

---

## RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN INFRAESTRUCTURAS

### ÍNDICE:

1. **Objetivo del documento**
  2. **Evolución de la obra pública y de los modelos de colaboración público privada (CPP) en España**
  3. **Tipologías de contratos de CPP**
  4. **Implicaciones de los modelos de CPP en la contabilidad y presupuestos públicos plurianuales**
  5. **Pago por usuario, pago por la administración y sectores de aplicación**
  6. **Recomendaciones**
    - A. **Creación de una Oficina Pública de CPP**
    - B. **Dar solución definitiva a los problemas del pasado reciente**
    - C. **Desarrollo de un marco regulatorio que facilite la financiación de este tipo de proyectos**
    - D. **Necesidad de apoyo del BEI y del ICO a este tipo de proyectos para facilitar su financiabilidad**
    - E. **Planificación adecuada del proyecto y procedimientos de adjudicación sensatos**
- Anexo 1 - Oficina Pública de CPP: Características, Actividades, Funciones, Tipología y Formación**
- Anexo 2 - Recomendaciones Legislativas para favorecer la financiabilidad de los contratos de CPP**
- Anexo 3 - Recomendaciones relativas a la clasificación contable de los contratos de CPP**
- Anexo 4 - Recomendaciones relativas al desarrollo de programas de infraestructuras en distintos sectores**

---

### 1. **Objetivo del documento**

ForoPPP ha desarrollado este documento con el objetivo de presentar a los responsables políticos de nuestro país la visión del sector privado sobre la situación de los modelos de colaboración público privada (CPP), aportando una serie de recomendaciones que permitan seguir utilizándolos de forma lógica y sostenible en el tiempo. No se pretende hacer una compilación exhaustiva de todo tipo de propuestas o comentarios (para lo que estamos a disposición de las administraciones en cualquier momento), sino resaltar algunos de los principales aspectos que pueden condicionar el desarrollo de estos modelos contractuales.

La compleja situación económico-financiera en la que estamos ha transformado radicalmente el marco de desarrollo de esta tipología de proyectos, que se han visto afectados tanto por esta situación, como por experiencias negativas del pasado reciente relacionadas con sobrecostes imprevistos debidos a las expropiaciones, significativas disminuciones de demanda respecto a los datos de los estudios previos realizados, ofertas presentadas y aceptadas con grandes bajas económicas y posteriores problemas por reclamaciones de modificados con alzas de precios, y una inadecuada planificación y coordinación entre distintas administraciones que en algunos casos ha llevado a la realización de infraestructuras innecesarias o redundantes y por otro a no prever adecuadamente los compromisos de gasto que este tipo de proyectos implica.

Los beneficios de una correcta CPP, que podemos resumir en una mejor “relación calidad-precio” del servicio prestado (el ya tan conocido “*value-for-money*” del sistema anglosajón), un mayor conocimiento y control de costes a lo largo de la vida del proyecto, una reducción de plazos de puesta en servicio, y la posibilidad de realizar un mayor número de proyectos unas grandes necesidades de planificación y coordinación entre distintas administraciones inversoras y de control, así como de diálogo con el sector privado con el objetivo de consensuar la viabilidad real de los proyectos, en particular en todo lo relativo a la situación de la financiación, que hoy en día está sujeta -al igual que la financiación pública- a enormes volatilidades.

Por todo esto ForoPPP considera que sería de enorme utilidad la creación de una **Oficina Pública de Colaboración Público Privada**, tratada en detalle más adelante, formada por todas las administraciones involucradas en este tipo de proyectos, que coordine las distintas iniciativas que se realicen a través de estos modelos, transmita información y conocimiento entre las distintas administraciones y unifique criterios en todo lo relativo a aspectos legales, contables e instrumentos de apoyo público. Este tipo de entes son habituales en la mayoría de países activos en el desarrollo de modelos de CPP y además de demostrar una gran utilidad en el sector público han sido valorados muy positivamente por el sector privado.

## 2. Evolución de la obra pública y de los modelos de colaboración público privada (CPP) en España

Como se puede apreciar en las siguientes tablas, durante los últimos años el peso de la CPP se ha ido incrementando de forma significativa, esto se ha debido tanto al incremento de los modelos de CPP como forma de contratación, como a la significativa disminución de la contratación por el método tradicional, debido a los recortes presupuestarios originados por la situación económica.

Licitación Obra Pública Tradicional (millones de €)							
Administración	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ADMINISTRACIÓN GENERAL	10.600	12.021	16.265	10.634	17.302	12.220	5.482
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	10.664	12.227	16.050	13.128	13.033	11.959	9.229
ADMINISTRACIÓN LOCAL	10.356	15.240	14.884	10.943	9.477	14.923	11.498
<b>TOTAL</b>	<b>31.620</b>	<b>39.488</b>	<b>47.199</b>	<b>34.706</b>	<b>39.812</b>	<b>39.102</b>	<b>26.209</b>

(Fuente: Seopan, elaboración propia)

Licitación CPP (millones de €)							
Administración	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ADMINISTRACIÓN GENERAL	--	641	9555	5.649	--	52	64
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	2.597	4.281	2.353	3.328	3.806	4.136	10.179
ADMINISTRACIÓN LOCAL	184	1.986	1.225	707	1.214	634	240
<b>TOTAL</b>	<b>2.781</b>	<b>6.908</b>	<b>4.533</b>	<b>9.684</b>	<b>5.020,0</b>	<b>4.822</b>	<b>10.483</b>
<b>% CPP/OPT</b>	<b>9%</b>	<b>15%</b>	<b>10%</b>	<b>28%</b>	<b>13%</b>	<b>12%</b>	<b>40%</b>

(Fuente: Seopan, elaboración propia)

En 2011 la Obra Pública Total licitada por método tradicional desde enero a septiembre bajo alrededor de un 35%, idéntica a la bajada de 2010 a 2009. De seguir esta tendencia acabaríamos el año con unos 17.000 millones de euros licitados por vía tradicional frente a los 39.000 de 2009. Una reducción de más del 50% en dos años.

Por el contrario la CPP mantiene una tendencia alcista, impulsada algunos años por el gran volumen de planes específicos, como la renovación de autovías de 1ª generación en 2007.

### 3. Tipologías de contratos de CPP

Las distintas tipologías de contratos de CPP en cuanto a su figura jurídica se citan en la siguiente tabla. Las distintas tipologías se pueden aplicar en una gran diversidad de casos, siendo la más utilizada la concesión de obra pública. También el derecho de superficie es de gran aplicación en proyectos de equipamientos sociales y edificación pública:

CPP empresarial	CPP Institucional
Concesión de Obra Pública	
Concesión de Servicio Público	
Contrato de Colaboración Pública Privada	Sociedades de Economía Mixta
Concesión demanial	Contratos con Sociedades y Entes Públicos
Derecho de superficie	

En opinión de ForoPPP debería facilitarse y promoverse el uso de la figura jurídica del Contrato de CPP, pues éste tiene limitado su uso a aquellos casos en los que se decida que no hay otro modelo contractual aplicable (lo que supone una regulación restrictiva en vez de promotora), y además para la selección del socio privado es obligatorio proceder mediante Diálogo Competitivo, no pudiendo utilizarse los procedimientos negociado y de urgencia, muy adecuados en algunas ocasiones. Igualmente, también debe ser posible por meras razones de urgencia del proyecto.

Una distinción, si cabe de mayor importancia que la del modelo contractual es la clasificación de los contratos CPP en función de quien sea el pagador del servicio prestado,

distinguiendo entre aquellos en los que el pagador es el usuario de la infraestructura (pago por uso) y aquellos en los que una administración pública paga al titular del contrato, bien en función de la demanda de la misma (peajes sombra), bien en función de que la infraestructura o el servicio estén disponibles para el que lo quiera usar, estando los pagos a efectuar al titular del contrato afectados por una serie de factores que miden la calidad del servicio prestado, penalizándolo en caso de no cumplir los objetivos previamente fijados (pago por disponibilidad)

Pagador: Usuario	Pagador: Administración
Pago por demanda (pago por uso)	Pago por demanda (peaje sombra)
	Pago por disponibilidad

Los modelos de pago por disponibilidad son los más utilizados en nuestro país durante los últimos 3-4 años, debido fundamentalmente a la dificultad que presentan actualmente los proyectos con riesgo de demanda para que ésta sea evaluada y por tanto poder confirmar la viabilidad económica del proyecto.

Esta tendencia continúa hoy en día, pero tenemos que tener en cuenta que la calidad crediticia de algunas administraciones de ámbito autonómico o local –su nivel relativo de deuda- se ha deteriorado significativamente, lo que hace muy difícil que puedan implementar este tipo de modelos.

El uso del modelo de peaje en sombra está descendiendo a favor del de pago por disponibilidad debido a la misma dificultad en la previsión de ingresos y también a su desfavorable tratamiento contable, quedando en muchos casos incluido (junto a su deuda y déficit) dentro de la contabilidad pública.

#### 4. Implicaciones de los modelos de CPP en la contabilidad y presupuestos públicos plurianuales

Estas implicaciones, que pueden ser en forma de incremento de deuda y/o déficit público, se originan fundamentalmente en los proyectos en los que el pagador es una administración pública, pues en los proyectos de pago por usuario generalmente los impactos presupuestarios aparecen sólo en casos específicos, relacionados con la mala evolución económica del contrato, que pueden dar lugar al otorgamiento de préstamos participativos, cuentas de compensación, ejecución de avales y garantías, o en caso de rescate del contrato.

Sin embargo en los contratos de pago por la administración estas implicaciones presupuestarias y contables afectan de forma continuada durante toda la vida del contrato, teniendo presente que estos contratos tienen duración media de entre 15 y 40 años, por lo que los compromisos incurridos son a largo plazo, superando ampliamente los horizontes temporales de las programaciones económicas de las distintas administraciones.

Esto hace que sea necesario establecer un mecanismo de control que evite comprometer en exceso los presupuestos futuros, es decir, establecer una política a largo plazo que establezca un límite de los compromisos futuros en materia de infraestructuras realizadas mediante esquemas de CPP. Este límite ha de calcularse de forma realista, en función de la política general de infraestructuras que se pretende desarrollar, el nivel de

infraestructuras existente y su estado, y de las necesidades presupuestarias del resto de sectores que componen la contabilidad nacional.

Respecto de la clasificación contable de este tipo de proyectos esté fuera o no de la órbita de consolidación de la administración pública, se debe establecer un consenso a nivel nacional que permita a todas las administraciones conocer con claridad los requisitos para que un proyecto no consolide en las cuentas públicas. En este aspecto destacamos la labor que últimamente está llevando a cabo el grupo de Trabajo sobre Contabilidad Pública, difundiendo públicamente sus directrices acerca de la consolidación de proyectos. También apoyamos la iniciativa de Eurostat de hacer públicas sus comunicaciones en relación a algunas consultas propuestas por los Grupos de Trabajo de los distintos países miembros de la UE.

Evidentemente esta clasificación ha de hacerse de forma rigurosa, pero nuestro Grupo de Trabajo no debería en ningún caso ser más restrictivo que el propio Eurostat, pues eso nos pondría en situación de desventaja respecto de países vecinos, al incurrir en incrementos de deuda pública por la realización de proyectos que en otros países no se contabilizaría. **En el Anexo 3 se incluyen algunas recomendaciones al respecto.** Además, como se ha mencionado, la limitación se realizaría en función de los compromisos máximos a establecer en materia de infraestructuras públicas sobre presupuestos futuros, además de por medio de las limitaciones generales de deuda y déficit.

Finalmente creemos que esta clasificación no ha de ser el principal elemento de decisión acerca de la realización de un proyecto, sino que debe basarse en si realmente existe necesidad del mismo, ya sea porque es rentable económicamente (pago por usuario) como porque lo es por motivos sociales (pago por administración), en cuyo caso tendremos que analizar si seremos capaces de hacer frente a los compromisos de pago que implica sin superar los límites de compromisos de pagos establecidos.

Por todo esto una vez más se hace necesario un ente público que reúna a todas las administraciones interesadas, que realice la planificación de infraestructuras y lleve a cabo su contabilización económico-financiera de forma global.

## 5. Pago por usuario, pago por la administración y sectores de aplicación

El debate sobre quien ha de pagar las infraestructuras y servicios ya está en la opinión pública, siendo un tema espacialmente sensible a la opinión pública cuando se refiere a los sectores de la educación y la sanidad.

Este no es un debate sobre la gestión del servicio, sino sobre el pago del mismo. ForoPPP no pretende marcar las directrices sobre qué hacer, pero si resaltar la necesidad de plantear un debate realista en donde se analice hasta donde llega la capacidad de los recursos públicos y donde se han de aplicar los recursos de los usuarios para poder mantener un nivel de servicios públicos acorde con lo que estamos demandando.

Parece que estamos en un punto en donde sólo con lo público (que al fin y al cabo también sale de lo privado) parece que no podemos asegurar el nivel de bienestar social que hemos disfrutado hasta ahora, y si ese es el caso tendremos que complementarlo con aportaciones de los usuarios, manteniendo siempre el principio de solidaridad.

Respecto de los sectores de aplicación del pago por uso, lo más razonable parece utilizarlo en aquellos proyectos en los que el tanto el coste de uso como el usuario es fácilmente

identificable, como pueden ser los proyectos de transporte de viajeros y mercancías, los proyectos de tratamiento y depuración de aguas o cierto equipamiento social como los polideportivos. La sanidad y la educación también forman parte de este grupo, pero debido a su enorme componente social sólo se deben estudiar modelos de copago en los que se garantice que el acceso siga siendo universal.

El mejor ejemplo de proyectos que no son susceptibles de modelos de pago o copago por uso son la mayoría de los edificios administrativos como las propias sedes administrativas o los juzgados.

## 6. Recomendaciones

### A. Creación de una Oficina Pública de CPP (Ver Anexo 1)

**Como** ya señaló en 2008 la Unión Europea con motivo de la creación del “European PPP Expertise Centre” (EPEC), centro de conocimiento de la CPP perteneciente al BEI, las Administraciones Públicas se enfrentan a nuevos retos en el desarrollo de Infraestructuras, derivados de la doble limitación que supone por un lado la disminución de recursos presupuestarios y por otro la escasez y elevado precio de la financiación extrapresupuestaria.

Los problemas a los que se enfrentan las distintas Administraciones son comunes a todas ellas y en general a todos los países, como son la definición de sectores en los que desarrollar la colaboración público-privada, la estructuración adecuada de los proyectos para una mejor distribución de los riesgos y obtención de financiación más barata, las cuestiones de contabilidad pública, el “value for money”, la transparencia, la no discriminación y la seguridad jurídica, entre otros. Estos problemas permiten soluciones comunes y exigen una respuesta coordinada que permita obtener una mayor eficiencia y menor coste.

### B. Dar solución definitiva a los problemas del sector del pasado reciente

La incertidumbre sobre la evolución de algunos proyectos significativos perjudica los nuevos proyectos. Deben tomarse las decisiones necesarias para dar soluciones definitivas a los grandes problemas que hay encima de la mesa, como son las expropiaciones de las autovías radiales de Madrid o la baja demanda, debida a diferentes motivos según proyectos, que ponen en peligro la solvencia económica de la concesión.

Estas decisiones ayudarían a asentar el marco regulatorio sobre aspectos acerca de los cuales no hay jurisprudencia clara, entre ellos los pagos por terminación en diferentes casuísticas.

### C. Desarrollo de un marco regulatorio que facilite la financiación de este tipo de proyectos (Ver Anexo 2)

Partiendo del hecho de que los proyectos de CPP son intensivos en el uso de financiación ajena, es necesario establecer un marco regulatorio favorable a la utilización de la misma. Del mismo modo creemos que se debe facilitar la deuda bancaria, también es necesario impulsar otros sistemas de financiación adicionales y complementarios como los bonos de infraestructuras y la participación de fondos de infraestructuras, tanto en el mercado primario como en el secundario, como está empezando a suceder. En este sentido creemos que Ley de Captación de

Financiación, pendiente de realización, ha de retomarse teniendo muy presente esta necesidad de dar seguridad a los financiadores pues sino, en la situación actual será difícil lograr financiar la inversión necesaria. En este sentido incluimos nuestras propuestas en el Anexo 2.

#### **D. Necesidad de apoyo del BEI y del ICO a este tipo de proyectos para facilitar su financiabilidad**

Consideramos prioritario el apoyo del BEI en este tipo de proyectos. Debido a las grandes dificultades que tiene las entidades financieras para prestar fondos a largo plazo.

Este apoyo, además de en la forma ya conocida de cofinanciar hasta el 50% de la deuda de los proyectos se ha de materializar en la utilización del sistema de bonos europeos que está en desarrollo. Sería de una gran ayuda para el sector poder desarrollar y utilizar un sistema similar promovido por el ICO para su aplicación a proyectos que no sean elegibles para la tener el apoyo del BEI.

#### **E. Planificación adecuada del proyecto y procedimientos de adjudicación sensatos**

Una parte significativa de los problemas de la CPP se originan en el sistema de concepción y adjudicación de los proyectos. Los procedimientos de licitación tradicionales (diseñados para adjudicar obras o servicios) en ocasiones no garantizan que la adjudicación de unos contratos tan complejos y de duración tan prolongada se realice en las mejores condiciones, sobre todo en aquellos sectores en los que no hay amplia experiencia previa.

Cuando la preparación de este tipo de contratos por las administraciones carece del necesario rigor en el análisis de la viabilidad económica de los proyectos, en la definición técnica de las obras, o en el establecimiento de esquemas de transferencia de riesgos inadecuados, el resultado es de sobra conocido por todos: modificados, paralizaciones y sobrecostes, lo que nos lleva a situaciones de litigiosidad e inseguridad jurídica. Esto se ve agravado por la generalización de unos plazos insuficientes para una correcta preparación de las ofertas.

Por ello consideramos que una profunda planificación y adecuados esquemas de licitación del proyecto son fundamentales para evitar este tipo de problemas, que sin duda son extremadamente perjudiciales para el sector de la CPP.

**Pedro Michelena**  
**Presidente de ForoPPP**  
T +34 91 781 87 26  
[www.foropp.com](http://www.foropp.com)

## Anexo 1 –Oficina Pública de CPP: Características, Actividades, Funciones, Tipología y Formación

### Características, actividades y funciones

Una Oficina Pública de CPP debería representar a España en el EPEC (BEI), para lo que son necesarias dos condiciones:

1. Ser fundada por el sector público
2. Tener una misión de carácter público

Esta oficina debe desarrollar las mismas **actividades** a nivel nacional que el EPEC realiza a nivel comunitario, y que son:

#### 1. Actividades de colaboración y relación:

- Compartir información
- Realizar síntesis de las experiencias existentes
- Desarrollar las mejores prácticas

#### 2. Centro de Apoyo a las administraciones en el desarrollo de estos modelos

#### 3. Diseño de políticas y apoyo en programas

Dentro de estas actividades, actualmente los **aspectos concretos de trabajo** del EPEC son:

- “Value for Money” (1): valoración de los beneficios de la CPP en sentido general.
- “Value for Money” (2): revisión de los informes de expertos independientes.
- Aplicación de los criterios de Eurostat a la CPP.
- Gestión de los procedimientos de dialogo competitivo.
- Cuestiones relacionadas con la dificultad de obtener financiación.
- Valoración del mercado Europeo de CPP.

Además, la oficina pública de CPP debería cumplir las siguientes funciones:

- Convertirse, en la medida de lo posible, en el interlocutor público del sector privado en las materias de CPP.
- Estudiar los sectores y proyectos en los cuales el desarrollo de CPP sea recomendable junto con la definición del tipo de contrato más adecuado, estableciendo programas de actuación por sectores que incluyan varios proyectos.
- Analizar de las formulas de financiación pública y privada para cada tipo de proyecto.
- Coordinar con otros organismos de desarrollo de CPP a nivel autonómico o local.
- Establecer criterios y guías modelo para (i) el examen de “Value for Money” en los proyectos y (ii) la organización del procedimiento de dialogo competitivo.
- Estudiar esquemas viables de no consolidación presupuestaria.
- Dar apoyo general a todas las iniciativas de la CPP de todas las administraciones públicas.
- Convertirse en un centro de conocimiento y experiencia.

- Promover la estandarización de los procedimientos de contratación y de los contratos, emitiendo modelos y guías al respecto.
- Servir de centro de consulta para todas las Administraciones Públicas.
- Estudiar y sugerir los cambios necesarios en el marco legal y fiscal de tal forma que proteja tanto los intereses de administraciones, como de financiadores, promotores e inversores, permitiendo tener una seguridad jurídica absoluta.
- Establecer las mejores prácticas en la distribución de riesgos en los distintos tipos de proyectos.
- Buscar soluciones a la crisis financiera: promover tipos de apoyo de la administración (financiación pública, co-financiación, garantías o avales).
- Facilitar el acceso a las nuevas iniciativas de financiación de la Unión Europea, tales como JASPERS, JESSICA, y LGTT.
- Eventualmente, actuar como ventanilla de recepción de proyectos concretos para ayudar en su eficaz estructuración.

### Posibles tipos de organismos

Actualmente nos encontramos tres tipos distintos de organismos de apoyo al desarrollo de la CPP:

1. **Aquellas que son parte de un Ministerio del Gobierno:**  
Misión D'appui aux PPP (Francia), Unita Tecnica (Italia)
2. **Agencia Estatal Independiente:**  
Partnership British Columbia, (Canadá), Parpublica (Portugal)
3. **Organismos públicos-privados:**  
Partnerships (UK)

Los modelos (ii) y el (iii) resultan ventajosos porque ambos permiten coordinar a varias administraciones, incluso de ámbito autonómico y local. Entre ellos el modelo (iii) es más flexible y permite la participación privada.

Si se establecen modelos del tipo (i) o (ii), estos deben completarse -como ocurre en Francia- con la creación de un Comité Consultivo que represente al sector privado.

### Composición

Independientemente de la tipología de organismo elegida, en él deberían estar representados los principales agentes públicos afectados ya que en muchos casos no es posible aislar los efectos de una iniciativa, pues interactúan muchos factores. En nuestra opinión deberían estar representados:

- Ministerios de Fomento, principal promotor de proyectos. Su representación podría hacerse a través de la SEITT, entidad encargada de desarrollar los modelos de CPP.
- Medio Ambiente, como otro de los principales promotores, en especial la Dirección General de Agua.
- Ministerio de Economía y Hacienda.  
Grupo de trabajo IGAE-INE –Banco de España: contabilidad pública.  
ICAC: aspectos de contabilidad privada.  
IEF: aspectos fiscales.

- 
- Ministerio de Justicia, como responsable de la legislación mercantil
  - Representantes de las CC.AA. y Ayuntamientos. En este aspecto hay varios entes capaces de realizar actividades de coordinación entre las distintas AA.PP., entre ellos están la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, o el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que está compuesto por el Ministro de Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada CC.AA.

Además de los miembros que formen el Organismo, parece imprescindible que exista una interlocución estructurada y continua con el sector privado para que se puedan transmitir las impresiones, plantear los problemas y buscar las soluciones que permitan que los modelos se desarrollen de forma adecuada.



foro pppp

## Anexo 2 - Recomendaciones Legislativas para favorecer la financiabilidad de los contratos de CPP

- Debe establecerse con mayor claridad la posibilidad de que se pueda utilizar el pago por disponibilidad en todo tipo de concesiones de obras públicas. En ese sentido, habría, tal vez, de redefinir el concepto de explotación de la concesión para evitar las posiciones restrictivas de algunas Juntas Consultivas respecto a concesiones con pago por disponibilidad.
- No deben establecerse respuestas mínimas de capital social para las sociedades concesionarias en la ley, sino dejar esta cuestión a los diferentes pliegos de condiciones.
- Debería modificarse el artículo 264 de la LCSP en el sentido de volver a incluir el llamado “privilegio de los financiadores” existente en el antiguo artículo 266 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de tal forma que en el caso de la resolución de la concesión se solventen las obligaciones con los financiadores antes de abonar la indemnización al concesionario. Asimismo, debe incluirse el régimen de la expropiación de los terrenos. De haber sido abonado su precio por el concesionario, debe incluirse también dentro de la indemnización por resolución.
- Debería darse una nueva regulación a las bajas temerarias, intentando que las ofertas reflejen las condiciones de mercado y estableciendo como parámetro comparativo precisamente estas condiciones (como hacen las directivas comunitarias) y no el conjunto de las ofertas presentadas.
- Debe valorarse la posibilidad de incluir el llamado riesgo imprevisible dentro del concepto de fuerza mayor. A este respecto es necesario abordar el riesgo relacionado con la revisión de ajuste precios en las expropiaciones.
- En general, y más aún dada la situación de los mercados financieros, en los supuestos de resolución por causas no imputables al concesionario debería asegurarse siempre la devolución de la deuda.
- Debe establecerse un régimen jurídico sólido respecto a la cesión de derechos de cobro que el concesionario pueda tener frente a la Administración en los contratos en los que ésta sea el pagador. Esta sólo debería ser revocable en casos de fraude y, además, debería aclararse (para superar la jurisprudencia actual del Tribunal Supremo a este respecto) el que es posible la cesión de derechos de cobro frente a la Administración con plenos efectos frente a la quiebra del cedente incluso cuando la cesión se realiza antes de la emisión de la certificación de la obra. En general, debe establecerse un régimen jurídico adecuado para la cesión de derechos de créditos futuros.
- Debería permitirse una mayor amplitud en los supuestos de reequilibrio económico financiero cuando menos con el mismo alcance que el previsto en el texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Debería modificarse el artículo 259.3 de la LCSP suprimiendo la exigencia de que para amortizar los préstamos participativos sea necesario abonar por el concesionario el valor actual neto de los beneficios futuros esperados.

- Debería mejorarse el régimen de la iniciativa privada, de tal forma que se generen mayores incentivos para la misma (como por ejemplo con la recuperación de costes y ciertos derechos preferentes, como el de tanteo).
- Debería darse una adecuada regulación de los supuestos de “step in rights” (regular aquellas situaciones en las que las entidades financieras tengan derecho a influir en los proyectos en los que participan como financiadores, incluso mediante la posibilidad de sustitución de alguno de los contratistas).
- Debe eliminarse la referencia a intereses financieros en los artículos 254.4 y 254.5. de la LCSP En estos momentos se descuentan los intereses cobrados al concesionario de la cantidad que debe recibir éste en caso de resolución. Esto impide una eficaz estructuración financiera, por ejemplo, de la titulación.
- Establecimiento de un régimen más preciso de liquidación del contrato.
- Se estima conveniente trasladar el mismo régimen jurídico de la concesión de obra pública a la sociedad cuya única actividad sea la realización de un contrato de colaboración público-privada, tanto si se trata de una sociedad 100% privada, de economía mixta o 100% pública.
- Por último, se debería impulsar el desarrollo del mercado de bonos en infraestructuras como alternativa y de forma complementaria al mercado de deuda bancaria, estudiando fórmulas de mitigación de riesgos de mercado en las emisiones de los mismos.

foropp

---

### **Anexo 3 – Recomendaciones relativas a la clasificación contable de los contratos de CPP**

Desde la publicación del nuevo Manual del SEC 95 a finales de 2010, se están realizando interpretaciones excesivamente restrictivas respecto a la clasificación de este tipo de contratos, de tal forma que se está produciendo un estancamiento de los proyectos al entenderse que ciertas estructuras conllevan la consolidación de deuda en el sector de administraciones públicas.

Por el contrario, habría que mantener interpretaciones más flexibles, dentro de los parámetros del Manual del SEC, que permitieran:

- Que no se considere, tal y como se expone en el Manual de Eurostat, que los proyectos en los que existe pago por disponibilidad por la administración, consoliden por definición.
- Que no se tienda a considerar que los proyectos en los que existe una combinación de pago por disponibilidad y pago por demanda, consoliden en principio, pues este esquema de pagos no tiene porqué asegurar el beneficio del concesionario.
- Que no se limiten los supuestos de reequilibrio económico del contrato cuando corresponden a situaciones legítimas.
- Que no se considere que la participación pública en el capital o en la financiación de un proyecto por encima de un cierto porcentaje conduce a la consolidación, sino que se analice cada caso en función de la regla de transferencia de riesgos.
- Que no se entienda que la transferencia del riesgo de expropiación por la administración conduce a la consolidación.
- Que no se entienda que la existencia de un aval público a un proyecto supone la consolidación de la deuda del mismo.

#### Anexo 4 – Recomendaciones relativas al desarrollo de programas de infraestructuras en distintos sectores

- **Autopistas y Autovías:** programación que coordine las actuaciones diferentes Administraciones (AGE, CC.AA., administración local), con estudios claros de coste-beneficio para nuevos proyectos, y evitando proyectos solapados como ha ocurrido en el caso de la AP-41 Madrid-Toledo.
- **Aeropuertos:** licitación de los concursos públicos de gestión aeroportuaria de Madrid y Barcelona de forma escalonada (primero Barajas, luego El Prat) que permita a las entidades financieras y consorcios privados la obtención de los grandes volúmenes de financiación necesaria.
- **Puertos:** realizar una mayor coordinación entre Autoridades Portuarias. Estudios detallados de la demanda que sustenten los proyectos. Desarrollo de Zonas de Libre Comercio y planes de incentivos (por ejemplo en el área de Algeciras, tomando como ejemplo puertos como Singapur). Negociación con empresas y sindicatos portuarios para evitar pérdida de tráfico frente a competidores, como por ejemplo Tánger.
- **Ferrocarriles de mercancías:** mejora de infraestructuras de transporte de mercancías, siempre que haya estudios de coste-beneficio que los sustenten.
- **Tranvías:** estudio de los tranvías existentes en los diferentes municipios para analizar los factores de éxito y de fracaso en nuevos proyectos
- **Infraestructura social:** estudio de mejores prácticas en hospitales, ciudades de justicia y prisiones entre otros. Análisis de los modelos de CPP en hospitales más eficientes (sólo infraestructura, en equipos hospitalarios, o también en los propios médicos). Análisis, al igual que el caso de los tranvías, de los factores de éxito y aquellos problemáticos.
- **Agua:** Los proyectos de este sector, y en especial los de plantas de tratamiento de agua (potabilizadoras, depuradoras y desaladoras) son especialmente adecuados para la utilización de estos modelos. Al existir fuentes de ingresos (tarifas, canon de saneamiento) se pueden estructurar de forma adecuada los pagos que recibe el titular del contrato. Creemos que éste es un sector en el que la CPP está infrutilizada, y que su uso nos permitiría aumentar el ritmo de desarrollo de proyectos del Plan nacional de Calidad de las Aguas.
- **Nuevas posibilidades de desarrollo de modelos CPP:** ahorro energético en colaboración con el IDAE.