

### COMPARATIVA DE DEMANDA DE TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO



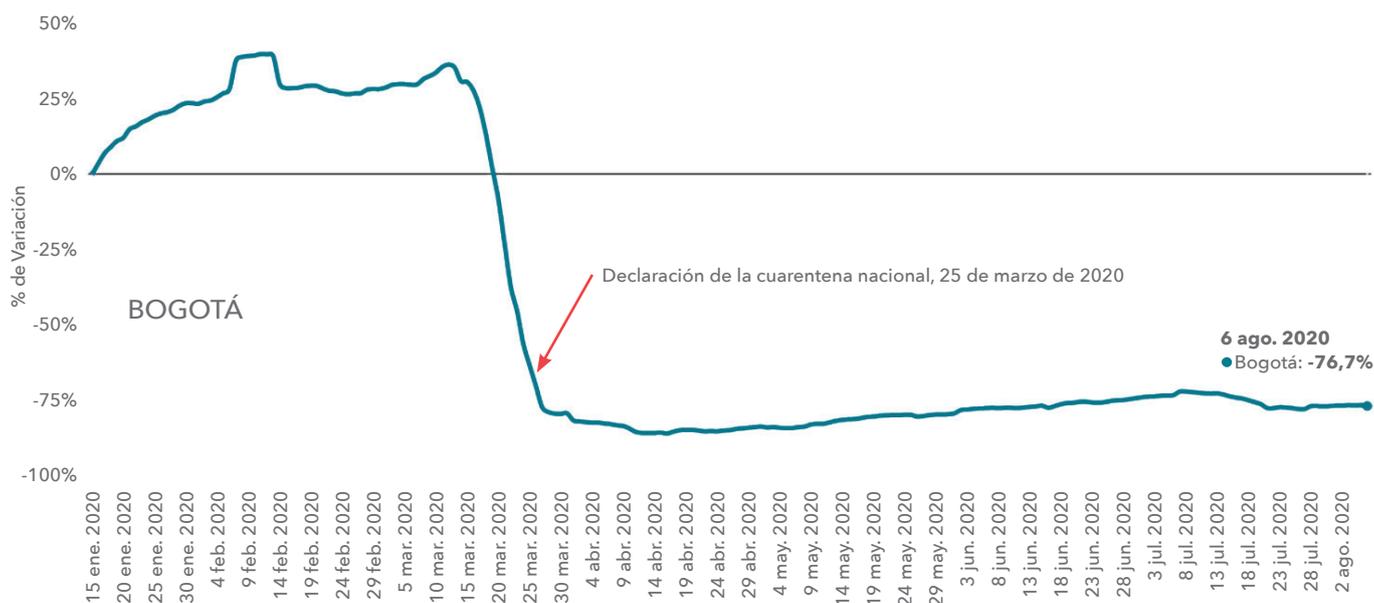
\*Estimativo grueso en función de los valores porcentuales informados por modo en Ciudad de México y Londres.  
\*\*Sólo incluye el Metro de Santiago.

Fuente: Información de validaciones del portal de datos abiertos de TRANSMILENIO S.A.; Información de diferencias porcentuales en la afluencia de Transporte Público en la ZMVM; Información del número de pasajeros transportados en Metro de Santiago, Noviembre 2020 de Metro S.A.; Información del uso de modos de transporte durante el coronavirus (Department for Transport UK Government).

Sin embargo, la caída de demanda se mantiene relativamente estable en la mayoría de las ciudades. Analicemos, a modo de ejemplo, la situación en Bogotá.

<sup>12</sup> OLADE (2020)

## ÍNDICE DE TRANSPORTE PÚBLICO MOOVIT 2020<sup>13</sup>



Fuente: OLADE

Por un lado, las restricciones a la movilidad, al igual que ocurría con las vías de peaje, han limitado el número potencial de viajeros temporalmente. El impacto, sin embargo, ha sido superior y mucho más sostenido en el tiempo, debido, fundamentalmente, al rechazo que genera en los ciudadanos los medios de transporte colectivo por el peligro de contagios.

Para limitar ese riesgo, muchas Administraciones han establecido limitaciones a la ocupación. En el caso de Colombia, se ha limitado la ocupación en los sistemas de transporte masivo al 35%. En la práctica, los sistemas de transporte masivo están funcionando con una ocupación de entre un 21 y un 28%. Lógicamente, estas ratios de ocupación son insostenibles en el tiempo. Al contrario de lo que ocurre en las vías de peaje, las concesiones de transporte afrontan unos costes variables porcentualmente muy significativos, en el entorno de 85%<sup>14</sup>.

La solución a corto plazo en Colombia ha sido habilitar líneas de crédito que permiten a los operadores de transporte financiar el déficit de ingresos, pero es una situación que no puede mantenerse en el tiempo. Adicionalmente, los sistemas de transporte público son un instrumento básico desde muchos puntos de vista, desde la equidad social hasta la sostenibilidad medioambiental de las ciudades.

Las reducciones de frecuencia no son una solución mientras se mantengan las limitaciones de ocupación. En ese sentido, los sistemas en los que se han impuesto medidas higiénico sanitarias estrictas, relativas a la obligatoriedad del uso de mascarillas, la ventilación y la limpieza periódica y frecuente, como por ejemplo en Uruguay, han logrado aumentar la ocupación y recuperar parcialmente la demanda, única alternativa para garantizar la viabilidad de los proyectos.

<sup>13</sup> El índice mide la variación relativa de la demanda respecto a la situación pre-COVID, tomando como referencia la demanda a 15 de enero de 2020.

<sup>14</sup> Secretaría de Transportes y Tránsito de Bogotá.

Inaugurado en marzo de 1979, el metro de Río de Janeiro es una infraestructura de transporte público colectivo conformada por 57 km de vías, 3 líneas, 41 estaciones y 14 puntos de integración que transporta anualmente unos 250 millones de pasajeros. En el año 1998 la empresa MetrôRio asumió la administración y operación de la infraestructura a través de un contrato APP.

A raíz de la entrada en vigor de las restricciones de movilidad y la incentivación del teletrabajo a finales del mes de abril, la demanda sufrió una caída acusada del número de viajeros. En el mes de abril, la demanda cayó más del 80%, y el número de viajeros de pago durante los tres primeros trimestres del año ha sido un 51,5% inferior a la del mismo periodo del año anterior.

### PAX PAGANTES - LINHAS 1 E 2

MILHÕES



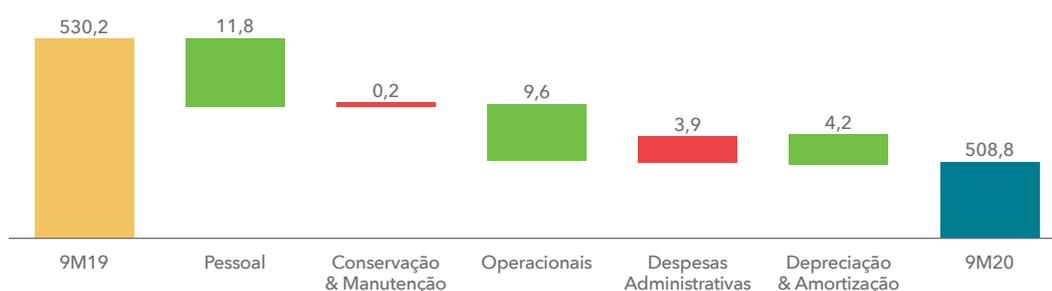
Pese a la ligera recuperación en los últimos meses, ligada a una cierta relajación de las medidas de aislamiento durante el tercer trimestre del año, el impacto de la primera ola de la enfermedad sobre las cuentas de la empresa concesionaria ha sido muy importante. El problema no es solo las importantes pérdidas acumuladas durante el ejercicio, que ascienden actualmente a más de 31 millones de USD, sino la incapacidad de cubrir los costes operativos del servicio. El EBITDA continúa siendo negativo durante el tercer trimestre del año, lo que indica que el servicio va a seguir siendo deficitario a no ser que se recupere significativamente la demanda.

Indicadores Seleccionados (Millhões)	3T20	3T19	Δ	9M20	9M19	Δ
Pax Pagantes - L1 e L2	17,1	44,2	-61,5%	62,6	129,0	-51,5%
Receita Líquida (R\$)	88,8	212,9	-58,3%	310,7	600,7	-48,3%
EBITDA (R\$)	(38,8)	78,4	-149,5%	(79,1)	193,5	-140,8%
Prejuízo do Exercício (R\$)	(65,8)	7,5	-989,2%	(170,5)	(5,8)	2889,5%

Esto se debe a que los gastos de operación y otros gastos no financieros de la empresa concesionaria consumen aproximadamente un 88% de los ingresos de operación. El margen de ajuste de costes en este tipo de servicios de transporte público es escaso, y los costes de personal no solo no disminuyen, sino que aumentan anualmente casi un 12%, por efecto de la actualización de los salarios. Pese a ello, durante los tres primeros trimestres, se ha conseguido una reducción de un 4% respecto a los costes del año anterior.

## VARIAÇÃO DOS CUSTOS E DESPESAS OPERACIONAIS

R\$ MILHÕES



En paralelo, ha llevado a cabo una reestructuración de la deuda. Por una parte, ha obtenido una moratoria del repago de la deuda por parte del BNDES, moratoria que se ha extendido en octubre por seis meses adicionales. Por otra parte, está en conversaciones con los bonistas para diferir el pago de los cupones y las amortizaciones al siguiente ejercicio. Con ello ha conseguido reducir sus gastos financieros del ejercicio en más de un 70%.

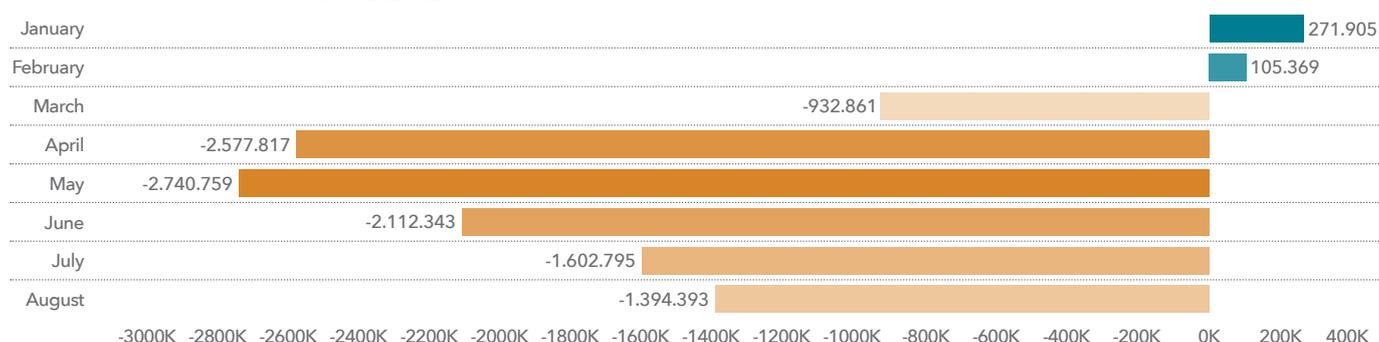
La viabilidad del proyecto está comprometida, no solo en el medio plazo sino incluso en el corto plazo. Si la administración no ofrece algún tipo de apoyo financiero, compensación o reequilibrio al concesionario, este no va a poder mantener el servicio en operación en estas condiciones deficitarias, algo que, por otra parte, ya ha reclamado el propio concesionario. Lógicamente, la Administración debe ceñirse a lo dispuesto en la regulación, pero también debe ser consciente de que en estas condiciones el contrato no es viable.

### 3.3. INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS

Probablemente el sector que se ha visto más afectado por las restricciones a la movilidad es el aeroportuario. La caída de tráfico aéreo ha sido muy pronunciada y no se espera que se recupere en el corto plazo, al menos en lo relativo a los vuelos internacionales.

#### VARIACIÓN MENSUAL DEL NÚMERO DE VUELOS ENTRE 2019 Y 2020

DIFFERENCE\*



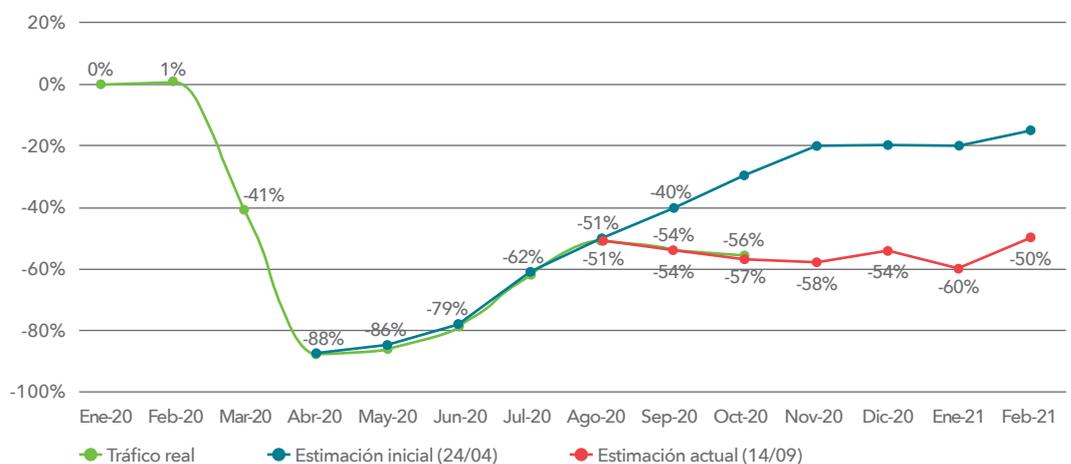
Fuente: OACI

<sup>15</sup> Información obtenida de los informes y estados financieros de la concesionaria (<http://metrorio.ri.invepar.com.br/informacoes-para-o-mercado/central-de-resultados/>)

Según la OACI<sup>16</sup>, el tráfico de aviones en América Latina durante los ocho primeros meses del año es aproximadamente la mitad que en el mismo periodo del año anterior. La recuperación de los niveles anteriores a la crisis no es factible al menos hasta 2023. Las pérdidas acumuladas durante estos primeros ocho meses de 2020 en aeropuertos de la región suman más de 4.600 millones de USD.

Desde el punto de vista de las APP, la situación en América Latina es crítica. Aproximadamente el 90% del tráfico aéreo total circula por aeropuertos concesionados, con más de 180 aeropuertos sujetos a casi 70 contratos que mueven alrededor de 500 millones de pasajeros al año.<sup>17</sup> En la situación actual, y pese a contar con fondos de contingencia, no solo se ponen en riesgos las inversiones previstas para los próximos años, sino que algunas de las concesionarias pueden declararse insolventes, especialmente si se cumplen las previsiones de Eurocontrol y las caídas de tráfico se mantienen hasta bien entrado el año 2021.

## COMPARACIÓN DE PREVISIONES DE EVALUACIÓN DEL TRÁFICO AÉREO



Fuente: EUROCONTROL

La complicada situación de las infraestructuras aeroportuarias se ve acrecentada por los problemas que atraviesan, en paralelo, las compañías aéreas. Si bien es cierto que estas empresas son, en su mayoría, de titularidad privada, no es menos cierto que están fuertemente vinculadas a los países en los que operan y a los que prestan un servicio esencial. En algunas regiones, como EEUU y la Unión Europea, ya se han autorizado ayudas a las aerolíneas que se encuentran en situación crítica, ayudas que en EEUU alcanzan casi los 30.000 millones de USD.

En paralelo se está planteando una reducción temporal de las tasas aeroportuarias que permita acelerar la recuperación del tráfico aéreo. En el caso de los aeropuertos concesionados, estas tasas son la principal vía de ingresos y, lógicamente, un planteamiento de este tipo requeriría renegociar con unos concesionarios que se encuentran ya en una situación muy difícil.

<sup>16</sup> Organización de Aviación Civil Internacional [www.icao.int](http://www.icao.int)

<sup>17</sup> BID (2020)

Hasta el momento, apenas se han tomado medidas para paliar el impacto de la caída de ingresos en los aeropuertos concesionados. Estas medidas podrían incluir reducción o postergación de los cánones de concesión, renegociación de los calendarios de inversiones o una reducción de las exigencias de calidad del servicio, entre otras.

## GRUPO AEROPORTUARIO CENTRO NORTE, MÉXICO<sup>18</sup>

La empresa Grupo Aeroportuario Centro Norte es responsable de la administración, operación y actualización de 13 aeropuertos en México, en régimen de concesión. La empresa cotiza en la bolsa de valores, siendo su accionista de referencia Empresas ICA, uno de los grandes grupos constructores mexicanos, y se la conoce por el nombre comercial OMA.

La caída de tráfico en los aeropuertos gestionados por OMA ha sido similar a la media de la región. Durante el segundo semestre de 2020, se registró un tráfico de pasajeros 90,2% inferior al mismo periodo de 2019. En el tercer trimestre se ha registrado una ligera recuperación por el aumento de los vuelos nacionales (9 de cada 10 pasajeros), y pese a ello la caída es del 62,4%. La bajada de tráfico acumulada durante los tres primeros trimestres de 2020 es del 55%.

	3T19	3T20	% Var	9M19	9M20	% Var
<b>Oferta de Asientos</b>	<b>8,127,223</b>	<b>3,720,633</b>	<b>(54.2)</b>	<b>23,139,065</b>	<b>12,237,515</b>	<b>(47.1)</b>
Tráfico de Pasajeros:						
Nacionales	5,488,464	2,158,513	(60.7)	15,165,291	6,870,461	(54.7)
Internacionales	656,510	152,503	(76.8)	2,051,267	887,320	(56.7)
<b>Total de Tráfico de Pasajeros</b>	<b>6,144,974</b>	<b>2,311,016</b>	<b>(62.4)</b>	<b>17,216,558</b>	<b>7,757,781</b>	<b>(54.9)</b>
Aviación Comercial (Regular y Chárter)	6,106,776	2,281,775	(62.6)	17,089,199	7,668,677	(55.1)
Aviación General	38,198	29,241	(23.4)	127,359	89,104	(30.0)
<b>Unidades de Carga</b>	<b>238,977</b>	<b>232,544</b>	<b>(2.7)</b>	<b>727,528</b>	<b>622,880</b>	<b>(14.4)</b>
<b>Unidades de Tráfico</b>	<b>6,383,951</b>	<b>2,543,560</b>	<b>(60.2)</b>	<b>17,944,086</b>	<b>8,380,661</b>	<b>(53.3)</b>
Operaciones (Despegues y Aterrizajes):						
Nacionales	73,639	43,122	(41.4)	221,110	132,175	(40.2)
Internacionales	11,046	4,942	(55.3)	34,191	19,482	(43.0)
<b>Operaciones Totales</b>	<b>84,685</b>	<b>48,064</b>	<b>(43.2)</b>	<b>255,301</b>	<b>151,657</b>	<b>(40.6)</b>

Lógicamente, esta bajada del tráfico ha supuesto una caída de los ingresos del 49%, inferior a la caída de pasajeros. Esta diferencia se debe a que parte de los ingresos aeronáuticos están ligados al tráfico de aviones, cuyo número ha disminuido en menor medida que el de pasajeros, al buen desempeño del tráfico de carga y, sobre todo, a la menor caída de los ingresos no aeronáuticos.

<sup>18</sup> Información obtenida de los informes y estados financieros de la concesionaria (<https://oma.gcs-web.com/node/22011>)

(Ps. Miles)	3T19	3T20	% Var	9M19	9M20	% Var
Ingresos Aeronáuticos	1,491,232	594,366	(60.1)	4,310,337	2,023,372	(53.1)
Ingresos No Aeronáuticos	465,178	230,244	(50.5)	1,346,652	863,986	(35.8)
<b>Ingresos Aeronáuticos + Ingresos No Aeronáuticos</b>	<b>1,956,410</b>	<b>824,610</b>	<b>(57.9)</b>	<b>5,656,989</b>	<b>2,887,358</b>	<b>(49.0)</b>
Ingresos Aeronáuticos + Ingresos No Aeronáuticos / Pasajero (Ps.)	318.4	356.8	12.1	328.6	372.2	13.3

En cuanto a los gastos de operación aeroportuaria, estos disminuyeron un 4,4%, por ahorros en servicios subcontratados. Los ahorros totales de gastos, incluyendo actividades no aeronáuticas, ascendieron al 11.6%. Con ello, la partida de egresos se mantuvo prácticamente constante, pese al significativo aumento en las inversiones de gran mantenimiento.

(Ps. Miles)	3T19	3T20	% Var	9M19	9M20	% Var
Costo de Servicios	240,834	204,534	(15.1)	716,242	595,434	(16.9)
Gastos de Administración (G&A)	131,735	127,232	(3.4)	396,938	389,008	(2.0)
<b>Subtotal Costo de Servicios (G&amp;A)</b>	<b>372,569</b>	<b>331,766</b>	<b>(11.0)</b>	<b>1,113,180</b>	<b>984,442</b>	<b>(11.6)</b>
Provisión de Mantenimiento Mayor	56,356	68,060	20.8	158,512	184,215	16.2
Costo de Construcción	198,974	388,850	95.4	606,995	857,538	41.3
Derecho de Uso de Activos Concesionados	94,830	41,485	(56.3)	270,397	143,706	(46.9)
Asistencia Técnica	39,769	19,810	(50.2)	114,032	62,966	(44.8)
Depreciación y Amortización	106,839	108,395	1.5	311,233	322,868	3.7
Otros Gastos (Ingresos) - Neto	(314)	(89)	(71.7)	(1,052)	(121)	(88.5)
<b>Total Costos y Gastos de Operación</b>	<b>869,023</b>	<b>958,277</b>	<b>10.3</b>	<b>2,573,297</b>	<b>2,555,614</b>	<b>(0.7)</b>

Finalmente, los gastos financieros de OMA son muy reducidos, por tratarse de contratos antiguos. De hecho, los gastos financieros correspondientes a los tres primeros trimestres del año se han compensado con ingresos financieros y ganancia cambiaria.

(Ps. Miles)	3T19	3T20	% Var	9M19	9M20	% Var
Ingreso por Intereses	30,987	16,210	(47.7)	129,768	93,712	(27.8)
(Costo) por Intereses	(105,025)	(105,279)	0.2	(280,287)	(315,769)	12.7
Utilidad (Pérdida) Cambiaria - Neto	37,816	(68,839)	n.a	12,668	262,518	1,972.3
<b>(Costo) Ingreso de Financiamiento</b>	<b>(36,222)</b>	<b>(157,908)</b>	<b>335.9</b>	<b>(137,851)</b>	<b>40,461</b>	<b>n.a</b>

Aun así, y pese a la significativa caída de ingresos, la empresa hubiera sido capaz de cubrir tanto los gastos corrientes como las reinversiones y los costes por intereses con los ingresos, y esa es la proyección a final de año.

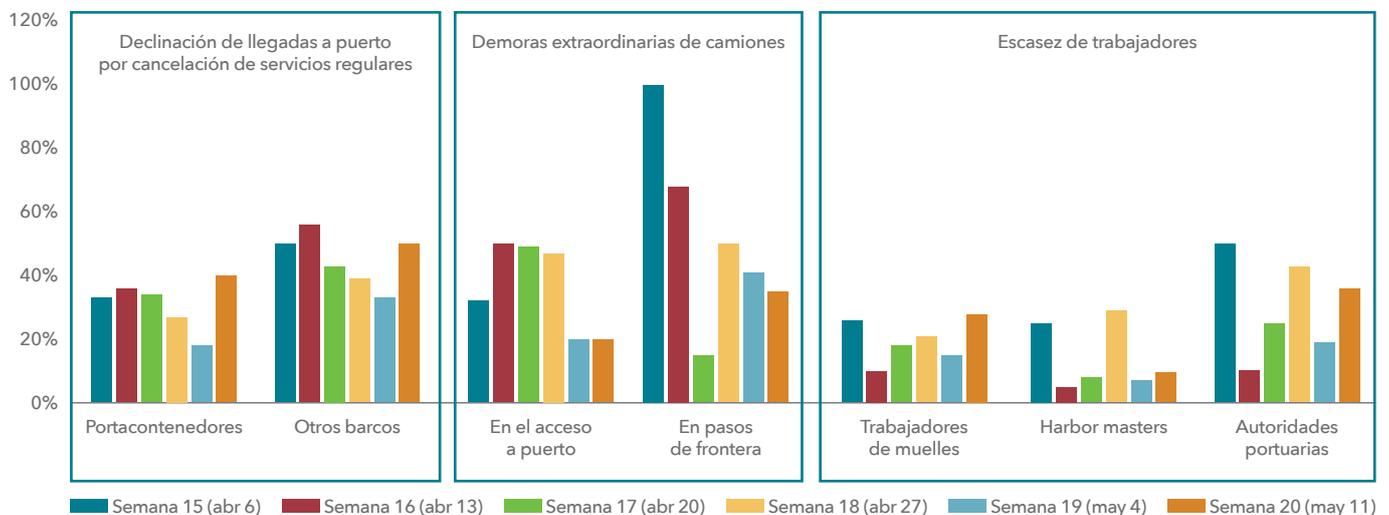
### 3.4. INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS

La actividad portuaria también se ha visto afectada por la pandemia, no tanto directamente como a consecuencia de la caída en la actividad económica, el aumento de cancelaciones y las restricciones impuestas por los gobiernos, como puede apreciarse en la figura inferior. CEPAL<sup>19</sup> estimaba en el 3,6% el crecimiento del comercio mundial de contenedores para 2020. En enero esa previsión se rebajó al 2,5%, en abril al -4,9% y en julio al -7,2%.

Durante el primer semestre del año, de un total de 48 puertos o grupos de puertos analizados en el mencionado informe, en casi un 50% de los puertos se produjeron caídas significativas de los tráficos, de media un 15% respecto al mismo semestre del año anterior. En un 15% de los puertos el tráfico se mantuvo relativamente estable, con una pequeña caída media del 3,6%.

En el 35% restante de los puertos, sin embargo, se produjo un aumento del tráfico, con incrementos medios del 5,3%. Se trata fundamentalmente de puertos situados en Brasil, Ecuador, el Caribe y el Canal de Panamá, siendo precisamente los puertos del Canal y los del Caribe Colombiano donde se produjeron los mayores incrementos de tráfico.

#### IMPACTOS OPERATIVOS Y COMERCIALES EN PUERTOS DE AMÉRICA LATINA



Fuente: CEPAL<sup>20</sup>

En resumen, la actividad portuaria se ha visto afectada por la situación derivada de la pandemia, pero en mucha menor medida que otras infraestructuras sujetas a contratos APP. Como infraestructura clave para garantizar un adecuado suministro de bienes esenciales, tanto para la actividad sanitaria como para la actividad económica en general, es imprescindible monitorizar los problemas que puedan ir surgiendo y facilitar su solución, pero no puede considerarse un sector que haya sufrido un impacto crítico por la crisis del COVID-19.

<sup>19</sup> CEPAL (junio 2020)

<sup>20</sup> CEPAL (junio 2020)

# 04

## RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El impacto sobre los contratos APP de la pandemia y de las decisiones adoptadas por las distintas administraciones han sido, en algunos casos, muy importantes. Las Administraciones Públicas, hasta la fecha, apenas han tomado medidas para compensar a los concesionarios por las pérdidas.

Para entender la lógica detrás de estas decisiones, es necesario analizar cómo se encuadra la situación actual en los contratos de APP. Las regulaciones APP en la región son muy diversas y los contratos pueden contener distintos tipos de cláusulas eventualmente aplicables a este tipo de situaciones. A modo de resumen, y con las debidas cautelas, los principales tipos de situaciones podrían encuadrarse en los siguientes<sup>21</sup>:

1. El contrato contempla **mecanismos de mitigación del riesgo de demanda**, como garantías de ingresos mínimos. Tal es el caso, por ejemplo, de las concesiones viales de 4G en Colombia. En ese caso, se puede entender que el contrato contempla la posibilidad de que situaciones más o menos previsibles afecten negativamente a los ingresos por demanda, y por tanto el reequilibrio debería producirse razonablemente a través de la aplicación de estos mecanismos de mitigación.
2. El contrato no contempla mitigación del riesgo de demanda. En ese caso, cabría plantearse la posibilidad de encuadrar la situación derivada de la pandemia en uno de los siguientes supuestos:
  - a. **Fuerza mayor**, por aplicación del clausulado específico del contrato o de la provisión más o menos genérica contemplada en la regulación administrativa.
  - b. **Actuaciones de la administración**, por aplicación de cláusulas específicas del contrato, o invocando el principio general del derecho denominado *factum principis* o hecho del príncipe, en función de su posible aplicación por parte de los tribunales competentes.
  - c. **Hecho imprevisible**, normalmente invocando los principios generales del derecho, en la versión riesgo imprevisible, o haciendo referencia la modificación extraordinaria de las condiciones que dieron lugar al contrato, o *rebus sic stantibus*, en función de su posible aplicación por parte de los tribunales competentes.

<sup>21</sup> Partiendo de la idea de que los contratos afectados serán, fundamentalmente, los que conlleven transferencia significativa del riesgo de demanda.

3. Diversas Administraciones públicas han aprobado **regulaciones específicas** para compensar o dar respuesta a situaciones derivadas de la pandemia que, en algunos casos, está enfocada a los contratos APP o les resultan de aplicación.
4. Finalmente, la Administración puede plantear **soluciones a medida** para sectores o proyectos que, por sus características o circunstancias, requieran de medidas extraordinarias para garantizar la prestación de servicios esenciales para la sociedad.

## 4.1. FUERZA MAYOR

Se entiende por fuerza mayor una situación con efectos catastróficos tasada por ley. Esto incluye, normalmente, incendios, fenómenos naturales catastróficos y guerras o tumultos. En ningún caso se ha identificado una mención explícita a pandemias o situaciones derivadas de emergencias sanitarias, y en general, la normativa de contratación pública, la normativa específica de APP y los contratos APP no contemplan en ningún país supuestos equiparables a una pandemia global<sup>22</sup>. Cuando la regulación es clara y explícita, por tanto, es difícil que la crisis por COVID-19 pueda considerarse una situación de fuerza mayor.

Algunas legislaciones, sin embargo, tienen definiciones de fuerza mayor algo más abiertas, donde quizá sería posible encuadrar esta pandemia. Es el caso, por ejemplo, de Chile o Colombia. El artículo 26 de la Ley de Concesiones chilena, indica que la concesión queda suspendida en caso de guerra externa, conmoción interior o fuerza mayor. Para la definición de esta última, se remite al artículo 45 del Código Civil donde se define fuerza mayor o caso fortuito como “el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”. Tanto en la referencia a conmoción interior como en la referencia a imprevistos puede entenderse que quizá cabría la crisis por COVID-19. La definición de fuerza mayor en el artículo 64 del Código Civil colombiano es prácticamente idéntica a la de la norma chilena.

En todo caso, las Administraciones Públicas han tomado, en general, la postura de considerar que las disposiciones normativas adoptadas como consecuencia de la pandemia no pueden calificar como evento de fuerza mayor. En este sentido merece la pena citar el Informe O60-2020-MEF/68.02 del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú donde se indica que “Los efectos de la vigencia y aplicación de una norma no constituyen eventos de fuerza mayor que puedan ser alegados por el concesionario” dado que no son “eventos externos, inesperados, fuera de control de las partes y que impiden u obstaculizan la ejecución de las obligaciones”.

Efectivamente, en un evento clásico de fuerza mayor, como un terremoto, es el evento imprevisible el que causa directamente el daño a los proyectos. En este caso, el mayor impacto sufrido por los proyectos APP no deriva directamente de la pandemia, sino de las medidas impuestas por las Administraciones Públicas para mitigar sus efectos. Por tanto, existen argumentos para respaldar que las consecuencias económicas de las medidas adoptadas por el gobierno para luchar contra el COVID-19 no pueden considerarse como un evento de fuerza mayor.

<sup>22</sup> Casady C. B.; Baxter D. (septiembre 2020)

Igualmente, los concesionarios pueden tener otras líneas argumentales al respecto, y es posible que, en este sentido estén planteando reclamaciones por daños alegando que las pérdidas derivan de una situación imprevisible de fuerza mayor, algo que, en última instancia, corresponderá a los tribunales dilucidar.

## 4.2. ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las normativas de APP suelen contemplar explícitamente las actuaciones de la Administración Pública, y, en concreto, los cambios normativos, como un supuesto de reequilibrio a favor del concesionario. Sin embargo, en general, suelen **excluirse los cambios normativos de tipo general**, es decir, aquellos cuyo alcance exceda al ámbito sectorial del contrato.

Así, por ejemplo, el artículo 19 de la Ley de Concesiones de Chile precisa que "El concesionario podrá solicitar compensación en caso de acto sobreviniente de autoridad con potestad pública que así lo justifique, sólo cuando [...] cumpla los siguientes requisitos: el acto se produzca con posterioridad a la adjudicación de la licitación de la concesión; *no haya podido ser previsto al tiempo de su adjudicación; no constituya una norma legal o administrativa dictada con efectos generales*, que exceda el ámbito de la industria de la concesión de que se trate, y altere significativamente el régimen económico del contrato."

Este tipo de matización, como decimos, es común a las normativas de APP. En el caso de las medidas adoptadas como consecuencia de la pandemia, es evidente que, por lo general, tienen un alcance claramente global y por tanto no puede invocarse el clausulado relativo a actuaciones de la Administración.

Así, las medidas de **restricciones a la movilidad** han tenido un efecto claro sobre los servicios e infraestructuras de transporte, tanto metros y líneas de autobús, como vías de peaje directo o en sombra, puertos y aeropuertos. En muchos casos, se trata de infraestructuras con riesgo de demanda, en los que una parte importante, o incluso el 100% de los ingresos, están vinculados a la utilización de la infraestructura. Las caídas de ingresos, por tanto, han sido muy significativas. Sin embargo, como decimos, ni las normativas aplicables ni los contratos contemplan, por lo general, el derecho a compensación en este tipo de supuesto.

Frente a estas medidas de tipo general, en algunos países, las Administraciones Públicas han impuesto condiciones especiales de utilización de las obras, fundamentalmente en forma de **levantamiento temporal de peajes y/o tarifas** de infraestructuras de transporte, con el objeto de minimizar el impacto económico sobre ciudadanos y empresas, dinamizar la actividad económica y acelerar la recuperación.

Estas medidas se han tomado en países como China o India de forma integral, afectando a todos los peajes durante ciertos periodos de tiempo. En otros países, como Australia o EEUU, se han tomado de forma parcial. En el caso de América Latina, al menos Argentina, Ecuador, Colombia, Perú y República Dominicana han tomado este tipo de medidas en algún momento de la crisis.

Así, en Perú la Ley 31018 suspendió el cobro de peajes en la red concesionada durante el estado de emergencia. Por su parte, en Colombia el Decreto 482 contemplaba la exención de peajes para los transportistas.

Otro tipo de medidas específicas han tenido que ver con la imposición de **condiciones especiales de utilización de ciertos equipamientos**. Por ejemplo, los equipamientos sanitarios, por los mayores costes derivados de la necesidad de dar respuesta a la emergencia sanitaria, o en menor medida otro tipo de equipamientos públicos, como instalaciones educativas y carcelarias, entre otros.

Frente a este tipo de medidas si parece posible invocar el supuesto de actuaciones de la Administración que dan derecho a reequilibrio, tanto en lo relativo a los mayores costes como a los menores ingresos. Algunas legislaciones o contratos, de hecho, contemplan la posibilidad de que se den *situaciones excepcionales* que obliguen a la Administración a *imponer temporalmente condiciones especiales* de utilización de las obras, a cambio de la correspondiente indemnización. Este tipo de precisión se incluye, por ejemplo, en el Artículo 261.j de la Ley de Contratos del Sector Público española. En el caso de medidas concretas de alcance sectorial o específico o cuando se imponen condiciones especiales de utilización de las obras si cabe, por tanto, solicitar compensaciones.

En los casos citados, la compensación propuesta por la Administración ha consistido, en general, en alargar el plazo de concesión, aunque también se han relajado las obligaciones relativas a niveles de servicio o se ha contemplado la posibilidad de posponer inversiones. Así, por ejemplo, en Colombia el Decreto 482 contempla la prórroga de los plazos de los contratos APP para compensar por las afectaciones en los ingresos por el no cobro de peajes.

En el caso de Perú, sin embargo, la Administración no contemplaba la compensación a los concesionarios por la suspensión del cobro de peajes. Así la Ley 31018 indicaba que “La suspensión establecida en el presente artículo no causará ni generará derecho compensatorio”. El Tribunal Constitucional de Perú falló, en sentencia de 25 de agosto, que la Ley 31018 tal y como estaba redactada era inconstitucional dado que, entre otras cosas, prohibía la compensación correspondiente al concesionario por la afectación causada.

### 4.3. TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN

La teoría o principio de la imprevisión aplicado a los contratos administrativos es un principio general del derecho que hace referencia a situaciones que no pueden encuadrarse en supuestos concretos recogidos en la ley o el contrato, pero que tienen un impacto directo sobre la economía del contrato, son ajenos totalmente a las partes, no podían preverse en el momento de la suscripción del contrato y que se han materializado de forma también imprevisible.

Como todo principio general del derecho, su aplicación no es nada sencilla y queda a expensas, fundamentalmente, de la interpretación que puedan hacer los tribunales competentes. Es un principio o teoría que puede entenderse, en cierto sentido, reconocido en alguna normativa APP, como la Ley de Concesiones de Chile, en su artículo 19.

En todo caso, podría servir de base para posibles reclamaciones de los concesionarios, aunque parece complicado alcanzar reconocimientos del derecho a compensación por parte de la Administración Pública.

## 4.4. REGULACIÓN ESPECÍFICA FRENTE AL COVID-19

En multitud de países, la Administración ha adoptado medidas para compensar a las empresas privadas por algunos de los sobrecostos derivados de la pandemia. Algunas de estas medidas se han dirigido específicamente a los proyectos de APP, especialmente a los sectores más castigados, como el de los servicios de transporte públicos y los aeropuertos.

En la práctica, sin embargo, las medidas propuestas tienen un alcance concreto y limitado, y su implantación se está difiriendo y dificultando. Algunas de las medidas adoptadas, a modo de ejemplo, se mencionan a continuación:

### Brasil

1. Lei 3364/20 para el auxilio financiero de las empresas de transporte público de viajeros afectados por la caída de ingresos derivada de la pandemia. Las empresas han sobrevivido hasta ahora acordando la postergación del pago a subcontratistas y suministradores y la reducción de salarios.
2. Se pospuso el cobro de cánones en los aeropuertos concesionados hasta final de año para aliviar la presión sobre los concesionarios.

### Colombia

3. Decreto 482 del Gobierno Nacional contempla para los contratos APP prórrogas en tiempo que sumadas superen el 20% establecido como límite a estos contratos por las afectaciones en los ingresos por el no cobro de peajes, en el caso de carreteras, y por el tiempo necesario para recuperar las inversiones, en el caso de las concesiones portuarias.
4. Decreto 569 permite prorrogar los plazos de los contratos de concesión para compensar por la adopción de medidas por parte del Gobierno Nacional, que conlleven la disminución en el recaudo de los proyectos en el marco de la pandemia.
5. Resoluciones 471 y 4985 mediante las cuales la ANI, entre otras cosas, suspende ciertas obligaciones contempladas en los contratos de concesión, incluyendo Planes de Obras, Planes de Inversión, Gestiones prediales, ambientales y de redes, medición de indicadores de Operación y Mantenimiento, giros de Equity y fondeos de las subcuentas que conforme a los contratos de concesión deban constituirse, con excepción de aquellas previstas para remunerar la supervisión.
6. Decreto Legislativo 575 destina fondos para promover el acceso a créditos de prestadores de servicio público de transporte, para mitigar los efectos del COVID-19.

### España

7. Real Decreto Ley 8/2020. Reconocía el derecho al restablecimiento del equilibrio económico financiero para compensar por mayores costes y menores ingresos como consecuencia de las medidas adoptadas por la Administración para combatir la pandemia por COVID-19. Sin embargo, la norma incluye la siguiente precisión: "solo procederá cuando el órgano de contratación [...]"

hubiera apreciado la imposibilidad de ejecución del contrato". En la práctica esto supone que se están rechazando las solicitudes de reequilibrio basadas en esta ley<sup>23</sup> cuando la infraestructura o servicio se han mantenido en funcionamiento, lo que ha ocurrido en la gran mayoría de los casos.

8. Real Decreto Ley 26/2020. Contempla criterios específicos de reequilibrio y una metodología de cálculo para el caso de las concesiones de servicio de transporte por carretera (autobuses), con el objetivo de que no se abandone la prestación del servicio. También contempla medidas especiales para las vías de peaje (directo o en sombra) en las que los ingresos no permitan cubrir los gastos de explotación, es decir, aquellas que se encuentren en una situación verdaderamente extrema. De nuevo el objetivo es garantizar la continuidad del servicio.

### **Perú**

9. Decreto Legislativo 1486 y Resolución 061-2020-OSCE/PRE. Permite a los contratistas APP solicitar ampliaciones de plazos de ejecución de las obras y reconocimiento de mayores costos. En la práctica, la Administración está poniendo trabas para reconocer estos mayores costos incluso en el caso de los contratos ordinarios.
10. Resolución Directoral 003-2020-EF/68.01. Aprueba los Lineamientos para la respuesta del Estado frente a los potenciales impactos generados por la pandemia en proyectos de APP. El objetivo es encontrar soluciones que permitan la continuidad de los proyectos, abriendo la puerta a la posible suspensión temporal de alguna de las obligaciones de los concesionarios o incluso posibles compensaciones, pero remitiendo al contenido concreto de cada contrato y recalando la importancia de garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado.

Como se puede apreciar, existe gran heterogeneidad en las medidas adoptadas. En el caso de Colombia, el planteamiento adoptado parece encaminado a compensar a los concesionarios por las pérdidas incurridas como consecuencia de las medidas adoptadas por la Administración. En Perú, por el contrario, el planteamiento de partida parece casi el opuesto. En otros países, como por ejemplo Chile, no se ha identificado la adopción de ninguna medida específica relativa a las pérdidas incurridas por las empresas concesionarias como resultado de las medidas de lucha contra la pandemia.

La realidad es que, en algunos sectores, fundamentalmente el aeroportuario y el de los servicios de transporte público, es difícil que los proyectos sigan siendo viables si no reciben algún tipo de ayuda por parte de la Administración, o al menos se les libera temporalmente de alguna de sus obligaciones contractuales. Por razones evidentes, las Administraciones no pueden permitirse un mal funcionamiento de estos servicios esenciales y es muy probable que, a las escasas medidas ya adoptadas se deban sumar otras derivadas, probablemente, de procesos de negociación.

---

<sup>23</sup> Lo que no impide solicitar el reequilibrio en caso de que se haya roto por cualquier otro supuesto contemplado en la ley o el contrato, como la imposición de condiciones especiales de utilización de las obras mencionado anteriormente.

## 4.5. SOLUCIONES A MEDIDA

En ámbitos sectoriales concretos, como el transporte público colectivo o la limpieza y desinfección de hospitales, es posible que la pandemia haya alterado hasta tal punto las condiciones iniciales de los contratos que estos podrían quebrar poniendo en peligro la prestación de los servicios esenciales asociados.

No debe olvidarse que los contratos APP no son más que fórmulas para la gestión de infraestructuras y servicios de titularidad pública, y que la Administración es en todo momento la responsable última de que los servicios asociados se presten adecuadamente. En general, casi todas las regulaciones APP hacen referencia al concepto de defensa del interés general, que debe regir la gestión pública de las APP.

La Administración, por tanto, no solo tiene la posibilidad de modificar los contratos por razones de interés público, sino que tiene la obligación de salvaguardar ese interés. Es factible, por tanto, plantear soluciones a medida para casos concretos en los que la adecuada prestación de un servicio esencial pueda estar en riesgo.

Lógicamente, las soluciones planteadas deben permitir al concesionario continuar con la prestación del servicio, pero no deberían suponer una rotura del reparto de riesgos inicialmente acordado. En otras palabras, puede ser razonable ayudar temporalmente a afrontar los costes de operación y facilitar la viabilidad financiera hasta que la situación se normalice, pero no sería razonable compensar por los beneficios perdidos, ni efectuar aportaciones a fondo perdido salvo que el concesionario tenga derecho a ello contractualmente.

Un ejemplo de este tipo de soluciones son los préstamos participativos. Este tipo de financiación, a medio camino entre el capital y la deuda, se ha utilizado en algunos casos<sup>24</sup> buscando la viabilidad de los contratos APP en el medio plazo. La principal ventaja, es que permite a la administración inyectar capital en un proyecto que está pasando dificultades temporales por motivos que escapan a su control, pero es posible que recupere la rentabilidad en el medio plazo. En ese caso, la Administración recuperaría la aportación realizada y recibirá una compensación razonable, asegurando que la ayuda no genera un enriquecimiento del privado a costa de la Administración.

La Administración debe tener cuidado a la hora de reconocer derechos a los concesionarios con la idea de ayudar a un determinado sector en dificultades. Si, por ejemplo, aportase ayudas a las concesiones de transporte público reconociendo la existencia de un riesgo imprevisible, otras concesiones que no están pasando dificultades podrían exigir un trato similar.

<sup>24</sup> Por ejemplo, en las autopistas radiales de Madrid. Ver Baeza Muñoz M.A. et al. (2011)

# 05

## LAS APP EN LOS PROYECTOS ACTUALES Y FUTUROS

Las APP han sido una herramienta fundamental para recortar el déficit de infraestructuras y servicios públicos en América Latina. Pese a los defectos y las críticas al modelo, algunas de ellas merecidas, la realidad es que América Latina difícilmente puede ejecutar las infraestructuras que necesita sin hacer uso de la inversión privada, y las APP han sido la forma más eficiente de canalizar esa inversión privada.

No obstante, se hace necesario evaluar el rol que juegan las APP en la situación a la que se enfrenta la región entendiendo que la pandemia por COVID-19 traerá cambios en la viabilidad de los contratos, no sólo en los proyectos ya en marcha si no en los que se encuentran en preparación para licitar en el corto y medio plazo.

### 5.1. PROYECTOS APP EN CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN

Muchos de los proyectos APP en operación están sometidos a serias tensiones de tesorería, especialmente en algunos sectores concretos como los de transporte urbano y aeroportuario, y a escenarios que ponen en riesgo el repago de la financiación. Aunque hasta ahora la mayoría de las Administraciones Públicas han ofrecido poco alivio, parece inevitable que se revisen otras opciones en el medio plazo si no quieren enfrentarse a la quiebra de numerosos proyectos.

Las Administraciones, lógicamente, están obligadas en primer lugar a remitirse al clausulado del contrato. Como hemos visto, en muchos casos este clausulado no contemplan compensaciones directas en un escenario como el actual. Sin embargo, no es menos cierto que la única manera de asegurar el futuro de los proyectos en operación es buscando soluciones para aquellos proyectos que se encuentran en situación crítica<sup>25</sup>.

Por un lado, la Administración ya tiene suficientes frentes abiertos, y necesita que las infraestructuras sigan funcionando y los servicios se sigan prestando en las mejores condiciones posibles. Estos proyectos están asociados a infraestructuras y servicios básicos, y el sector público no se puede permitir ni el rescate masivo de contratos ni la paralización de las infraestructuras y servicios asociados.

Por otro lado, la confianza es imprescindible para atraer inversión privada. El ejemplo de España<sup>26</sup> nos demuestra que la existencia de problemas enquistados entre Administración y los inversores conlleva, en la práctica, una paralización de los proyectos. Los países de América Latina deberían medir estas consecuencias y dar una respuesta lo más rápida posible si quieren utilizar esta herramienta para incentivar la recuperación económica.

<sup>25</sup> Fakhoury I. N. (junio 2020)

<sup>26</sup> Fundamentalmente estas decisiones fueron i) la eliminación de la subvención a los proyectos de energía renovables, que conllevaron numerosas condenas en contra del Reino de España en procesos de arbitraje internacional, y ii) la dilación en la determinación de la compensación por la expropiación de las autovías de peaje quebradas como consecuencia de la materialización de los riesgos de coste de las expropiaciones y demanda.

Lógicamente estas posibles soluciones no pueden suponer la alteración de las condiciones fundamentales de los contratos, sobre todo las relativas al reparto de riesgos mutuamente aceptado. Sin embargo, es factible dar respuesta a las necesidades más acuciantes, bien sean de caja o financieras, a cambio de contraprestaciones futuras por parte de los concesionarios u otro tipo de prestaciones a favor de la Administración.

Un posible punto de partida es el valor de los proyectos, ya sea en forma de su valor actual de mercado o del pasivo contingente comprometido por la Administración, es decir el importe al que ascendería la compensación en caso de terminación anticipada. A partir de ahí, cualquier ayuda aportada por la Administración más allá de lo fijado en el contrato conllevaría, o bien una compensación futura por parte del concesionario, o bien una reducción proporcional del valor del proyecto.

De esta manera se abrirían dos posibles escenarios: un escenario en el que el proyecto es viable a largo plazo y la Administración recupera las ayudas aportadas; y un escenario en el que el proyecto no es viable y la Administración lo tiene que rescatar, pero a cambio de una compensación menor y en un momento en que puede tener más capacidad para llevar a cabo el rescate. El objetivo sería evitar, en la medida de lo posible, las terminaciones anticipadas de los contratos, a menos que afecten a la estabilidad fiscal del país.

En cuanto a las posibles medidas, la mayoría de ellas ya se han aplicado en un momento u otro: i) líneas de crédito; ii) garantías para obtener financiación; iii) préstamos participativos; iv) ajuste de las obligaciones de inversión en el corto y medio plazo en función de la demanda real; v) postergación del pago de cánones; y vi) flexibilización de otras obligaciones contractuales, como rebaja de exigencias de cumplimiento de indicadores de calidad o prórroga de los plazos de los contratos.

En general, es recomendable que la Administración Pública se muestre proactiva en lugar de apelar a las vías de resolución de conflictos. Lo que esperan los inversores no es que la Administración les dé todo lo que piden, sino que esté abierta a escuchar, proponer y valorar posibles soluciones. Es imprescindible también involucrar a otros actores clave de los proyectos, como los financiadores, las entidades multilaterales, los operadores y los usuarios. En este sentido, sería bueno programar reuniones con todas las partes implicadas, incluidos financiadores y aseguradoras, que permitan llegar a acuerdos, especialmente en aquellos proyectos que se encuentran en fase de construcción. En el caso de los aeropuertos, por ejemplo, es más eficiente buscar una solución conjunta para líneas aéreas y gestores aeroportuarios que contemple un escenario factible de recuperación de la actividad, que negociar y plantear soluciones separadas para cada uno de ellos.

## **5.2. PROYECTOS APP EN PREPARACIÓN Y LICITACIÓN**

La mayoría de los países de la región pararon la preparación y licitación de proyectos durante la fase inicial de la pandemia, pero la actividad se ha retomado de forma generalizada. Por ejemplo, en Chile, donde apenas se habían paralizado los proyectos en construcción, se ha continuado con la licitación de proyectos hospitalarios, como Red Maule o Buin-Paine, y se espera para finales de año la licitación de tres proyectos viales, aunque existe la posibilidad de que se retrasen.

También Brasil ha decidido seguir adelante, entre otros, con la licitación de APP portuarias lanzadas en febrero de este año, con nuevas licitaciones previstas para finales de 2020. Igualmente se han iniciado los trabajos para la estructuración de la quinta ronda de concesiones viales en el Estado de São Paulo y también se sigue adelante con el plan de APP aeroportuarias iniciado en 2019 mediante la licitación, a principios de 2021, de la sexta ronda de aeropuertos concesionados. Lógicamente, ha sido necesario llevar a cabo ajustes en las previsiones de demanda. Se trata de una decisión ambiciosa teniendo en cuenta la situación del sector, aunque es cierto que en Brasil ya se ha tomado medidas para rebajar la presión sobre los concesionarios, posponiendo el pago de los cánones aeroportuarios.

En Colombia se ha retomado la actividad en los proyectos en construcción y los procesos de evaluación de solicitudes de concesión, como los relativos a dos infraestructuras portuarias. En septiembre se publicaron los documentos de licitación del primer proyecto del programa 5G, Malla Vial del Valle del Cauca: Accesos Cali-Palmira. Este proyecto destaca por un *“enfoque ambiental social y económicamente más sostenible”*<sup>27</sup>. Al ser Colombia uno de los países que ha dado una respuesta más rápida y tranquilizadora a los concesionarios, es de esperar una buena respuesta a la licitación.

En Perú, se ha notado un parón en la actividad durante la crisis, si bien se continúa con el avance de los proyectos recientemente adjudicados, como los puertos de Salaverry y Chancay, y con la preparación de nuevos proyectos, e incluso se ha lanzado la licitación de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) a través de una APP en Puerto Maldonado el pasado mes de septiembre.

En México la licitación y adjudicación de APP no se ha detenido. A finales del año pasado se retomó la vía APP con el contrato para la remodelación y operación de carreteras en la región noreste, el Paquete Noreste, contrato que se adjudicó en mayo y se encuentra en ejecución. Ese mismo mes se licitó el contrato del Paquete Sureste y una APP de transmisión de energía eléctrica en el Estado de México, proyectos que se encuentran en fase de recepción de ofertas. En septiembre se adjudicó un contrato APP de mantenimiento de carreteras en el estado de México que se había licitado en marzo. En junio se licitó el proyecto APP carretero Tulum-Cancún, parte del Proyecto Tren Maya, si bien se recibió una sola oferta y la licitación se declaró desierta. Y se acaba de licitar el proyecto de la Autopista Tultepec-Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles Pirámides.

A parte de los proyectos existentes y en licitación, las APP pueden aportar soluciones a problemas acuciantes durante la crisis<sup>28</sup>, como apoyo de tipo logístico, aportación de recursos disponibles, inversiones urgentes en infraestructuras o equipamientos médicos imprescindibles, movilización de recursos financieros, inversiones y aportación de recursos y soluciones para el cuidado de los ancianos, entre otros. Un ejemplo en ese sentido es el laboratorio para la detección del COVID-19, que se inauguró en el Aeropuerto Internacional El Dorado, Colombia, luego de la alianza entre la empresa Opain, concesionada por la ANI, y el laboratorio clínico Synlab<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> [www.ani.gov.co/el-gobierno-nacional-publica-pliegos-definitivos-del-proyecto-malla-vial-del-valle-del-cauca-accesos](http://www.ani.gov.co/el-gobierno-nacional-publica-pliegos-definitivos-del-proyecto-malla-vial-del-valle-del-cauca-accesos)

<sup>28</sup> UNECE International PPP Centre of Excellence (mayo 2020)

<sup>29</sup> [www.ani.gov.co/en-15-minutos-viajeros-en-el-dorado-tendran-resultado-de-prueba-covid-19-tras-inauguracion-de](http://www.ani.gov.co/en-15-minutos-viajeros-en-el-dorado-tendran-resultado-de-prueba-covid-19-tras-inauguracion-de)

El gran desafío en estos proyectos será la identificación y mitigación de los riesgos de demanda. Respecto a los cierres financieros, es de esperar que los mercados financieros sigan teniendo apetito en este tipo de proyectos, ya que no se han visto impactados fuertemente por la pandemia. Para poder aprovechar la relativa fortaleza de los mercados financieros es necesario, en primer lugar, recuperar los flujos de capitales hacia la región, tanto los internacionales como los regionales. En segundo lugar, hay que intentar que estas inversiones se dirijan, en la medida de lo posible, hacia la economía real. Las APP son una de las herramientas más eficientes para conseguirlo y pueden jugar un papel fundamental como herramienta para la recuperación económica.

### **5.3. LAS APP COMO HERRAMIENTA PARA LA RECUPERACIÓN**

La pandemia ha afectado significativamente a la actividad económica: la súbita interrupción del movimiento de personas y mercancías provocó una fuerte retracción del consumo y de la inversión, con un importante impacto en el empleo y en los ingresos de las familias. La recuperación requiere una acción coordinada de política pública para recomponer el ciclo de generación de ingresos, bajo el liderazgo de los gobiernos e involucrando al sector privado. En este sentido, los planes de desarrollo de infraestructuras son una pieza central en este esfuerzo. Con los presupuestos públicos castigados por los gastos en las emergencias COVID-19, los países van a requerir mecanismos eficientes para la movilización de fondos privados nacionales e internacionales para implementar estos planes.

Los principales actores internacionales<sup>30</sup> coinciden en que las APP van a jugar un papel clave en la recuperación económica de América Latina. Los Gobiernos apenas tienen margen de endeudamiento y su capacidad presupuestaria es limitada, pero la región requiere fuertes inversiones por múltiples razones: i) para dar respuesta a necesidades inmediatas de tipo sanitario, logístico o de telecomunicación, ii) para mantener las infraestructuras y servicios existentes en correcto estado de funcionamiento, iii) para incentivar la actividad económica, iv) para solventar el déficit de infraestructuras y servicios públicos, y v) para evitar que se acrecienten las desigualdades, entre otras.

Los economistas coinciden en que la respuesta a la crisis económica derivada de la pandemia debe ser rápida y decidida, y deben utilizarse todos los recursos disponibles<sup>31</sup>. En este sentido, para obtener una respuesta eficiente deberían proponerse acciones en tres espacios de tiempo diferenciados: i) lo más inmediato, asegurar la liquidez a las empresas que presten servicios públicos; ii) en el corto y medio plazo, compensar a los concesionarios a los que el sector público les impuso estándares especiales de operación; y iii) en el largo plazo, aplicar los mecanismos de reequilibrio económico-financiero cuando corresponda, y revisar el modelo de distribución de riesgos para contratos futuros. Es bien conocida la capacidad de las APP para adelantar las inversiones en el tiempo, y por tanto pueden ser una herramienta clave para acelerar la recuperación económica tanto en el corto y medio plazo como en el largo. No tanto en el inmediato, ya que se requieren tiempos de preparación y estructuración por encima de los nueve meses.

<sup>30</sup> Ver referencias

<sup>31</sup> Baldwin R.; Weder B. (marzo 2020)

Los países de la región ya se están moviendo en este sentido, por ejemplo, algunos países no han parado la licitación de proyectos APP. Perú está presentando su cartera integral de proyectos, para una inversión de 5.600 millones de USD, con el *“objetivo común de atraer mayor inversión a nuestro país, en especial en estos tiempos en los que, debido a los efectos de la COVID-19, se ha afectado a la economía y resulta necesario promover, en el mercado internacional, las oportunidades de inversión en el Perú”*<sup>32</sup>. México cuenta con una cartera de más de 70 proyectos en todo tipo de sectores que espera licitar durante los dos próximos años, proyectos sobre todo electricidad y transporte, pero también de infraestructuras sociales<sup>33</sup>. En Colombia se ha iniciado la licitación de proyectos del programa 5G, proyectos que cuentan con espacio fiscal y la aprobación del Ministerio de Hacienda, y que abarcan desde proyectos fluviales a aeropuertos<sup>34</sup>. La apuesta de Brasil por las APP es igualmente decidida, con decenas de proyectos en preparación, incluyendo aeropuertos, ferrocarriles, gestión de parques naturales, generación y transmisión de energía eléctrica, abastecimiento, transporte público, puertos, carreteras... Varios de estos proyectos tienen prevista su licitación en un plazo inferior a un año<sup>35</sup>. Por su parte, el programa de proyectos concesionales de Chile para el periodo 2019-2023, centrado en la licitación de hospitales durante este año y con 15 proyectos previstos para 2021, también sigue vigente<sup>36</sup>. Por tanto, se puede decir que, por parte de las Administraciones, la apuesta por la vía APP no solo se ha mantenido, sino que incluso en algunos casos se va a redoblar.

Lógicamente, va a ser necesario realizar algunos ajustes en el análisis y distribución de riesgos, especialmente en lo relativo al riesgo comercial, ya que los proyectos que más han sufrido son aquellos que tenían transferido el riesgo de demanda mayoritariamente al sector privado. En este sentido, es bien conocido que los inversores prefieren ajustar su margen de ganancia siempre que éste sea relativamente estable en el tiempo. En los proyectos en los que el riesgo estaba mitigado, como es el caso de las 4G en Colombia en los que se contempla un ingreso mínimo garantizado, se espera que se activen las medidas de mitigación que se establecieron por contrato ante la materialización de este riesgo. Sin embargo, los proyectos que han transferido el 100% del riesgo de demanda al sector privado, como gran parte de los aeropuertos, servicios públicos de transporte y carreteras de peaje, afrontan una situación muy delicada sujeta, aún, a una gran incertidumbre. En este sentido, será necesario realizar estudios particularizados sobre el impacto económico-financiero de cada contrato, así como buscar soluciones que eviten terminaciones anticipadas.

A futuro es de esperar que los contratos incluyan cláusulas que **mitiguen el riesgo de demanda en situaciones excepcionales**, por ejemplo, a través de la definición de ingresos mínimos y máximos, es decir compartiendo el riesgo. Los inversores ya eran reticentes a asumir este riesgo en cantidad significativa, por lo picos en los flujos de caja que esto puede suponer, y esta reticencia se ha visto aumentada con la crisis.

<sup>32</sup> [www.proinversion.gob.pe/modulos/NOT/NOT\\_DetallarNoticia.aspx?ARE=0&PFL=1&NOT=4940&month=10&year=2020](http://www.proinversion.gob.pe/modulos/NOT/NOT_DetallarNoticia.aspx?ARE=0&PFL=1&NOT=4940&month=10&year=2020)

<sup>33</sup> [www.proyectosmexico.gob.mx/proyectos/](http://www.proyectosmexico.gob.mx/proyectos/)

<sup>34</sup> [www.ppulegal.com/covid/proyectos-de-infraestructura-para-activar-la-economia/](http://www.ppulegal.com/covid/proyectos-de-infraestructura-para-activar-la-economia/)

<sup>35</sup> [www.ppi.gov.br/schedule-of-projects](http://www.ppi.gov.br/schedule-of-projects)

<sup>36</sup> [www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/AgendaConcesiones2018\\_2022.aspx](http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/AgendaConcesiones2018_2022.aspx)

Otra de las líneas de trabajo pudiera ser la necesidad de **ampliar el alcance de las cláusulas de fuerza mayor para que incluyan este tipo de supuestos**<sup>37</sup>. Aunque es una modificación necesaria, no parece que sea una solución suficiente. La tendencia debe ser hacia la estructuración de contratos y proyectos más resilientes y sostenibles, incorporando la idea de **“Infraestructura de Calidad”**<sup>38</sup>.

Hace menos de una década existía el consenso de que la infraestructura de calidad era la que se realizaba con los estándares definidos a través de especificaciones técnicas sectoriales, en función de costos unitarios. Estos se enfocaban en la construcción de la infraestructura física en términos de durabilidad y su diseño se determinaba según parámetros de vida útil; posteriormente se fueron incluyendo otras variables relacionadas con el cumplimiento de salvaguardas ambientales y beneficios sociales.

No obstante, a raíz de la crisis financiera de 2008, este consenso ha sido revisado, buscando inversiones más eficientes e intentando movilizar la inversión privada en el sector de las infraestructuras. Se han ido incorporando nuevos indicadores asociados a estándares técnicos, financieros, ambientales y sociales que están permitiendo medir los impactos positivos de los proyectos, y con ello ha surgido una nueva definición de infraestructura de calidad, que contempla varias dimensiones:

- La económica-financiera: rentabilidad económica y social, con proyectos que generan flujos de ingresos positivos y con una adecuada recuperación de costos.
- La ambiental: proyectos integrados en el entorno y que contribuyan a una economía baja en carbono, resiliente al cambio climático y eficiente en el uso de los recursos.
- La social: participación de todos los actores afectados desde las fases iniciales de planificación del proyecto.
- La técnica: cumplimiento de estándares de calidad en el diseño y construcción para maximizar la funcionalidad residual de las infraestructuras.
- La institucional: procesos transparentes de toma de decisiones, priorización y selección de proyectos, y fortalecimiento de la gobernanza a lo largo de su ciclo de vida, para alinear la política de infraestructuras con los objetivos nacionales e internacionales.

Respecto a la revisión de la matriz de riesgos en proyectos futuros parece que la línea de acción pudiera ir dirigida a transferir riesgos que puedan hacer que el contratista pierda su rentabilidad esperada o parte de su inversión, pero no parece razonable transferirlos en una cantidad tal que, ante un imprevisto serio como la pandemia, el proyecto esté abocado a la ruina y el inevitable rescate. No es razonable porque no es eficiente para la Administración Pública, que normalmente no estará en posición de rescatar esos proyectos en dificultades, porque las dificultades normalmente tendrán un efecto transversal que también afectara al sector público. Y si no los puede rescatar, inevitablemente tendrá que modificar o flexibilizar los contratos para que estos no quiebren.

<sup>37</sup> El Reglamento de la Ley de APP panameña, Decreto ejecutivo 840 de 31 de diciembre de 2020, menciona en su artículo 3.2 explícitamente la pandemia como evento considerado *Caso fortuito*, cuya materialización da derecho a *Restablecimiento del equilibrio contractual* en condiciones similares a los eventos de *Fuerza mayor*.

<sup>38</sup> OECD (septiembre 2020); Foro Económico Mundial (abril 2020)

En lo relativo al riesgo de demanda, no solo es posible compartirlo sino que en algunos casos es incluso deseable. Idealmente se debería transferir al menos parte del riesgo de demanda al sector privado en todos los proyectos APP, ya que es una forma eficiente de incentivar la calidad del servicio. Sin embargo, es imprescindible incluir mecanismos de mitigación, que impidan que los proyectos quiebren ante la materialización de este riesgo en circunstancias excepcionales como la actual, y con ello se conviertan en un problema para el sector público.

Al articular estos mecanismos de mitigación, es importante indicar que su activación no debe generar tensiones de tesorería a la Administración. Así, la mitigación de pequeñas caídas de demanda por debajo de los límites fijados puede dar lugar a compensaciones en efectivo, pero las grandes caídas asociadas a situaciones extraordinarias, como la que estamos viviendo, deben resolverse con otro tipo de soluciones. Entre otras, podría plantearse la aportación de garantías o líneas de crédito y la compensación, en el medio o largo plazo, bien actuando directamente sobre los componentes económicos del contrato (tarifa, pagos periódicos, cánones), bien haciéndolo indirectamente mediante ampliaciones de plazo. En el fondo, son las mismas medidas que la Administración está tomando o se va a ver obligada a tomar actualmente con los contratos APP en dificultades.

# 06

## CONCLUSIONES

En primer lugar, indicar que la situación de crisis sanitaria y económica mundial ha afectado significativamente a algunos de los proyectos APP en ejecución, y va a condicionar la forma en que se podrán utilizar este tipo de contratos en el futuro. Del análisis realizado, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La situación económica y social en América Latina es muy complicada, la recuperación va a ser lenta y difícil, y para afrontarla con garantías no basta con medidas de política monetaria y fiscal.
- Los proyectos APP en infraestructuras aeroportuarias y servicios de transporte público son los más afectados por la pandemia. Si las Administraciones Públicas no articulan soluciones para este tipo de proyectos, es muy probable que algunos acaben quebrando.
- Las posibles soluciones deben basarse en la ley y el contrato. Si es necesario aportar algún tipo de ayuda extracontractual a los concesionarios en situación crítica, esta debe otorgarse contra los posibles beneficios futuros del proyecto.
- Los mercados financieros han soportado la crisis con más entereza que la economía real. Es imprescindible atraer la inversión privada para reactivar la economía.
- Las APP son una herramienta especialmente adecuada para canalizar la inversión privada hacia la economía real. Para utilizarla es necesario generar confianza mostrándose como una Administración capaz de dar respuesta a los problemas de las APP en operación.
- Para que no se repita una situación como esta en el futuro, no basta con incluir cláusulas para dar respuesta a situaciones como la actual, sino que se va a hacer necesario estructurar proyectos APP más robustos que soporten mejor las incertidumbres.
- Es importante revisar, en cada caso, la cantidad de riesgos que transfieren los contratos APP, porque una transferencia excesiva al sector privado puede no ser compatible con los objetivos fijados por el sector público, estos son: contar con infraestructuras y servicios que funcionen satisfactoriamente en todo momento, especialmente en momentos de crisis como el actual.
- Las respuestas deberían plantearse en tres niveles de acción: i) las inmediatas, asegurando la liquidez a las empresas que presten servicios públicos; ii) en el corto y medio plazo, compensando las situaciones donde el sector público impuso estándares especiales de operación; y iii) en el largo plazo, aplicando reequilibrios económicos cuando corresponda, y revisando el modelo de distribución de riesgos.

# 07

## REFERENCIAS

- Baldwin R.; Weder B. (marzo 2020) Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>
- Banco de España (2020) Informe de Economía Latinoamericana. Segundo semestre de 2020 [www.bde.es/bde/es/utiles/Canal\\_RSS/Publicaciones/informe-de-economia-latinoamericana--segundo-semestre-de-2020.html](http://www.bde.es/bde/es/utiles/Canal_RSS/Publicaciones/informe-de-economia-latinoamericana--segundo-semestre-de-2020.html)
- Banco Mundial (abril 2020) PPPs and COVID-19 Resources: How can governments look at COVID-19's impact on infrastructure PPPs? [www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/04/09/ppps-and-covid-19](http://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/04/09/ppps-and-covid-19)
- Baeza Muñoz M.A.; Ortega Hortelano A.; Vasallo Magro J.M. (2011) La crisis económica en las concesiones de autopistas de peaje. Presupuesto y gasto público. <https://core.ac.uk/download/pdf/11999092.pdf>
- Baxter D. (marzo 2020) How will coronavirus affect public-private partnerships? <https://blogs.worldbank.org/ppps/how-will-coronavirus-affect-public-private-partnerships>
- Berry M. et al. (marzo 2020) COVID-19 and the impact on Public-Private Partnerships in the UK [www.nortonrosefulbright.com/es-mx/knowledge/publications/c13580f6/covid-19-and-the-impact-on-public-private-partnerships-in-the-uk](http://www.nortonrosefulbright.com/es-mx/knowledge/publications/c13580f6/covid-19-and-the-impact-on-public-private-partnerships-in-the-uk)
- BID (2020) Perfil de las APP en Aeropuertos de América Latina y el Caribe <http://dx.doi.org/10.18235/0002136>
- Casady C. B.; Baxter D. (septiembre 2020) Pandemics, public-private partnerships (PPPs), and force majeure: COVID-19 expectations and implications [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01446193.2020.1817516](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01446193.2020.1817516)
- CEPAL (junio 2020) Informe de Movimiento Portuario en América Latina y el Caribe 2019 [www.cepal.org/es/notas/movimiento-portuario-lac](http://www.cepal.org/es/notas/movimiento-portuario-lac)
- Fakhoury I. N. (junio 2020) How the World Bank is looking at COVID-19 and public-private partnerships, right now and post-crisis <https://blogs.worldbank.org/ppps/how-world-bank-looking-covid-19-and-public-private-partnerships-right-now-and-post-crisis>
- Feller Rate (abril 2020) Impacto del COVID-19 en concesiones de infraestructura vial: emisores señalados se incorporan al listado de revisión especial

- Foro Económico Mundial (octubre 2020) Perspectivas de la Economía Mundial, octubre de 2020 [www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020](http://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020)
- Foro Económico Mundial (abril 2020) How sustainable infrastructure can aid the post-COVID recovery [www.weforum.org/agenda/2020/04/coronavirus-covid-19-sustainable-infrastructure-investments-aid-recovery/](http://www.weforum.org/agenda/2020/04/coronavirus-covid-19-sustainable-infrastructure-investments-aid-recovery/)
- ICAO Air Transport Bureau (octubre 2020) Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis [www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO\\_Coronavirus\\_Econ\\_Impact.pdf](http://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf)
- IFC (mayo 2020) The Impact of COVID-19 on Airports: An Analysis [www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/infrastructure/resources/the+impact+of+covid-19+on+airports](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/infrastructure/resources/the+impact+of+covid-19+on+airports)
- Ladley H. (marzo 2020) COVID-19 & infrastructure: Why governments must act to protect projects <https://blogs.worldbank.org/ppps/covid-19-infrastructure-why-governments-must-act-protect-projects>
- Ocampo J. A. (mayo 2020) International financial cooperation in the face of Latin America's economic crisis [www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/la-cooperacion-financiera-internacional-frente-a-la-crisis-econo.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/la-cooperacion-financiera-internacional-frente-a-la-crisis-econo.html)
- OECD (junio 2020) The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government [www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/#section-d1e3273](http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/#section-d1e3273)
- OECD (septiembre 2020) Covid-19 and a New Resilient Infrastructure Landscape
- OIT (2020) Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe [www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_756694](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_756694)
- OLADE (2020) Impactos de la pandemia del COVID -19 sobre la demanda de transporte público a partir del uso de Big Data <https://bit.ly/314LBcJ>
- PPU (julio 2020) Principales problemas y retos para reactivar los proyectos de Asociaciones Público-Privadas en el marco del COVID-19 <http://prometheo.pe/principales-problemas-y-retos-para-reactivar-los-proyectos-de-asociaciones-publico-privadas-en-el-marco-del-covid-19>
- PPU (abril 2020) Proyectos de infraestructura para activar la economía [www.dinero.com/pais/articulo/cuales-son-las-obras-5g-que-planea-el-gobierno-para-reactivar-la-economia/282905](http://www.dinero.com/pais/articulo/cuales-son-las-obras-5g-que-planea-el-gobierno-para-reactivar-la-economia/282905)
- UNECE International PPP Centre of Excellence (mayo 2020) Examples of Partnerships during the 3 stages of a pandemic [www.unece.org/info/media/news/trade/2020/unece-mobilizes-experts-to-develop-guidance-on-public-private-partnerships-to-help-build-back-stronger-from-the-covid-19-pandemic/doc.html](http://www.unece.org/info/media/news/trade/2020/unece-mobilizes-experts-to-develop-guidance-on-public-private-partnerships-to-help-build-back-stronger-from-the-covid-19-pandemic/doc.html)

