

PROPUESTAS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

CONCLUSIONES OBTENIDAS DURANTE LA CELEBRACIÓN DE LA SEGUNDA FASE DE LOS ENCUENTROS SOBRE: **LA PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA FINANCIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE**

Comisión de Transportes del
Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

RESUMEN

Hasta el momento el motor fundamental de la expansión y desarrollo de los sistemas de transporte en España era su financiación mediante los presupuestos públicos. Las distintas reflexiones que sobre este tema se plantearon en la Comisión de Transportes del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos motivaron que se convocara a todos los sectores interesados para estudiar cómo debería producirse el relevo, en nuestro país, de la inversión pública por la privada. Con este fin, se prepararon unos "Encuentros sobre la participación de la iniciativa privada en la financiación de los sistemas de transporte", estructurados en tres fases. Las dos primeras se celebraron en Sevilla en noviembre de 1995 y junio de 1996. La tercera se celebrará en Madrid a principios del próximo año. El fruto de las dos primeras reuniones fue el siguiente documento.

ABSTRACT

The development of the systems of transport in Spain has depended until now on public financing. The transport Committee of the College of Civil Engineers called a Meeting of all the sectors involved to examine ways and means of privatizing the systems. The studies are being carried out in three stages: the first two in Sevilla in November, 1995, and the third in Madrid during this autumn. The report of the first two meetings is given here.

Se admiten
comentarios a este
artículo, que deberán
ser remitidos a la
Redacción de la ROP
antes del 30 de
diciembre de 1996.

Recibido en ROP:
septiembre de 1996

Con la colaboración como Secretaría Técnica de PROCONSUR.

INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de los sistemas de transporte en España, entramos en una nueva época. Si hasta el momento, el motor fundamental de la expansión y desarrollo de tales sistemas era su financiación mediante presupuestos públicos, hoy se perciben en todos los países europeos claros y acelerados indicios de que este modelo se está agotando, porque la capacidad inversora directa de las Administraciones Públicas no sólo no puede crecer, sino que tiene que disminuir. Tres factores determinan esta situación:

- ▼ 1.- La decidida voluntad de los ciudadanos europeos a no renunciar al estado de bienestar, al que identifican como un elemento definitorio de su acervo común, pero que impone un gasto público cada vez mayor;
- ▼ 2.- La percepción general de que se han alcanzado los techos de la presión fiscal;
- ▼ 3.- La conciencia, una vez que se debe afrontar el coste diferencial de los endeudamientos que se generalizaron durante la década de los ochenta, de que resulta imprescindible mantener unas finanzas públicas saneadas.

Resultaría ilusorio suponer que esta situación es coyuntural: los efectos combinados del Pacto de Toledo y las exigencias del Tratado de Maastricht no son fruto de un momento, sino una expresión de un proceso estructural más profundo y más dilatado históricamente.

La caída de las inversiones públicas directas afecta, de forma muy destacada, a la expansión, mejora e, incluso, conservación de los sistemas de transporte. Sin embargo, el desarrollo de tales sistemas es un requisito obligado para el progreso de la sociedad. Por ello, para mantenerlo, es preciso que la iniciativa privada vaya asumiendo paulatinamente el relevo de los poderes públicos en la financiación de estos sistemas.

Fueron estas reflexiones las que motivaron que, hace año y medio, la Comisión de Transportes del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos convocara a todos los sectores interesados para estudiar cómo debería producirse este relevo en nuestro país, si existía iniciativa

privada con disposición para asumirlo y en qué condiciones estaba dispuesta a hacerlo.

Con este fin se prepararon unos "Encuentros sobre la participación de la iniciativa privada en la financiación de los sistemas de transporte", estructurados en tres fases. Las dos primeras se celebraron en Sevilla, en noviembre de 1995 y junio de 1996. El fruto de las mismas fue la redacción de un conjunto de propuestas a realizar a las distintas Administraciones Públicas, y son las que componen el cuerpo central de esta publicación.

Las "Conclusiones y Propuestas" que se incluyen se han hecho llegar a todas las autoridades interesadas en la materia -ejecutivas, legislativas, centrales, autonómicas y locales-, y su posicionamiento ante las mismas dará todo su sentido a la tercera fase de los Encuentros, que se celebrará en Madrid en el Salón de Actos del Colegio durante el próximo mes de noviembre.

El presente documento está articulado en tres grandes capítulos. En primer lugar, las conclusiones generales; en segundo lugar, las conclusiones legales, fundamentales para promover este tipo de proyectos y, por último, las conclusiones específicas de los distintos sistemas de transporte, que se dividen en: transporte urbano y metropolitano, ferrocarriles, servicios portuarios, transporte aéreo y carreteras.

1. CONCLUSIONES GENERALES

Las principales conclusiones obtenidas tras la realización de la primera y segunda fase de los encuentros y los documentos elaborados por los grupos de trabajo son las siguientes:

1.1.- La financiación por la iniciativa privada de infraestructuras de transportes, así como su conservación y explotación es un modelo de gestión del que existe amplia experiencia en el mundo y en particular en España con la construcción de las autopistas de peaje en los años 70.

1.2.- El número de proyectos que, en el mundo, están siendo financiados por la iniciativa privada tiene un crecimiento espectacular sin embargo son pocos los proyectos de transporte que son rentables financieramente y que puedan hacerse con recursos generados por el propio proyecto.

Por tal motivo hay que ir a modelos mixtos en los que la participación conjunta de las Administraciones Públicas y las Sociedades Privadas compartan riesgos y beneficios.

Las aportaciones de las Administraciones Públicas pueden ser variadas, desde aportaciones a fondo perdido hasta anticipos reintegrables, subvenciones a la explotación, etc.

1.3.- Los motivos fundamentales de este cambio de tendencias sobre el modelo tradicional de ser financiadas íntegramente por la iniciativa pública son:

1.3.1.- El agotamiento de los recursos económicos de las Administraciones Públicas.

1.3.2.- La eficacia de la Gestión Privada para el logro de la puesta en servicio del sistema de transporte en el plazo y con la calidad adecuadas.

1.3.3.- La repercusión de los costes de inversión en los futuros usuarios de los sistemas de transportes, en lugar de hacerlo en los contribuyentes de los años en que se produce la inversión.

1.4.- Al hablar de participación en la iniciativa privada en la financiación de proyectos o de financiación extrapresupuestaria, hay que tener presentes las distintas posibilidades de recuperación del capital por parte de los inversores.

1.4.1.- Vía Administración con pago diferido y en función del uso, mediante el "peaje sombra" u otros sistemas similares como el aplazamiento del pago de la obra una vez esté terminada y recibida por la Administración (modelo alemán). Esto evita a corto plazo un aumento del déficit público y del endeudamiento pero está claro que, al final, el que paga es el Estado vía presupuestos. Aunque en principio se satisfagan los criterios de Maastricht es dudoso que la Unión Europea pueda aceptarlos.

1.4.2.- Vía usuarios mediante pago directo (peajes, billetes, etc), que, aunque es el mejor sistema no parece actualmente factible para financiar la totalidad de un proyecto de infraestructura por falta de demanda y/o cánones de uso;

1.4.3.- Es de notar que la vía de creación de tributos o tasas que se aplican en algunos casos como en puertos y aeropuertos, constitu-

**MIEMBROS DE LA COMISION
DE TRANSPORTES DEL
COLEGIO DE ING. DE CAMINOS, C. Y P.**

- ▼ Manuel Santos Sabrás
- ▼ Alfredo Velasco Garrido
- ▼ Jose Ramón Perez de Lama
- ▼ Julian Sastre Gonzalez
- ▼ Joan M^a Bigas Serrallonga
- ▼ Miguel D.Dombriz Lozano
- ▼ Rafael Izquierdo Bartolomé
- ▼ Juan José Jarillo Rodríguez
- ▼ Heriberto Linares Coronado
- ▼ Andrés Lopez Pita
- ▼ José Luis Martínez Pombo
- ▼ Pompeyo Matesanz Gonzalez
- ▼ Jorge Mijangos Linaza
- ▼ Lluís Moreno Barceló
- ▼ Antonio Moyano Moreno
- ▼ Luis Oleaga Gonzalo
- ▼ Victor Sánchez Blanco
- ▼ Torcuato Vega García
- ▼ Clara Zamorano Martín

yen en nuestro país un sistema de financiación pública. No obstante, la introducción del principio de afectación impositiva constituye un problema ya que necesitaría un cambio de Política Social.

1.5.- La búsqueda de soluciones para la financiación extrapresupuestaria no puede efectuarse en abstracto, prescindiendo de los condicionantes y limitaciones de todo tipo existentes en la España actual.

Estos condicionantes -de política fiscal, presupuestaria y económica, de carácter técnico y legal- deben ser tenidos muy en cuenta a la hora de valorar, aceptar y rechazar las soluciones adoptadas en otros países. Así es necesario tener en consideración los condicionantes impuestos por los criterios de convergencia de la Unión Europea.

1.6.- Para que realmente se produzca la participación de la iniciativa privada en las infraestructuras de transporte habrá que considerar los siguientes puntos:

1.6.1.- Un cambio de cultura en la construcción, gestión, explotación y financiación de las mismas.

1.6.2.- Un cambio de cultura en el usuario, que debe acostumbrarse a pagar los servicios prestados y haciéndoles comprender que los impuestos no son finalistas (principio de desafectación)

1.6.3.- Deslindar bien los campos de responsabilidades entre Administración y ejecutores o responsables de las obras o servicios

La Administración es la responsable de promover, definir y seleccionar cuales son los sistemas de transporte más adecuados para la Sociedad en cada momento. La realización material de obras o servicios, así como su financiación, puede ser complementada por la iniciativa privada.

La Administración es la responsable de promover, definir y seleccionar cuales son los sistemas de transporte más adecuados para la Sociedad en cada momento. La realización material de obras o servicios, así como su financiación, puede ser complementada por la iniciativa privada

1.6.4.- Abordar y formalizar los correspondientes contratos de ejecución en tiempo y forma evitando que indefiniciones y retrasos nos conduzcan a una no utilización de los Fondos de Cohesión, Fondos FEDER y en definitiva de la financiación comunitaria de que podamos disponer en cada momento.

1.7.- La inversión privada puede aportar variables positivas sobre la inversión pública: el concepto de riesgo en la inversión y la competitividad entre concursantes les obli-

ga a desarrollar muchas más opciones de abaratamiento y/o mejoras a proponer a la Administración en el concurso.

Es importante el mantenimiento de la capacidad global de producción de todos los elementos implicados en el desarrollo de los sistemas de transportes (Consultores, Contratistas, Subcontratistas, Fabricas de elementos y componentes, etc) evitando grandes oscilaciones de producción y traumas laborales.

1.8.- Es necesario establecer y consolidar un nuevo marco legal regulador del procedimiento de gestión indirecta, en la totalidad del clásico concepto de servicio público. Deberá hacerse

en función de la realidad actual y definiendo las facultades de control e inspección de la Administración concedente, tanto sobre el servicio a prestar, como sobre el proyecto y ejecución de la obra que, en su caso, sirva de soporte al mismo.

Este nuevo marco legal que se demanda, debe servir eficazmente para involucrar a la inversión privada en el proceso, asumiendo ésta una parte sustancial del riesgo, bajo el control debido e irrenunciable de la Administración Concedente.

1.9.- Las líneas de actuación para optimizar los posibles concursos de participación de la iniciativa privada deben ser:

1.9.1.- Liberalización y flexibilización de los concursos para permitir a los concursantes ofertar las mejores condiciones posibles para la Administración y para los usuarios futuros.

1.9.2.- Preparación cuidadosa de los concursos para que los futuros ofertantes dispongan del mayor número posible de datos y fiabilidad de éstos para optimizar sus ofertas sobre bases firmes.

1.9.3.- Facilitar a las concesionarias existentes la prolongación en el tiempo y en infraestructuras de sus correspondientes autopistas u obras complementarias.

1.9.4.- Claridad en la definición de las posibles colaboraciones de la Administración y garantías a ofrecer a los financieros.

1.9.5.- Establecimiento claro del mantenimiento del equilibrio económico - financiero de los proyectos a lo largo de su período de validez ante situaciones no previsibles ni previstas en el momento inicial.

1.9.6.- Normas objetivas de valoración y clasificación de las ofertas en la base del concurso y tiempos razonables para un buen estudio.

1.9.7.- Adaptación de la normativa contable a las características hiperanuales propias de este tipo de proyecto.

1.9.8.- Considerar que la presión fiscal tanto central y autonómica, como municipal, encarece la contraprestación del usuario y puede poner en peligro la viabilidad de proyectos tan difíciles de financiar.

1.9.9.- Hay que procurar que la revisión legal a efectuar por las distintas Administraciones, no sea contradictoria o discordante.

1.9.10.- Establecimiento de un mecanismo de precalificación que aclare y defina el número de posibles licitantes.

1.10.- Hay que destacar que varias C.C.A.A. están intentando modificar el cambio concesional de sus intraestructuras dando cabida a nuevas fórmulas.

1.11.-Por último, conviene añadir que el coste de los sistemas de transporte desarrollados en los últimos años es muy inferior al aumento del déficit público, por lo que de una manera sencilla se puede decir que no se han pagado todavía.

Convendría ser sincero con los contribuyentes y decir que, en definitiva, son ellos los que tendrán que pagarlos de una forma u otra y que esto puede hacerse:

1.11.1.-Por la totalidad de los contribuyentes vía presupuestos generales.

1.11.2.-Por los usuarios de cada servicio (peajes, billetes, etc)

1.11.3.-Por canon o viñeta (independiente de su uso).

En el caso de los impuestos indirectos (por ejemplo tasas de gasolina, etc.) es preciso señalar que no van necesariamente dirigidos a la financiación de infraestructuras (principio de desafectación)

2. CONCLUSIONES LEGALES

Partiendo de la base de que los poderes públicos no pueden abordar la ejecución directa, en sentido jurídico-administrativo, del programa de infraestructuras que el país requiere, parece indispensable aplicar procedimientos que podríamos denominar de gestión indirecta, que pueden ser mediante empresas públicas o mixtas o concesiones administrativas.

Es este último procedimiento, en sus diversas modalidades -concesión de dominio público, concesión de servicio público o concesión mixta de dominio y servicio público- el que se aconseja en esta propue

Desde el punto de vista ideológico, la concesión es una fórmula que permite compatibilizar los intereses públicos y privados y sus diferentes planteamientos y puntos de vista.

Desde el punto de vista económico, la concesión es un buen cauce para una financiación mixta o un instrumento para que la financiación pública y privada participen en la forma adecuada en cada caso.

A continuación se establecen los puntos fundamentales para el desarrollo de esta fórmula de financiación.

2.1.- La figura de la concesión administrativa, no obstante su importancia, carece actualmente de una regulación completa de los diversos aspectos y problemáticas que la misma ofrece, existiendo únicamente preceptos muy concretos y escasos en diversas leyes, tales como:

2.1.1.- Ley del Patrimonio del Estado, cuyo texto articulado fue aprobado por el Decreto 1022/1964 de 15 de abril (artículos 126 a 128).

2.1.2.- Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje.

2.1.3.- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (artículos 114 y siguientes).

2.1.4.- La Ley de Contratos de la Administraciones Públicas, Ley 13/1995, de 18 de mayo fundamentalmente, sus artículos 130 y 162.

2.1.5.-Ley de 25/1988 de 29 de Julio, de Carreteras y Caminos.

2.2.- La nueva Ley de concesiones o de gestión privada de infraestructuras debe contemplar no sólo los aspectos jurídico-administrativos y contractuales, sino también las problemáticas presupuestarias, contables y tributarias, con lo que vendría a constituir el primer paso para involucrar a la iniciativa privada en la construcción de obras públicas y en la gestión de servicios públicos y posibilitar, en definitiva, la ejecución de las mismas.

2.3.- La nueva ley que se propugna debería regular el esquema concesional de acuerdo con los siguientes principios:

2.3.1.- Bajo la fórmula concesional quedarían amparados bienes y servicios de muy distinta

Convendría ser sincero con los contribuyentes y decir que, en definitiva, son ellos los que tendrán que pagarlos de una forma u otra

naturaleza y de muy diversa trascendencia económica y social. Por tanto la nueva norma debe establecer un régimen legal general, amplio, flexible y adaptable a los muy diversos tipos de concesiones existentes. Debería ser una Ley - marco y no una Ley de obras y de servicios concretos.

2.3.2.- Sin que implique contradicción con lo anterior, el nuevo marco legal debe establecer unos criterios de uniformidad, superando la situación actual en la que la disparidad y el casuismo preponderan y cada concesión es un mundo aparte.

2.3.3.- La nueva disposición legal deberá regular no sólo aspectos contractuales, sino la auténtica base del planteamiento, es decir, que un particular, a modo de intermediario, construye y gestiona bienes y servicios públicos. La gestión indirecta debe ser regulada en todos los diversos aspectos que ofrece, con independencia de los aspectos contractuales.

2.3.4.- La nueva Ley deberá regular la concesión como una cesión al particular de una esfera de actuación originariamente administrativa. En toda concesión hay un traspaso temporal de facultades que no de poder público.

2.3.5.- Se habla impropriadamente de contrato de concesión. La Ley debe regular el servicio público, del que el concesionario es un mero gestor, de un modo general y aplicable a todos los modos de gestión indirecta. El servicio público, en cuanto tal, la organización del mismo, las facultades

del concesionario, la condición de autoridad, su posibilidad de imponer sanciones, son materias que no pueden ser reguladas por disposiciones reglamentarias, no deben ser reguladas en un contrato administrativo, ni pueden verse involucradas en un proceso de licitación.

2.3.6.- El contenido de la Ley no puede más que esquematizarse en este momento, pero el esquema vendría delimitado por los siguientes aspectos:

- Actuaciones preparatorias del concurso

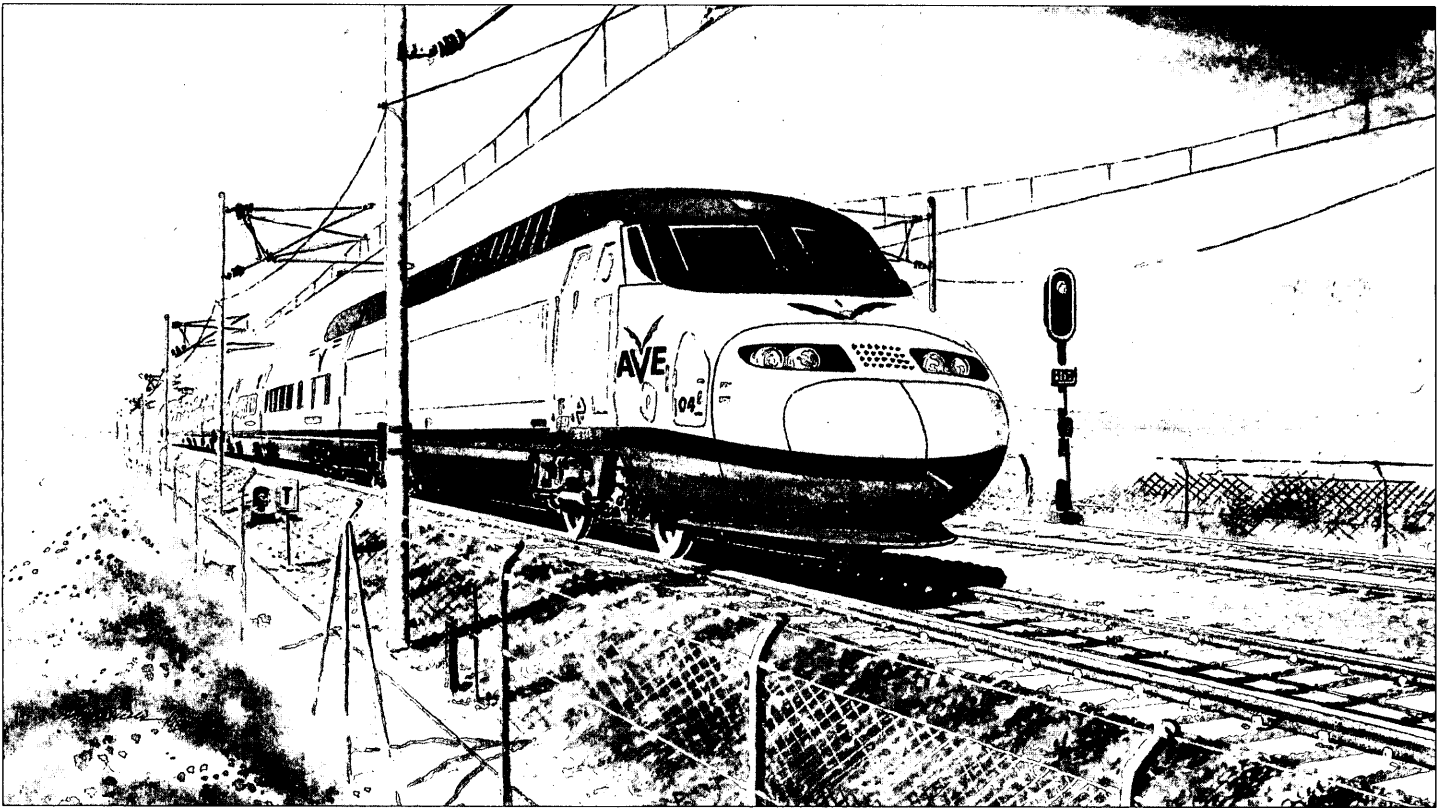
- Pliegos de cláusulas generales y particulares
- Régimen del concurso
- Adjudicación de la concesión
- Formalización del contrato
- Condiciones del concesionario
- Objeto social del concesionario
- Capital social del concesionario
- Régimen societario
- Régimen de Fianzas
- Expropiación forzosa. Dominio Público
- Construcción
- Explotación
- Régimen de tarifas
- Conservación y Mantenimiento
- Potestades de la Administración
- Vigilancia, control, inspección y autorizaciones
- Régimen sancionador
- Derechos y deberes del concesionario
- Régimen económico, financiero y contable
- Plan Económico Financiero
- Beneficios económico financieros
- Beneficios tributarios
- Duración de la concesión
- Modificación de la concesión
- Cesión de la concesión
- Suspensión de la concesión
- Extinción de la concesión

2.4.- En cuanto a las medidas de fomento de la participación privada, se trata de articular un conjunto de medidas potenciales - a determinar posteriormente, en el momento de la adjudicación, en función de las características de la obra y del servicio y del lugar en donde deba construirse o prestarse -y que permitan articular un Plan Económico- Financiero concesional con expectativas de razonable rentabilidad.

Con toda seguridad pocos proyectos hoy pueden ofrecer por sí mismos, una rentabilidad adecuada, pero, al no poder afrontarlos directamente la Administración, hay que diseñar de forma conjunta una concesión rentable. El paso de "proyecto no rentable" a "concesión viable" implica una serie de ayudas por parte de la Administración que se tienen que definir en los Pliegos.

Una serie de medidas tendentes a hacer efectiva la participación económica del Estado en el proceso inversor que se contempla y, por tanto, la coparticipación pública en el proceso de financiación del mismo sería:

Con toda seguridad pocos proyectos hoy pueden ofrecer por sí mismos, una rentabilidad adecuada, pero, al no poder afrontarlos directamente la Administración, hay que diseñar de forma conjunta una concesión rentable. El paso de "proyecto no rentable" a "concesión viable" implica una serie de ayudas por parte de la Administración que se tienen que definir en los Pliegos



2.4.1.- Regulación general del régimen tarifario, estableciendo no solamente la posibilidad de que el concesionario pueda percibir el peaje, tasa, precio público o contraprestación de los usuarios sino también directamente de la Administración concedente y regulando que los mismos sean objeto de revisión anual automática en función de parámetros objetivos.

2.4.2.- Supresión de cobro de cánones anticipados por parte de la Administración concedente. La concesión no debe configurarse como fuente de ingresos públicos, sino como un instrumento de la propia Administración para atender una necesidad que ella no puede afrontar directamente o que considera que no debe hacerlo.

2.4.3.- Reconocimiento del derecho al mantenimiento del equilibrio económico - financiero de la concesión frente a posibles modificaciones de la misma durante el, necesariamente largo, período concesional.

2.4.4.- Aportaciones públicas a fondo perdido, bajo un régimen legal que permita distribuir su importe a lo largo del período concesional en función del plan económico - financiero del proyecto.

2.4.5.- Regulación abierta y adecuada de los gastos plurianuales al objeto de que el Estado pueda realizarlos con la libertad necesaria para hacer efectiva su participación en la financiación del coste de las obras y en la ejecución de medidas de apoyo y fomento del negocio concesional.

2.4.6.- Anticipos reintegrables o no, a conceder por el Estado a la Sociedad Concesionaria para atender, en determinados momentos y circunstancias, los compromisos financieros adquiridos por la misma durante la totalidad del período concesional.

2.4.7.- Puesta a disposición del concesionario de terrenos o instalaciones preexistentes que puedan ser destinados al desarrollo de la actividad concesional, disminuyendo así la inversión a realizar.

2.4.8.- Concreción y adecuada regulación de la titularidad de los bienes expropiados en cada momento del período concesional.

2.4.9.- Establecimiento de un límite amplio en el período de duración de la concesión, unificando, por otra parte, los límites temporales actualmente establecidos por disposiciones concretas. El plazo de la concesión se adaptará a la importancia de la inversión y a una



razonable amortización. 2.4.10.- Autorización para poder desarrollar otras actividades comerciales complementarias durante la vida de la concesión o durante un periodo mayor (99 años).

2.5.- En relación con las medidas contables, señalaremos que merecen ser reguladas por una norma con rango de Ley, adaptando los criterios del Plan General de Contabilidad a las sociedades concesionarias:

2.5.1.- Dada la naturaleza del negocio concesional y el importantísimo volumen de inversión a realizar en los primeros años de vida de la Sociedad concesionaria, reconocimiento generalizado en este ámbito del derecho del concesionario de revalorizar su activo inmovilizado, hasta un cierto límite, a fin de absorber los saldos negativos que puedan producirse en la Cuenta de Pérdidas y Ganancias de la Sociedad durante la primera fase de la vida de la misma.

2.5.2.- Libertad de amortización de los elementos del activo percederos durante el pe-

riodo concesional y de los sujetos a revisión, de acuerdo con un plan basado en el estudio económico - financiero propio del negocio concesional.

2.6.- Las medidas tributarias necesarias afectan a los distintos tipos de impuestos, y son principalmente:

2.6.1.- Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Debería reconocerse con carácter general la exención del Impuesto a todos los bienes inmuebles afectos a una concesión y suprimir la tributación de las concesiones por este impuesto, no sólo por razones de fomento, sino por la falta de fundamento jurídico de que adolece la situación actual.

Los bienes no son poseídos en exclusiva por el concesionario, y son sólo soporte de la prestación de servicio. Los bienes de dominio público ni producen ni son susceptibles de producir renta alguna al concesionario. Las tarifas percibidas de los usuarios son contraprestación del servicio para cubrir, amortización de inversión, gastos de explotación,

mantenimiento y beneficio y nunca son renta de los bienes.

No puede sujetarse a gravamen algo afecto a un servicio público, que se hace por y en beneficio de la sociedad y para la satisfacción de necesidades generales de la misma.

2.6.2.- Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de las Personas Físicas

Debería ser objeto de regulación una bonificación fiscal en el Impuesto sobre Sociedades y en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en favor de los rendimientos de los empréstitos o emisiones que emita la Sociedad Concesionaria y de los préstamos que se concedan a la misma, a condición en ambos casos de que los fondos así obtenidos se apliquen a la realización de las inversiones de la Sociedad Concesionaria, a su financiación y refinanciación.

Adicionalmente y en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades podrían ser susceptibles de la deducción del 25 por 100 de la cuota íntegra los importes de las inversiones que efectivamente se realicen en la suscripción y desembolso de acciones emitidas por las sociedades titulares de concesiones administrativas de servicios públicos.

2.6.3.- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

En este ámbito, debiera reconocerse la no sujeción de las concesiones administrativas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, eliminando las incertidumbres que produce la defectuosa regulación vigente y los tremendistas resultados que produce la actual regulación de la base imponible y deberían también establecerse bonificaciones fiscales en el mismo, respecto de las operaciones societarias realizadas por la Sociedad Concesionaria.

2.6.4.- Reducción del IVA, para el peaje que paga el usuario, a tipo reducido, con el fin de disminuir el valor de las tarifas.

2.7.- Simultáneamente conviene modificar el articulado de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con el fin de dar cabida de forma clara y precisa, a una serie de aspectos, que no están suficientemente desarrollados, tales como el diferimiento de la deuda a lo largo de la vida de la concesión, el aplazamiento de los pagos de la Administración, la posibilidad que la Administración pueda otorgar subvencio-

nes a los usuarios de las infraestructuras a través de fórmulas similares a los "peajes sombra", etc.

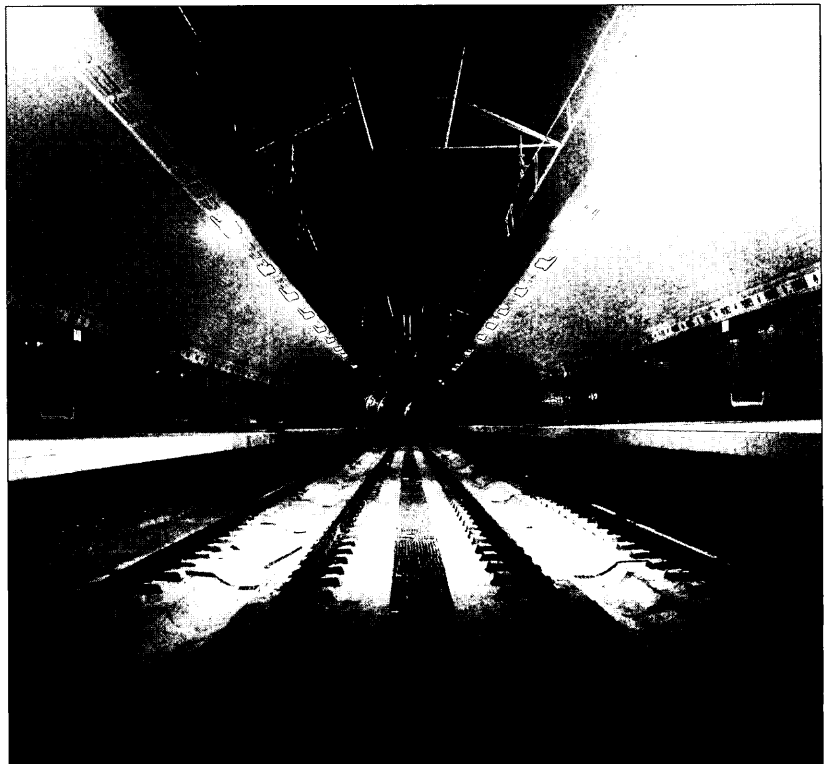
3. CONCLUSIONES SECTORIALES

Aunque los puntos fundamentales de este documento ya han sido expuestos en los capítulos anteriores, en este capítulo se analiza la repercusión sobre la posible financiación privada de las particularidades de los distintos tipos de transporte.

Los siguientes apartados son el resumen de las conclusiones de los trabajos efectuados por los 5 grupos sectoriales entre la primera y la segunda fase de los Encuentros y las aportaciones realizadas por distintos especialistas.

3.1. TRANSPORTE URBANO Y METROPOLITANO

En España no existe una base estable del sistema de financiación de los transportes urbanos y metropolitanos. La ley 39/1988 aporta soluciones parciales, diferentes para cada ámbito metropolitano, sin que exista una filosofía básica de actuación que justifique la cuantificación de las



Por encontrarse la Directiva pendiente de transposición al Derecho español, existe ahora la oportunidad de acometer una reforma legal en profundidad en la que se contemple la participación del capital privado en la construcción y explotación de los ferrocarriles de uso público

ayudas que el Estado ofrece a cada Comunidad Autónoma o municipio.

La solución es establecer mediante una Norma Reguladora de las Bases de Financiación de los Sistemas de Transporte Urbano y Metropolitano la corresponsabilidad entre las distintas Administraciones Públicas.

La instrumentación jurídica puede ser un Reglamento Regulador de la acción subvencional del Estado, que regularía el sistema de distribución de aportaciones del Estado y que comprendería:

- ▼ criterios de distribución de aportaciones y formas de justificación del cumplimiento de los objetivos establecidos.
- ▼ regulación de los mecanismos de transferencia de fondos.
- ▼ aceptación de controles financieros-intervención general del Estado.

La mejora y potenciación de las redes de transporte colectivo viene necesariamente condicionada por la obtención de fondos públicos.

Hay que distinguir entre:

- ▼ Inversión en infraestructuras, en que la Administración debe asegurar el equilibrio financiero de la operación.
- ▼ Explotación de servicios.

Al considerarse el transporte urbano y metropolitano como un servicio público esencial, la Administración tendrá que pagar por lo que imponga, tanto en cuanto a nivel de servicio como en cuanto a tarifas. Es fundamental un sistema de financiación estable, que clarifique las obligaciones de servicio público mediante la dotación de compensaciones objetivas.

Asimismo, hay que buscar los mecanismos necesarios para que se produzca una financiación por los beneficiarios indirectos del transporte.

3.2. FERROCARRILES

La normativa legal española en el campo de los ferrocarriles viene constituida fundamentalmente por la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, LOTT y por su Reglamento, ROTT.

Pese a su reciente promulgación, la LOTT se encuentra desfasada de la problemática actual de los ferrocarriles y ello se debe a dos motivos:

- ▼ no contempla la implantación en España de la Alta Velocidad.
- ▼ está en contradicción con la política comunitaria, concretamente con la Directiva 91/440 que obliga a distinguir entre Infraestructura y Explotación de Servicios.

Por encontrarse la Directiva pendiente de transposición al Derecho español, existe ahora la oportunidad de acometer una reforma legal en profundidad en la que se contemple la participación del capital privado en la construcción y explotación de los ferrocarriles de uso público.

La única adaptación de la LOTT hasta el momento ha sido realizada de forma parcial y con dudosa validez legal mediante el decreto 121/1994 de 28 de enero que está en contradicción con dicha ley.

Los sistemas de financiación utilizados hasta el momento para construir las nuevas líneas de ferrocarril se reducen a dos planteamientos: aportación de fondos del Estado o endeudamiento de las Administraciones ferroviarias afectadas y la cofinanciación de la UE a través de fondos estructurales.

Las conclusiones que se derivan de ambos enfoques son: en el primer caso, un incremento del déficit público que dificulta la convergencia con los criterios de Maastrich y en el segundo caso, un endeudamiento del ferrocarril que compromete seriamente la existencia del mismo como empresa.

La principal dificultad para la participación de la iniciativa privada en los proyectos de ferrocarril viene dada por los dilatados plazos de retorno de la inversión. Sin embargo, las rentabilidades obtenidas pueden ser razonables si se incorporan al proyecto las rentabilidades externas de tipo fiscal y social que genera.

La posibilidad de canalizar los Fondos de Cohesión hacia el futuro AVE Madrid-Barcelona-frontera francesa puede facilitar la participación de la iniciativa privada.

3.3. SERVICIOS PORTUARIOS

Para fomentar la participación de la iniciativa privada en las Actividades Portuarias sería nece-



sario modificar la normativa legal y reglamentaria existente.

La nueva normativa deberá tener en cuenta los siguientes principios:

- ▼ los puertos españoles deberán ser autonómicos, autónomos, profesionalizados y con una alta participación de la iniciativa privada.
- ▼ la gestión de los puertos deberá tender a la máxima privatización de los servicios y las funciones de la Autoridad Portuaria serán las de planificación del desarrollo y coordinación, control y servicio a las empresas privadas que trabajan en el puerto.
- ▼ la autoridad portuaria deberá velar para que la actividad de las empresas portuarias se base en los principios de competencia, permanencia y calidad.
- ▼ los campos de inversión en infraestructuras de los sectores público y privado se delimitarán de acuerdo con las directrices europeas.
- ▼ el sector público deberá impulsar las actividades emergentes de distribución logística,

estaciones intermodales e infraestructuras de telecomunicaciones con objeto de aumentar el valor añadido en el paso de las mercancías por el puerto.

3.4. TRANSPORTE AÉREO

En transporte aéreo hay que distinguir dos campos claramente diferenciados: la actividad comercial aeroportuaria y la actividad aeronáutica.

La actividad comercial de un aeropuerto es fácilmente privatizable y podría constituir la primera fase del proceso de participación de la iniciativa privada, a la que podría seguir la actividad aeronáutica que requiere una gestión más tecnificada y por tanto más delicada a la hora de privatizar.

La participación privada en la gestión de los aeropuertos españoles está conforme con la legislación vigente, aunque sería deseable regularla de forma más clara y comprensiva para poder atraer a los inversores necesarios.



AENA, ente autónomo de propiedad estatal, ostenta la gestión de aeropuertos de uso civil en nuestro país, lo cual no excluye que determinadas actividades se hayan cedido a concesionarios privados (comercios y handling).

Existen dos posibilidades de participación privada: coexistencia junto con los aeropuertos públicos de otros aeropuertos privados o posibilidad de participación del sector privado en la gestión y explotación de los aeropuertos existentes.

La existencia de aeropuertos privados está permitida por la Ley de Navegación Aérea en sus artículos 39 y 44.

La participación del sector privado en los aeropuertos públicos actualmente existentes se puede hacer vía artículos 8 y 31 del Estatuto de AENA o bien a través de la técnica concesional según la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, artículo 130.

Existen, asimismo, diferentes alternativas para mantener plenamente operativos los pequeños aeropuertos regionales, incluso dentro de un sistema aeroportuario completamente privatizado. Aunque son escasas, existen experiencias de aeropuertos privados importantes en países significativos aeronáuticamente.

3.5. CARRETERAS

En este campo nos encontramos actualmente con una amplia experiencia en el mundo y particularmente en España, donde los resultados han sido positivos, cumpliéndose en su mayor parte los objetivos de autofinanciación. Los problemas existentes han tenido su origen en la falta de definición de las posibles eventualidades en los contratos de explotación y en las leyes vigentes y su rigidez.

En el momento actual, en que el número de proyectos de carreteras en el mundo financiadas por la iniciativa privada tiene un crecimiento espectacular, parece oportuno replantearse las futuras concesiones en España para lograr los mejores resultados, ya que sigue habiendo una necesidad de reforma y mejora de la red de carreteras en nuestro país.

Es necesario a este fin una mayor participación de los sectores público y privado en materia de financiación compartiendo riesgos y beneficios, así como de la Unión Europea a través de los Fondos Estructurales.

Es de destacar el esfuerzo que las C.C.A.A. están realizando para adaptar su legislación a la nueva situación y dar cabida a las fórmulas de financiación mixta. ●