



COMISIÓN DE CONCESIONES Y SERVICIOS

El sector de las infraestructuras públicas en régimen de  
concesión y de los servicios públicos en España

Propuestas para el período 2012-2016

Febrero, 2012

## El sector de las infraestructuras públicas en régimen de concesión y de los servicios públicos en España

Propuestas para el período 2012-2016

### Índice

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
1.1.    La crisis de deuda soberana.....	10
1.2.    Situación de la economía española.....	12
1.3.    La inversión pública determinante de la productividad. ....	14
<b>2. CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURAS.....</b>	<b>15</b>
2.1.    Concesiones de infraestructuras de transporte.....	15
2.1.1. La necesidad de resolución previa de los problemas pendientes.....	15
2.1.2. La necesidad de movilizar otras fuentes de ingresos.....	18
2.1.3. El transporte ferroviario de mercancías como objetivo preferente de la política de infraestructuras.....	19
2.1.4. Infraestructuras de transporte y promoción del uso del transporte público. ....	22
2.2.    Ciclo integral del agua.....	23
2.2.1. Resolución del déficit de recursos hídricos en las diversas cuencas.....	23
2.2.2. Resolución del déficit inversor en las infraestructuras del ciclo integral del agua. ....	24
2.2.3. Actuaciones propuestas en infraestructuras. ....	25
2.2.4. Financiación. ....	26
2.2.5. Propuestas. ....	34
<b>3. CONCESIONES DE EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS Y VIVIENDAS PARA ALQUILER.....</b>	<b>37</b>
3.1.    Centros hospitalarios.....	38
3.2.    Vivienda social en régimen de alquiler. ....	40
3.3.    Conclusiones.....	41
<b>4. CONCESIONES DE EQUIPAMIENTOS SOCIO-SANITARIOS Y SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.....</b>	<b>41</b>
4.1.    Concesiones de servicios socio sanitarios.....	43

4.2.	Concesiones de infraestructuras socio sanitarias. ....	45
4.3.	Dinamización económica derivada de la inversión en el Sector de Atención a la Dependencia. ....	46
<b>5.</b>	<b>LOS SERVICIOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ....</b>	<b>48</b>
5.1.	Servicios de saneamiento urbano. ....	48
5.2.	Facility Management. Servicios generales a la sociedad. ....	50
5.3.	El caso de la Empresa pública de Transformación Agraria, SA, (TRAGSA y TRAGSATEC).....	51
5.4.	Creación de la Agencia Patrimonial del Estado para la contratación de servicios energéticos. ....	52
5.5.	La conveniencia de los contratos de Facility Management (FM) en las Administraciones Públicas. ....	53
<b>6.</b>	<b>FINANCIACIÓN. ....</b>	<b>55</b>
6.1.	Necesidad de resolver los problemas pendientes. ....	55
6.2.	Condiciones para financiar los proyectos concesionales. ....	56
6.3.	Pago por uso de las infraestructuras de carreteras. ....	56
<b>7.</b>	<b>MARCO REGULATORIO. ....</b>	<b>57</b>
7.1.	La morosidad de las Administraciones públicas. Un problema generalizado. ....	57
7.2.	La transposición de la Directiva 2011/7/UE, de morosidad. ....	60
7.3.	Contratación administrativa. Modificación de la Ley de Contratos del Sector Público. ....	60
7.4.	Exigencia del cumplimiento de las normas presupuestarias. ....	63
<b>8.</b>	<b>FISCALIDAD. ....</b>	<b>64</b>
8.1.	La incidencia fiscal del nuevo Plan de Contabilidad para las concesionarias. ....	64
8.2.	La libertad de amortización en las empresas concesionarias. ....	65
8.3.	Imposición autonómica y local. ....	65
	<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. ....</b>	<b>66</b>
	<b>Organizaciones empresariales que componen la Comisión de Concesiones y Servicios. ....</b>	<b>72</b>

# El sector de las infraestructuras públicas en régimen de concesión y de los servicios públicos en España

## Propuestas para el período 2012-2016

*Madrid, 14 de Febrero de 2012*

---

### Resumen Ejecutivo

- La construcción de infraestructuras, de dotaciones y de equipamientos públicos, junto a los servicios prestados por las empresas a las Administraciones Públicas, suponen el 18,7 por ciento del valor añadido bruto nacional y ocupan al 22 por ciento de la población ocupada.
- La economía española está inmersa en la actual crisis de deuda soberana. Se requiere reducir el peso de la deuda en el producto, lo que exige actuar en dos frentes. En primer lugar, la consolidación fiscal que resulta imprescindible para reducir el déficit público y acotar la deuda. En segundo lugar, simultáneamente, se requiere impulsar la productividad y, por tanto, el crecimiento potencial de la economía. En este sentido, además de impulsar las reformas estructurales que precisa la economía, debe tenerse en cuenta que la inversión en infraestructuras desempeña un papel clave y doble en la estabilización de la economía, en el corto plazo, y como factor determinante de la productividad en el medio plazo. La consecuencia que se deriva es que resulta imprescindible impulsar un plan de inversión pública que, en el actual contexto presupuestario, se deberá apoyar en la financiación privada.
- Impulsar la inversión pública tiene efectos muy relevantes sobre la actividad y el empleo. Incrementar la inversión en el 1% del PIB aumenta el empleo entre 180 mil y 197 mil puestos de trabajo autofinanciándose en un 58% en el corto plazo que aumentaría al 80% a medio plazo. La estimación de estos efectos en base a modelos econométricos proporciona resultados muy alentadores. Un incremento transitorio en la inversión pública del 1% del PIB aumenta el producto el 0,32% durante el primer trimestre acumulándose un efecto del 0,87% en cinco años. El empleo aumentaría el 1,8% en dos años y el aumento de bienestar resultante sería equivalente al de incrementar el consumo de forma permanente el 1,5%.

- En el presente informe se propone, en primer lugar, el desarrollo de un plan de infraestructuras que girará en torno a tres ejes fundamentales: (i) potenciar el transporte de mercancías por ferrocarril, anticipando la ejecución de los cinco grandes corredores, Mediterráneo, Central, Atlántico, Cantábrico-Mediterráneo, y Atlántico-Mediterráneo, incluidos en la Red Transeuropea de Transportes, así como la puesta en valor de los corredores que han quedado en desuso por la explotación de las nuevas líneas de alta velocidad, mejorando su conexión con los puertos para favorecer el transporte intermodal marítimo-terrestre, ampliando el *hinterland* actual portuario (ii) resolver el déficit existente en las infraestructuras del ciclo integral del agua y su déficit inversor, y la inadecuación de los sistemas de depuración y tratamiento de aguas, y (iii) completar la modernización y mejora de la red viaria nacional de autopistas, autovías y carreteras.
- En segundo lugar, se propone impulsar, con recurso a la financiación privada, un amplio plan de equipamientos sociales en los ámbitos hospitalarios y de la dependencia, así como la creación de un parque de viviendas sociales en alquiler que facilite la emancipación de los jóvenes y una vivienda a los ciudadanos que, por su limitado nivel de renta, no tienen acceso a la propiedad.
- El actual proceso de consolidación fiscal se apoya en gran medida en una considerable reducción de la inversión en infraestructuras, que soporta más del 20% del ajuste. Deben considerarse ingresos y fórmulas de financiación alternativas que permitan continuar el esfuerzo inversor que garantice el impulso a la productividad y la convergencia con las economías más avanzadas. La introducción del pago por uso de las infraestructuras debe ser objeto de análisis y debate, contemplándose las especificidades necesarias que salvaguarden los intereses y la competitividad de los sectores de actividad económica que pudiesen verse afectados.

En este sentido, en el seno de la CEOE se ha creado un Grupo de Trabajo en el que están representados la Comisión de Infraestructuras y Urbanismo y el Consejo del Transporte y la Logística para intentar alcanzar una posición común al respecto.

En este contexto, es necesaria la anticipación de la licitación de concesiones cuyos plazos vencerán en los próximos años.

Se considera imprescindible la financiación privada para la ejecución de los proyectos cuya explotación por las empresas, mediante contratos de concesión de obra pública, de gestión de servicios públicos o de colaboración público-privada, permita la recuperación de la inversión.

- Por último, se analizan los problemas que, actualmente, tiene el sistema concesional para captar financiación, analizándose las soluciones posibles. Igualmente, se analizan las graves disfunciones que impiden a las empresas constructoras, concesionarias y de servicios desarrollar su actividad con un mínimo de eficiencia y competitividad. La morosidad generalizada de las Administraciones públicas, impropia de una economía desarrollada, y la situación de desprotección e inseguridad jurídica ante situaciones de desigualdad a las que constantemente se enfrentan las empresas en sus relaciones con las Administraciones públicas son debidas, en su mayor parte, a un marco normativo

ineficiente y suponen un serio lastre para la competitividad de las empresas. Se proponen cambios normativos para remediar dichas disfunciones.

---

## **1. INTRODUCCIÓN.**

El presente informe, *El Sector de las Infraestructuras Públicas en régimen de Concesión y de los Servicios Públicos en España. Propuestas para el periodo 2012-2016*, se emite en ejecución del acuerdo de la Comisión de Concesiones y Servicios de CEOE, celebrada, con carácter constitutivo, el pasado 4 de octubre. Para su elaboración, se han constituido, en el seno de la Comisión, seis grupos de trabajo: concesiones de infraestructuras, ciclo integral del agua, equipamientos públicos, servicios sanitarios y dependencia, servicios de saneamiento urbano y servicios generales a la sociedad (*Facility Management*), compuestos por representantes de las principales empresas especializadas en cada sector. Su misión ha sido evaluar cada rama de actividad, poniendo de relieve su principal problemática y realizando las oportunas propuestas para la mejora e impulso de su actividad, con vistas al periodo 2012-2016.

Una primera medida del peso y repercusión que los sectores analizados tienen en el conjunto de la economía nacional la proporciona la última información disponible del marco Input-Output de la Contabilidad Nacional<sup>1</sup>. La incidencia agregada de estos sectores, en el conjunto de la economía española, alcanza más del 18 por ciento del valor añadido total y emplea, directamente, a cerca del 22 por ciento de los ocupados totales.

### **Incidencia de los sectores analizados en la economía española**

<b>Actividad</b>	<b>% VAB/Total</b>	<b>% Ocupación/Total</b>
Construcción	11,9	13,9
Sanidad y servicios sociales	5,7	7,2
Actividades de saneamiento urbano	0,5	0,4
*Servicios de limpieza	0,3	0,5
Servicios de seguridad privada	0,3	0,5
<b>Total agregado</b>	<b>18,7</b>	<b>22,5</b>

**\*Estimado**

<sup>1</sup> Referida al 2007.

De las conclusiones elevadas a la Comisión por los Grupos de Trabajo, pueden extraerse las siguientes características de cada rama de actividad analizada.

Respecto al sector de infraestructuras, su evolución reciente acusa con intensidad el proceso de consolidación fiscal de las Administraciones públicas. Atendiendo a lo recogido en el vigente programa de estabilidad se puede anticipar una drástica reducción de la inversión pública, que supuso el 4,4% del PIB en 2009 y se reducirá al 2,6% en 2013 y 2014. Una primera estimación del cierre de 2011 confirma una regresión de la actividad en obra civil del 30% a lo largo de los dos últimos años.

El segmento de infraestructuras del transporte y de obras hidráulicas mantiene a lo largo de los últimos años una incidencia cercana al 75 por ciento de la demanda pública en obra civil. Ello permite deducir que el volumen de facturación de este segmento equivale a un empleo directo superior a las 275.000 personas, con otros 146.000 empleos inducidos de forma indirecta.

En relación al ciclo integral del agua, estimaciones recientes estiman un coste anual de todos los servicios involucrados próximo a los 13.000 millones de euros. A ello cabe añadir la estimación de un déficit inversor en infraestructuras de depuración cuantificado en un punto porcentual del PIB, equivalente a más de 10.000 millones de euros.

Respecto a equipamientos sociales, los estudios realizados ponen de manifiesto una importante carencia en España de determinadas dotaciones, en las que concurre la posibilidad de que la colaboración público-privada pueda contribuir de forma eficaz a corregir el déficit detectado. Los segmentos identificados han sido los centros hospitalarios y la vivienda protegida en alquiler. En lo que se refiere a los servicios sanitarios, el sector de tecnología sanitaria ha mantenido una evolución positiva hasta 2008<sup>2</sup>, hasta alcanzar, en ese ejercicio, un volumen de facturación superior a los 8.300 millones de euros, empleando a 29.000 profesionales. Destaca su carácter innovador

---

<sup>2</sup> No se tienen referencias posteriores



(la inversión se eleva al 5 por ciento de su facturación) y un impulso observado en sus exportaciones, cercano al 15 por ciento entre los años 2005 y 2009.

El sector de atención a la dependencia, por su parte, viene adquiriendo un protagonismo creciente por el envejecimiento progresivo de la población, hasta erigirse en uno de los principales retos socioeconómicos del siglo XXI, destacando España e Italia entre los países más afectados por su previsible evolución futura. Según las últimas estimaciones disponibles, España se sitúa entre los últimos países en el volumen de gasto sobre PIB destinado a mayores, con una tasa del 6,5 por ciento, frente a la media europea del 10 por ciento, liderada por Italia con un 13,1 por ciento, más del doble que España.

Las actividades contempladas en el segmento de actividad de Servicios de saneamiento urbano incluyen la limpieza viaria, recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos. En el último ejercicio se estima un volumen de facturación superior a los 5.000 millones de euros, dando empleo directo a más de 115.000 operarios.

Finalmente, otros servicios a la sociedad (*Facility Management*) engloban actividades de limpieza de edificios, jardinería, mantenimiento de edificios, gestión energética y otros servicios generales. El sector facturó, en 2009, 7.350 millones de euros, lo que supuso un descenso del 12 por ciento respecto al ejercicio anterior. El empleo directo en 2009 ascendió a 375.000 personas, lo que supuso un descenso del 10 por ciento respecto al ejercicio previo. La estimación para 2010 recorta el número de trabajadores a 371.000 personas. Información adicional referida a la oferta empresarial recoge el cese de actividad a lo largo de los últimos dos años de más de 2.000 empresas hasta sumar en la actualidad 16.100 empresas, de las que más del 70 por ciento tienen menos de 10 trabajadores.

Aparte de la disminución de la actividad, el principal problema detectado, común a todas las empresas de servicios que contratan con las Administraciones públicas, es el generalizado incumplimiento por éstas de sus obligaciones de pago.

### **1.1. La crisis de deuda soberana.**

La primavera de 2010 supuso un giro trascendental en el diseño de la política económica durante la crisis financiera global. Los planes fiscales diseñados y puestos en marcha durante la última parte de 2008 y principios de 2009 impulsaron la recuperación económica que se constató en la segunda parte de 2009, sobre todo en EE.UU., China y el resto de economías emergentes, impulsadas por la fortaleza de su demanda interna. Como consecuencia, las expectativas sobre la actividad económica mejoraron notablemente durante los primeros meses de 2010, constituyendo este cambio en la posición cíclica una de las características de la economía global. Pero, simultáneamente, resurgieron las dudas sobre la capacidad de algunas economías de la Unión Económica y Monetaria (UEM) para enfrentarse a los elevados niveles de déficit público y endeudamiento que habían alcanzado. Las consecuencias fueron un notable incremento de los diferenciales soberanos y una nueva fase de inestabilidad financiera en Europa, que condujo a las medidas impulsadas por el Consejo Europeo el 9 de mayo de 2010, en el que se acordaron las características de un primer esbozo del mecanismo de estabilización europeo así como medidas excepcionales para el BCE, que consiguieron estabilizar los mercados en el corto plazo, aunque persistieron las incertidumbres en el medio plazo caracterizadas por la implementación del rescate griego en sus primeras fases, la credibilidad de los procesos de consolidación fiscal en el resto de economías periféricas europeas y el compromiso real de las economías centrales europeas con el rescate.

La crisis de deuda soberana que impulsó la intensificación de los planes de consolidación fiscal europeos sobredimensionó los efectos sobre el crecimiento de las economías europeas, minusvalorando los efectos positivos de la recuperación de la confianza de los mercados financieros que propiciaba el cumplimiento de los planes de consolidación fiscal presentados a principios de 2010.

El fuerte aumento de las tensiones financieras en Europa durante el segundo trimestre comenzó a remitir con la publicación de los resultados de los *stress testing* sobre las entidades financieras europeas. No obstante, los efectos de las pruebas no fueron

homogéneos para las economías europeas. Los efectos diferenciadores de las pruebas de estrés para las entidades financieras españolas, en particular la caída de márgenes que contrastaba con la estabilidad de los mismos o incluso con su incremento en los sistemas financieros de las economías centrales, se mostraron positivos para contrarrestar la preocupación de los mercados sobre las necesidades de capital de las entidades financieras y reforzar la solvencia del sistema financiero español.

Después de las tensiones financieras durante la primavera y el inicio del verano, los mercados diferenciaron entre activos soberanos. El diferencial de Grecia disminuyó en otoño, como consecuencia del plan de consolidación fiscal y del compromiso europeo y del FMI. Resurgieron las dudas sobre Irlanda, como consecuencia de la incertidumbre que generaba la solvencia del sistema bancario, a pesar de los *stress testing* del verano, y su gran tamaño. En Portugal, las incertidumbres se originaban por las dudas sobre las cuentas públicas y sobre la capacidad política para impulsar las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de déficit. Además de esta mayor diferenciación en precios, los mercados comenzaron a abrirse de una forma selectiva y las emisiones de deuda constituyeron una señal de la relajación de las tensiones sistémicas. No obstante, los diferenciales soberanos permanecieron muy elevados en Europa, constituyendo la principal fuente de riesgo, debido a la relación existente entre las incertidumbres por la deuda soberana y los riesgos del sector financiero, sobre todo en las economías periféricas.

A finales de 2010, aparecieron nuevas tensiones en los mercados financieros como reflejo de las dudas sobre la solvencia de los sistemas financieros europeos y de la capacidad de las instituciones europeas para resolver la crisis de deuda soberana. Sin embargo, a diferencia de primavera, el efecto contagio a otras economías fue más limitado, dado que la aversión al riesgo no pareció incrementarse de manera significativa. Las dudas sobre los sistemas financieros se vieron amplificadas por la imposibilidad de Portugal e Irlanda para cumplir sus planes de consolidación fiscal y las dudas sobre la capacidad de las economías periféricas europeas para aumentar su crecimiento potencial, haciendo más sostenible la evolución de la deuda sobre el PIB.

Tras el Consejo Europeo del 28 de octubre, los mercados dudaron de la capacidad de las autoridades europeas para afrontar la crisis de la deuda soberana.

En Europa, las tensiones financieras persistieron al inicio de la primavera, afectando a las economías periféricas ante la ausencia de una solución integral a la crisis de deuda que pudiera acotar los problemas existentes. No obstante, las reuniones del Consejo Europeo celebradas en marzo impulsaron el marco europeo en coordinación económica y prevención de crisis. El nuevo programa de ayuda a Grecia y la flexibilización del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSF), acordados en la cumbre europea del pasado 21 de julio, no consiguieron evitar un verano pleno de incertidumbre en el que las expectativas se deterioraron continuamente. El contagio de la crisis de deuda a economías como España, Italia, Bélgica e incluso Francia ha aumentado las dudas sobre la UEM y ha hecho que los mercados exijan medidas urgentes y concretas para solucionar los graves problemas planteados. Las tensiones financieras de agosto impulsaron la reacción de los bancos centrales, anunciando la ralentización de las subidas de tipos en Europa, que ahora han bajado, o retrasando significativamente el inicio del ciclo alcista en Estados Unidos. Además, el BCE adoptó medidas extraordinarias de liquidez, comprando bonos españoles e italianos en los mercados secundarios de deuda, a la espera de la operatividad del EFSF.

## **1.2. Situación de la economía española.**

En este entorno global, la economía española se ha enfrentado a la crisis más intensa de las últimas décadas. El comienzo de la crisis en agosto de 2007 coincidió con el máximo cíclico de la economía española que se alcanzó en el segundo trimestre de 2007. Desde entonces, la economía se vio inmersa en una fuerte desaceleración experimentando tasas de crecimiento negativas durante la segunda parte de 2008 y todo 2009, año en el que el crecimiento medio se situó en el -3,7 por ciento. A lo largo de 2010 se alcanzan crecimientos positivos de la actividad, observándose un crecimiento promedio del -0,1 por ciento que continuaron durante la primera parte de 2011. Pero desde el inicio de este verano, también se han deteriorado significativamente las expectativas sobre la economía española. Durante el tercer

trimestre, la economía española ha experimentado un crecimiento intertrimestral nulo y resulta bastante probable que esta fuerte desaceleración se acentúe en el cuarto trimestre, que podría alcanzar crecimiento negativo. Como consecuencia, el crecimiento promedio del año podría situarse en el 0,7 por ciento y las expectativas para el próximo año han empeorado muy significativamente durante los últimos meses.

Las consecuencias de la crisis para el empleo han sido devastadoras. En el tercer trimestre de 2007, la economía española tenía 20,5 millones de ocupados y la tasa de desempleo había alcanzado un mínimo histórico del 7,95 por ciento en el trimestre anterior. Desde entonces, el empleo se ha reducido drásticamente en casi 2,4 millones de personas y la tasa de desempleo ha aumentado en 13,5 puntos porcentuales hasta situarse en el 21,5 por ciento. La experiencia de la crisis de los años noventa resulta valiosa para afrontar la situación actual. La economía española necesitó después de aquella crisis 14 años para reducir la tasa de desempleo en aproximadamente 14 puntos, lo que proporciona una idea del camino que se debe recorrer para recuperar la tasa de desempleo que había al inicio de la crisis actual.

Un factor clave en la salida de la crisis de los años noventa fueron las devaluaciones competitivas que permitieron recuperar competitividad e impulsaron la demanda externa y, por tanto, la actividad y el empleo. La integración en la UEM impide esta posibilidad por lo que se plantea el reto de recuperar competitividad sin posibilidad de recurrir a devaluaciones de la moneda. En este sentido, la única vía es impulsar con carácter de urgencia un plan de desinflación de la economía española. Este plan debería sustentarse en dos pilares básicos: el equilibrio presupuestario y un pacto de rentas, que permitiera una moderación de la inflación, facilitando un proceso de desinflación competitiva y preservando el poder adquisitivo de los salarios. La consolidación fiscal debe acotar la deuda y simultáneamente se debe aumentar el crecimiento potencial de la economía española.

### **1.3. La inversión pública determinante de la productividad.**

En este sentido, resulta necesario impulsar la inversión pública, determinante de la productividad y, por tanto, del crecimiento potencial de la economía. El escenario presupuestario para la inversión pública española en la próxima legislatura está limitado por las dotaciones fijadas en la Actualización del Programa de Estabilidad Presupuestaria remitido por el Gobierno español a la Comisión Europea. El objetivo inicial de alcanzar un déficit público del 3 por ciento en 2013 ha sido recientemente ampliado, en abril de 2011, al fijarse un nuevo objetivo de déficit público del 2,1 por ciento en 2014. Ello ha determinado que, en lo relativo a la reducción del gasto público, se haya programado una progresiva y significativa disminución de la inversión pública que representa un 20 por ciento de la consolidación fiscal total realizada para conseguir el objetivo de reducir en 9,1 puntos porcentuales el déficit público español<sup>3</sup>. Así, la inversión pública, excluida la realizada por las empresas y entidades públicas empresariales, contabilizada fuera del balance de las Administraciones públicas, se reducirá desde el 4,4 por ciento del PIB, alcanzado en 2009, hasta el 2,6 por ciento considerado en 2014.

Este escenario condiciona, por tanto, la política inversora de los próximos años en materia de infraestructuras, que debería estar presidida, más que nunca, por el principio de eficiencia, otorgando mayor protagonismo a las fórmulas de contratación público-privadas y poniendo en valor determinadas infraestructuras, ejes y modos de transporte. Por ello, se debería diseñar una política de infraestructuras basada en tres ejes fundamentales de actuación. Primero, potenciar el transporte ferroviario de mercancías, anticipando la ejecución de los cinco grandes corredores, Mediterráneo, Central, Atlántico, Cantábrico-Mediterráneo, y Atlántico-Mediterráneo, incluidos en la Red Transeuropea de Transportes, recientemente aprobado por la Comisión Europea, así como la puesta en valor de los corredores que han quedado en desuso por la explotación de las nuevas líneas de alta velocidad, y mejorar su conexión con los puertos para favorecer el transporte intermodal marítimo-terrestre y ampliar el

---

<sup>3</sup> Del 11,2% del PIB en 2009 al objetivo del 2,1% en 2014.

*hinterland* actual portuario. Segundo, resolver el déficit existente en España en infraestructuras del ciclo integral del agua, y tercero, anticipar la puesta en valor de determinadas infraestructuras, en planificación y construcción, en las que las reprogramaciones y rescisiones de contratos realizadas imposibilitan el cierre de determinados itinerarios parcialmente construidos.

## **2. CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURAS.**

El desarrollo de un futuro plan de infraestructuras debe girar en torno a tres ejes fundamentales: la potenciación del transporte de mercancías por ferrocarril, la resolución del déficit existente en las infraestructuras del ciclo integral del agua y su déficit inversor e inadecuación de los sistemas de depuración y tratamiento de aguas, y completar la modernización y mejora de la red viaria nacional de autopistas, autovías y carreteras, así como de las infraestructuras urbanas de transporte para la promoción del uso del transporte público.

La realización de las obras mediante su financiación privada a través de fórmulas contractuales de colaboración público-privadas (concesiones de obra pública o contratos de colaboración público-privada) requiere la solución previa de los problemas que, en estos momentos, presenta el sistema concesional.

### **2.1. Concesiones de infraestructuras de transporte.**

#### **2.1.1. La necesidad de resolución previa de los problemas pendientes.**

Para acometer con éxito un futuro plan de infraestructuras mediante el sistema concesional, es necesario resolver, previamente, los problemas pendientes que, fundamentalmente, se concretan en la adopción de las oportunas medidas de reequilibrio que garanticen la viabilidad de las autopistas de peaje, que entraron en explotación en los últimos 15 años, y la resolución definitiva de algunas cuestiones pendientes en los 10 contratos de autovías de primera generación contratados en 2007. Ambas cuestiones afectan a la mayoría de las principales empresas

concesionarias del país, por lo que resulta obligado referirse a estos problemas y a sus posibles soluciones.

**a) La viabilidad de las actuales autopistas de peaje.**

La viabilidad de las autopistas de peaje españolas adjudicadas en los últimos 15 años atraviesa una crítica situación consecuencia de varios factores: el sobrecoste del valor de las expropiaciones, el sobrecoste producido por la realización de obras adicionales y la caída histórica de los niveles de tráfico, originada, en gran medida, por la crisis económica. La resolución de este problema es prioritaria, si se pretende que las empresas y el sector financiero se planteen la realización y financiación de nuevas concesiones. Por ello, resulta imprescindible dar continuidad a las medidas de reequilibrio adoptadas en la *Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010*. (Disp. Adic. 41ª) y en la *Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal* (Disp. Adic. 8ª), de forma que se garantice definitivamente su viabilidad y la continuidad de la prestación del servicio público.

Para ello, y a fin de lograr estructurar una financiación a largo plazo, es necesario extender el periodo de vigencia de la cuenta de compensación, referida en la Disp. 8ª de la Ley 43/2010, del servicio postal universal, a un mínimo de 20 años y al resto de concesiones no comprendidas en dicha disposición pero que puedan estar en las mismas condiciones.

Asimismo, para aquellas concesiones con un déficit de tráfico real superior al 50 por ciento del considerado en las estimaciones iniciales (alguna concesión apenas alcanza el 15 por ciento del tráfico previsto) deberían adoptarse otras medidas adicionales que garanticen su viabilidad, dado que la cuenta de compensación, por sí sola, no será suficiente para conseguir el reequilibrio total de la concesión al estar limitado su importe al 49 por ciento de los ingresos totales.



**b) El reequilibrio pendiente de las autovías de primera generación.**

En 2011, en cumplimiento de la Disposición Adicional 42ª de la Ley de Presupuestos para 2010, se otorgaron préstamos participativos a las sociedades concesionarias adjudicatarias de los 10 contratos de autovías de primera generación para financiar tanto las obras adicionales no contempladas en las ofertas presentadas como el incremento económico inherente a las alternativas. No obstante, subsisten problemas, pendientes de resolver, que afectan a la viabilidad de los contratos, y que necesariamente requieren, por un lado, la ampliación y extensión en el tiempo de algunas de las medidas ya adoptadas y, por otro, completar el reequilibrio económico - financiero de las mismas. De los pendientes de solución, cabe destacar los siguientes:

En primer lugar, según los reequilibrios realizados hasta el momento de los contratos de concesión, el 100 por cien de la tarifa debería comenzar a cobrarse en junio de 2011, fecha prevista para la terminación de las obras. Pero la realidad es que, por causas ajenas a las concesionarias (retraso en la aprobación de los proyectos, y posterior desembolso de los préstamos participativos) la terminación de las obras no se producirá en la fecha inicialmente prevista sino a lo largo de 2012, dependiendo de cada contrato. Este retraso en la aplicación de la totalidad de la tarifa (junio de 2011 hasta la efectiva terminación en 2012) representa una pérdida de ingresos, respecto a los considerados en la oferta, que es necesario compensar para reequilibrar la concesión.

En segundo lugar, el nivel de tráfico real, detectado en estas actuaciones es significativamente inferior al tráfico medio previsto, sin que pueda explicarse exclusivamente por el impacto coyuntural de la actual crisis económica. Las estimaciones de tráfico facilitadas por la Administración titular durante el proceso de licitación procedían, en muchos casos, de un único registro diario de las estaciones de conteo preexistentes, obteniéndose la intensidad de tráfico media anual proyectando dicho único valor, que la realidad ha mostrado erróneo.

En tercer lugar, la desagregación real del tráfico de vehículos ligeros y pesados es insuficiente. La medida de compensación adoptada – tarifa equivalente de vehículos

ligeros/pesados – tiene un periodo de vigencia claramente insuficiente, y debe extenderse a todo el plazo restante de concesión. Esta acción de dar continuidad a una medida ya aprobada por la Administración no tendría coste adicional para la misma, ya que únicamente serviría para asegurar parte del cobro de la anualidad prevista en todos estos contratos de concesión. De no adoptarse, provocará un fuerte quebranto comprometiendo su viabilidad. No encuentra justificación haber establecido en los contratos un umbral máximo de tráfico, imposible de alcanzar debido a las diferencias que se han detectado en la desagregación de tipologías de tráfico.

En cuarto lugar, el retraso en la aprobación de los proyectos, y posterior desembolso de los préstamos participativos, ha originado el vencimiento de los préstamos contratados con las entidades financieras y la necesidad de su renegociación. Los nuevos tipos de interés impuestos a los créditos renovados, como consecuencia de las nuevas condiciones de los mercados financieros suponen un sobrecoste financiero muy importante que es preciso compensar para lograr el reequilibrio de las concesiones.

### **2.1.2. La necesidad de movilizar otras fuentes de ingresos.**

Las actuales restricciones presupuestarias imponen la búsqueda de otras fuentes de ingresos para la resolución de los problemas pendientes y la puesta en marcha de los nuevos planes de infraestructuras. Para ello, además de acudir al sistema concesional, y con el fin de minimizar el impacto presupuestario en las cuentas públicas de las inversiones que deban realizar las Administraciones públicas en los reequilibrios pendientes y nuevas concesiones de peaje en sombra o disponibilidad, deberán contemplarse, entre otras, las siguientes medidas:

- 1) Aprovechar la capacidad de generación de ingresos adicionales que existe en las concesiones actuales.
- 2) Adecuar los límites vigentes de velocidad en la red de carreteras de alta capacidad en función del grado de siniestralidad, intensidad de tráfico y parámetros de trazado de las infraestructuras.

- 3) Mejorar las deficiencias actualmente detectadas en la señalización y conectividad de las autopistas de peaje en su interacción con el resto de la red de carreteras favoreciendo la creación de itinerarios a través de las mismas.
- 4) Estudiar la posibilidad de reservar, exclusivamente en horas punta, parte de la plataforma actual de las vías libres de acceso a grandes núcleos urbanos para favorecer el transporte público. Esta medida, además de apoyar y fomentar un mayor uso del transporte público, permitiría reducir los costes de congestión habituales en los citados periodos de uso al obtener una mayor utilización de la capacidad de los corredores existentes, claramente infrautilizada.
- 5) Análisis del pago por el uso de las infraestructuras de transporte, contemplándose las especificidades que salvaguarden la competitividad de los sectores que pudieran verse afectados.
- 6) Estudiar e implementar en concesiones de autopistas de peaje maduras, que finalizarán en los próximos años, su nueva licitación de los contratos actuales garantizando un valor actual neto (VAN) fijo y predeterminado que permita captar recursos de inversores institucionales y en los mercados de capitales, con la finalidad de garantizar su mantenimiento, una vez finalizado su plazo de concesión con el que hubiese satisfecho su equilibrio económico financiero.

### **2.1.3. El transporte ferroviario de mercancías como objetivo preferente de la política de infraestructuras.**

La liberalización del transporte ferroviario de mercancías en España no ha resuelto el déficit histórico que presenta frente a la carretera, y frente a los principales países de la Unión Europea. El volumen anual de mercancías transportadas en España por ferrocarril representa el 11 por ciento del de Alemania, el 27 por ciento de Francia, el 49 por ciento del Reino Unido y el 52 por ciento del de Italia. Las mercancías embarcadas y desembarcadas en los mayores puertos de contenedores españoles (el 0,4 por ciento en Algeciras, el 5,8 por ciento en Valencia y el 2,4 por ciento en Barcelona) son sensiblemente inferiores a los de los mayores puertos europeos por tráfico de contenedores (el 17,7 por ciento en Rotterdam, el 51 por ciento en

Hamburgo, el 9,1 por ciento en Amberes y el 44,2 por ciento en Bremen-Bremerhaven).

Si se tiene en cuenta la situación actual del ferrocarril, resolver el déficit histórico de este modo de transporte debería ser una de las prioridades del programa de infraestructuras para la próxima legislatura, sin descuidar los otros modos de transporte.

El objetivo anterior encaja además en las prioridades de la Comisión Europea para su Red Transeuropea de Transportes (RTE – T). En 1996, la CE estableció las primeras directrices para la creación de una Red Transeuropea de Transportes (RTE-T), habiéndose realizado desde entonces 2 procesos de revisión sobre el alcance y ámbito de actuación de esta red, el primero en 2003, y el segundo - actualmente en tramitación - en 2009. Dicha Red Transeuropea la integran una red básica, que deberá estar concluida antes de 2030, y una red global, a finalizar antes de 2050, conformando una malla de transporte que unirá nodos y enlaces de importancia estratégica a través de corredores multimodales.

La segunda revisión de la CE, supuso un importante avance el 19 de octubre de 2011, cuando presentó su propuesta de actuación a elevar próximamente al Consejo y Parlamento europeo, y en la que se recogieron un total de 10 corredores europeos de los cuales 2 afectan directamente a España<sup>4</sup>, entre los que se incluyen los 5 corredores propuestos por el Gobierno español<sup>5</sup> (algunos de ellos son secciones de los corredores europeos propuestos). Todos los corredores españoles recogidos en la propuesta de la CE son multimodales y consisten en una red de alta velocidad ferroviaria para viajeros, una red ferroviaria para mercancías interoperables y una red viaria de altas prestaciones que conectarán los principales nodos existentes en cada corredor, ciudades, puertos, aeropuertos, grandes centros de producción y terminales

---

<sup>4</sup> El corredor Mediterráneo que incorpora lo que el Gobierno de España denomina Corredor Mediterráneo y Corredor Central, y el eje Lisboa/Estrasburgo que incorpora el corredor Atlántico en la denominación española.

<sup>5</sup> Corredor Mediterráneo, corredor Central, corredor Atlántico, corredor Cantábrico/Mediterráneo y corredor Atlántico/Mediterráneo,

intermodales ubicadas en nodos logísticos. En lo relativo al transporte ferroviario, la decisión favorable de la CE implica que todos los corredores deberán ser interoperables a nivel europeo, por lo que las actuaciones ferroviarias españolas deberán contar con ancho internacional, sistema ERMTS y electrificación.

Esta última revisión realizada por la UE, a diferencia de la realizada en 2003, obliga a los Estados miembros a cumplir con sus obligaciones para con la Red, y por ello se ha realizado un Reglamento financiero en el que cada Estado miembro ha trasladado sus actuaciones y previsiones de inversión. En el caso de las actuaciones recogidas y propuestas por el Gobierno español, se reparten en 5 corredores -2 más que los considerados en la anterior revisión - que comprometen un total de 49.800 millones de nuevas inversiones a realizar en el periodo 2014/2020, anticipando además 10 años la finalización de dicha red que debería concluirse, según el reglamento europeo, en 2030.

La propuesta de la CE realizada el pasado 19 de octubre se presentará próximamente al Parlamento europeo y se someterá a observaciones de sus Estados miembros, concluyendo este proceso de información en el segundo semestre de 2012. La dotación presupuestaria europea para las actuaciones de las redes básica y global podría situarse en 31.000 millones de euros, pudiéndole corresponder a España una financiación de hasta el 10% de su presupuesto de inversión - inicialmente estimado en 49.800 millones de euros -.

Entre otras actuaciones, debería anticiparse la ejecución de los cinco grandes corredores, Mediterráneo, Central, Atlántico, Cantábrico-Mediterráneo, y Atlántico-Mediterráneo, incluidos en la Red Transeuropea de Transportes, así como la puesta en valor de los corredores que han quedado en desuso por la explotación de las nuevas líneas de alta velocidad, mejorando su conexión con los puertos para favorecer el transporte intermodal marítimo-terrestre, ampliando el *hinterland* actual portuario para lo cual habrá que contar con el compromiso del Estado y de las CCAA, para impulsar estos proyectos.

Las cifras de inversión estimadas por el Gobierno español en los cinco grandes corredores ferroviarios a ejecutar en el periodo 2014/2020 son:

- Corredor Mediterráneo: 19.424 millones de euros de inversión,
- Corredor Central: 11.621 millones de euros de inversión,
- Corredor Atlántico: 11.699 millones de euros de inversión,
- Corredor Cantábrico/Mediterráneo: 13.168 millones de euros de inversión,
- Corredor Atlántico/Mediterráneo: 6.025 millones de euros de inversión.

#### **2.1.4. Infraestructuras de transporte y promoción del uso del transporte público.**

Una movilidad sostenible requiere de un mayor protagonismo del transporte colectivo, tanto del ferroviario como del viario. En este sentido, las infraestructuras de transporte desempeñan, además, un importante papel para el mejor desarrollo de un sistema de transporte público. En el caso del transporte viario colectivo, es necesario completar las insuficientes infraestructuras de transporte actuales, construyendo carriles Bus-VAO en todos los ejes de penetración de las grandes ciudades españolas, así como en las principales áreas metropolitanas y de estaciones intermodales, que faciliten los transbordos de los usuarios. Todo ello, debe complementarse con acciones de mejora de la red y con el desarrollo de aparcamientos disuasorios a los medios de transporte colectivos.

El insuficiente uso del transporte público empeora las condiciones de vida de los ciudadanos. Resultan, por tanto, necesarias las adecuadas medidas de promoción y potenciación del uso del transporte colectivo en autobús y ferrocarril. Los problemas circulatorios que afectan a la práctica totalidad de las ciudades españolas, sólo pueden superarse si existen alternativas de transporte público de calidad, mediante reservas de espacio exclusivas para el transporte público en las vías terrestres, como son los carriles-bus, que deben comunicar con centros de transporte en el ámbito urbano y metropolitano, aparcamientos disuasorios para los vehículos privados en las zonas periféricas de las ciudades, estaciones de autobuses e intercambiadores de transporte que garanticen la intermodalidad de los servicios de transporte, que se completarían

con el correspondiente equipamiento de apeaderos, marquesinas, paradas o postes de información a los usuarios. El transporte público en autobús y ferrocarril es más económico para la sociedad e internaliza todos sus costes, dado que los compensa a través de los diferentes impuestos que soporta.

En definitiva, para conseguir un transporte más sostenible y respetuoso con el medio ambiente, es necesaria una política de promoción del uso del transporte público a través de la construcción de nuevas infraestructuras y del mantenimiento de las actuales en régimen de concesión y, entre ellas, estaciones de autobuses, intercambiadores de transporte, plataformas reservadas para el transporte en autobús, aparcamientos públicos, aparcamientos disuasorios para vehículos privados en las zonas periféricas de los núcleos urbanos y carriles bus en las principales vías de acceso a las ciudades, con conexión directa a los centros de transporte urbano de las mismas.

## **2.2. Ciclo integral del agua.**

El problema fundamental del ciclo integral del agua se concentra en la resolución del déficit hídrico actual, así como en el incompleto desarrollo de los sistemas relacionados con el mismo y, en especial, el de la depuración de las aguas residuales y su reutilización.

La derogación del Plan Hidrológico Nacional en 2.004, la puesta en marcha del Programa AGUA en 2.005 y la aprobación del Plan Nacional de Calidad de las Aguas en 2.007 han configurado una realidad que, sin llegar a resolver los problemas existentes, condicionará sin duda la futura política hidráulica.

### **2.2.1. Resolución del déficit de recursos hídricos en las diversas cuencas.**

La decisión de sustituir las transferencias de recursos previstas en el artículo 13 de la Ley 10/2001, de 15 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (PHD), por un conjunto de

obras que configuraron una alternativa para atender el déficit de recursos hídricos de diversas cuencas, se plasmó en Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio.

Derogado el trasvase previsto desde el río Ebro hacia Cataluña, Levante y Sureste Peninsular con capacidad para 1.000 Hm<sup>3</sup>/año, se diseñó una alternativa que incorporaba sistemas de desalación (600 Hm<sup>3</sup>/año), reutilización de aguas regeneradas (200 Hm<sup>3</sup>/año) y otras actuaciones relacionadas con la modernización de regadíos, aguas subterráneas, etc. El Plan de construcción de desaladoras, cuyo coste se evalúa en 2.000 M€, tras siete años de ejecución está muy avanzado pero por razones de diferente índole la mayor parte de las instalaciones no están terminadas y, por tanto, no operativas.

La incertidumbre persiste al día de hoy y, por tanto, aun estando sentadas las bases de la posible resolución de los problemas de déficit hídrico en las distintas áreas, será necesario dar prioridad tanto a las infraestructuras pendientes como a las medidas de gestión que lo hagan posible.

### **2.2.2. Resolución del déficit inversor en las infraestructuras del ciclo integral del agua.**

Tras la promulgación de la Directiva Europea (91/271/CEE) por la que se exigía que las aglomeraciones urbanas tuviesen recogidas sus aguas residuales y conectadas a un sistema de depuración antes del 31/12/2.005, se aprobó en España en 1.995 el Plan Nacional de Depuración que, con una inversión prevista cercana a los 12.000 millones de euros que suponía el cumplimiento de las directrices europeas que en España afectan a más de 70 millones de habitantes equivalentes.

Este Plan ha permitido la construcción en una década de alrededor de 1.000 depuradoras y hoy se cuenta con una capacidad de depuración superior a 4.000 Hm<sup>3</sup>/año.

Superado el escenario temporal (2.005) de dicho Plan, fue necesario acometer una revisión del mismo que culminó en la redacción y posterior aprobación (2.007) del Plan



Nacional de Calidad de las Aguas que, además de resolver actuaciones pendientes del PND, tenía por objetivo hacer frente a la necesidad de acometer ampliaciones y mejoras de plantas existentes, incorporar nuevas tecnologías para conseguir alcanzar altos niveles de calidad, modificar esquemas de tratamiento para cumplir con las exigencia en zonas sensibles, corregir el impacto de las aguas de lluvia, etc.

La inversión total estimada del Plan Nacional de Calidad de las Aguas es superior a los 16.000 M€ de los que el Ministerio de Medio Ambiente se ha comprometido a invertir del orden del 40% a través de Convenios con las CCAA.

Finalmente, está en elaboración un Plan Nacional de Reutilización de las Aguas que pretende duplicar la capacidad actual de 500 Hm<sup>3</sup>/año con una inversión prevista aproximada de 400 millones de euros.

Ahora bien, el ciclo integral del agua requiere también de otro tipo de actuaciones. Será necesario revisar los sistemas de potabilización para adaptarse a los nuevos estándares de calidad europeos y, dentro de un marco de una mayor eficiencia en la gestión hídrica, habrá que seguir apostando por aquellas actuaciones que limiten las pérdidas en las redes, una mayor interacción del binomio agua/energía, una mayor apuesta por la hidrología urbana y, además, habrá que estar preparados para afrontar nuevas demandas con una menor disponibilidad de recursos convencionales en un futuro. Por lo que no deben descartarse otro tipo de medidas para incrementar la disponibilidad de recursos hídricos como son las transferencias de recursos hídricos, bien entre cuencas del mismo ámbito hidrográfico o de otros.

### **2.2.3. Actuaciones propuestas en infraestructuras.**

Se propone la reactivación de los planes de depuración y reutilización, así como de todas aquellas medidas que sea necesario acometer para el cumplimiento de los objetivos de la Directiva Marco del Agua (DMA).

Es difícil evaluar todas las necesidades futuras por lo que habrá que esperar a que culmine el proceso de planificación de las Demarcaciones Hidrográficas que según la DMA deberán incluir los programas de medidas a llevar a cabo en materia hidráulica.

Asimismo será prioritario terminar las obras correspondientes al Programa de Desalación revisando el papel de los distintos Entes actuantes, identificando usuarios, y estableciendo una política de tarifas realista.

#### **2.2.4. Financiación.**

La ejecución de este tipo de infraestructuras se ha hecho tradicionalmente con cargo a los presupuestos estatales, mas tarde complementados con los de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias impuestas por el Plan de Consolidación Fiscal, que deberá llevar a las distintas Administraciones públicas españolas al cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit público hasta los niveles comprometidos con la Unión Europea<sup>6</sup>, obligan a considerar fórmulas de financiación complementarias a los presupuestos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Para ello, debe contemplarse la revisión de las tarifas y el recurso a la financiación privada mediante fórmulas de colaboración público-privadas, que incluyen los modelos de concesión de obra pública, el contrato de colaboración público privada en sí mismo y algunas otras estructuras jurídicas, y que han de planificarse cuidadosamente y consensuarse previamente con el sector privado con el fin de que sea posible obtener la financiación necesaria para este tipo de proyectos. Esto toma especial relevancia en la complicada situación económico-financiera actual, en la que las condiciones necesarias para la obtención de esta financiación – al igual que sucede en la deuda pública – se han endurecido significativamente.

---

<sup>6</sup> El Estado español deberá situar su déficit público, a final del 2013, en un porcentaje del PIB no superior al 3%.

**a) La revisión de las tarifas.**

La Ley de Aguas de 1985, y su posterior Reglamento del DPH, establecieron un régimen económico financiero que introdujo el cobro de cánones y tarifas para la recuperación de los costes de la financiación de las infraestructuras hidráulicas así como de su explotación. Su aplicación, no obstante, no ha estado exenta de dificultades dada la diversidad de beneficiarios que han concurrido en una misma actuación y por el hecho de que la propia funcionalidad y objetivo de algunas de ellas tienen un carácter de interés general, lo que ha condicionado la recuperación íntegra de dichos costes.

En la década de los noventa, y para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Depuración (PND), las CCAA competentes en la materia, comenzaron a aplicar el llamado canon de saneamiento cuyo principal objetivo ha sido hacer frente a los gastos derivados de la gestión, explotación y mantenimiento de las instalaciones y, en menor medida, a la financiación de su construcción. Ello originó la modificación del existente canon de vertidos que gravaba los vertidos autorizados y cuya recaudación iba destinada a la protección y mejora del medio receptor (objeto similar al del canon de saneamiento) siendo sustituido por el de control de los vertidos, para cubrir los gastos que los Organismos de Cuenca, a través de las Comisarias, tienen que afrontar para el control y seguimiento de las actuaciones derivadas del PND.

Los cánones de saneamiento se han venido incorporando a la legislación autonómica de forma desigual y heterogénea tanto por el momento de su aplicación como por su cuantía, con un rango que se sitúa entre 0,25 €/m<sup>3</sup> y 0,45 €/m<sup>3</sup>. De hecho, aún hoy, transcurridos quince años desde la aprobación del Plan, hay Comunidades autónomas que no contemplan dicha figura impositiva y, salvo excepciones, no han servido para la financiación de los correspondientes Planes de depuración o lo han hecho de forma parcial.

El propio PND, para su financiación, propició el acuerdo entre las Administraciones de manera que sus presupuestos han amparado estas actuaciones que, además, recibieron importantes aportaciones y ayudas de los Fondos Europeos (Cohesión y FEDER). Así, la mayoría de los aproximadamente 10.000 M€ invertidos en saneamiento

y depuración, hasta 2005, han sido financiados vía presupuestaria y fondos europeos, si bien la gestión posterior sí ha quedado cubierta, al menos teóricamente, por los ingresos provenientes de los cánones y tarifas, tanto de las Comunidades autónomas como de los Entes Locales.

Aprobado el nuevo Plan de Calidad de las Aguas (2007), cuyo escenario temporal es 2015, año en el que debe cumplirse la Directiva Marco del AGUA (DMA), con una inversión prevista de más de 16.000 M€, vuelve a considerarse la financiación pública (tanto estatal como autonómica) como modelo recurrente aunque ya aparece la conveniencia de incorporar recursos extra-presupuestarios.

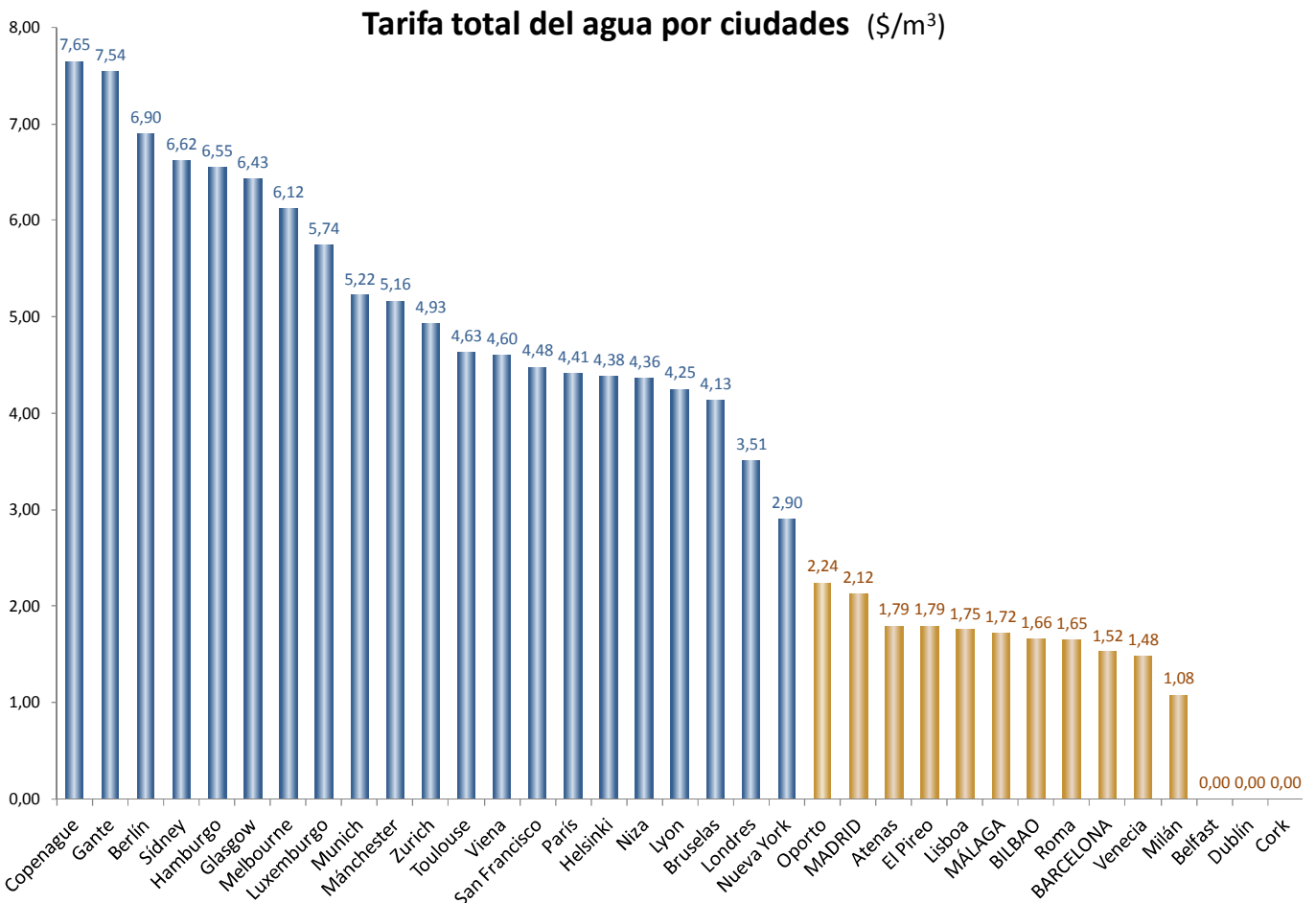
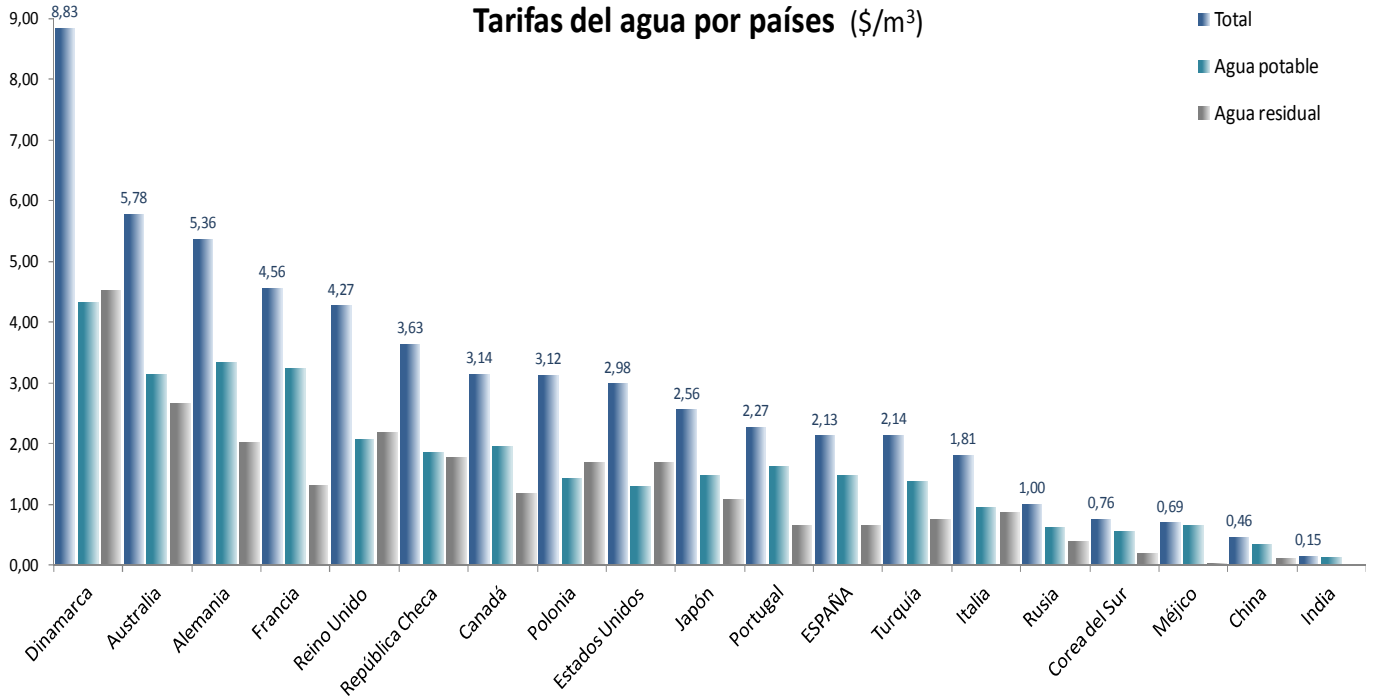
Ahora bien, poco se ha avanzado en dicho Plan, tanto desde el punto de vista de su ejecución como de su financiación. Ello es debido, principalmente, a dos motivos: la reducción de los fondos europeos (que se verán mermados a partir de 2013) y la reducción de la inversión pública en infraestructuras, consecuencia de los ajustes asociados al proceso de consolidación fiscal. La ralentización actual de la actividad en materia de ejecución de infraestructuras hídricas obliga a plantearse una decidida apuesta por una financiación no estrictamente presupuestaria que permita reactivar las inversiones previstas.

Pese a que la DMA establece en su Art. 9 la aplicación del principio de recuperación de costes de todos los servicios relacionados con el agua para, aun con las excepciones previstas, conseguir un uso racional de los recursos evitando el despilfarro, lo cierto es que, actualmente, el coste anual de todos los servicios del agua asciende a una cifra próxima a los 13.000M€ de los que casi una tercera parte no se imputan a ningún usuario por considerarlos de interés general. De los casi 9.000 M€ que se imputan, se pagan alrededor de 6.000 M€, es decir un 65 por ciento de lo que se pretende cobrar y menos del 50 por ciento de los costes totales. Se podría alegar que el excesivo recurso a la declaración de interés general de obras de este tipo, por parte de las Administraciones competentes, no ha hecho posible la repercusión de las inversiones en los usuarios lo que, unido a las tradicionales políticas de subvención del coste del

agua, ha propiciado que el precio que se paga es menor que el coste derivado de la obtención del recurso, las inversiones en infraestructuras y su gestión posterior.

En definitiva, las tarifas existentes no reflejan los costes reales y no repercuten o lo hacen de forma muy parcial la inversión realizada.

Esta situación contrasta con la de los principales países de nuestro entorno y ciudades comparables que, con mayor pluviometría y sin los problemas de escasez de agua que padece España, cuentan con tarifas dos ó tres veces superior a las nuestras y ello a pesar de la posible falta de homogeneidad en la forma de componer las mismas.



Fuente: GWI, Global Water Intelligence. Datos de 2011

Si bien, para el uso industrial del agua, en algunos territorios de España la industria ya está asumiendo un coste adicional en forma de tributo, añadido a las inversiones que ellos mismos deben realizar en sus procesos de captación, adecuación, reutilización, eficiencia en el uso y depuración, entre otras, especialmente para los procesos productivos que la incorporan como materia prima esencial en su producto y/o proceso, como los sectores químico, alimentario, metalúrgico y papeler, entre otros, lo cierto es que la norma general es la no repercusión del coste del agua.

Es prioritario transmitir al usuario de abastecimiento que un pago insuficiente por el agua incide negativamente en su adecuada gestión, no sólo para evitar su despilfarro, sino para garantizar un adecuado mantenimiento y conservación, imprescindibles para prestar un servicio de calidad.

También hay que destacar que las administraciones competentes en el desarrollo de las infraestructuras para garantizar el suministro de agua para abastecimiento al menos en alta- no son las que posteriormente deben fijar las tarifas, por lo que deberían establecerse mecanismos que posibiliten la transmisión correcta de los incentivos y desincentivos entre las administraciones, para que a medio plazo se proyecten en las correspondientes tarifas, sin que tenga sentido la existencia a medio plazo de los denominados precios “políticos”. En todo caso, y en aras a la transparencia, debería fijarse un precio con criterios privados, que podría ser subvencionado para determinados colectivos por motivos de cohesión social o económica y con cargo a la Administración.

La revisión de las tarifas, por parte de un Ente Local, para afrontar tanto la inversión en infraestructuras como los costes de su gestión entraña, no pocas veces, un coste político que no es fácil asumir, lo que a su vez dificulta la viabilidad de un modelo concesional con participación privada. Quizás alejando la toma de decisión sobre las tarifas a un Órgano dependiente de las CCAA se resolvería en parte el problema. El impulso de la figura de un Regulador Público y la eliminación de la práctica del cobro

de cánones no finalistas por parte de los Ayuntamientos a los concesionarios de abastecimiento son dos medidas que deberían llevarse a cabo.

Por lo tanto, la revisión de las tarifas, por un lado, y la aplicación generalizada del canon de saneamiento, por otro, harán posible el tránsito hacia el nuevo modelo de financiación propuesto, de manera que, ante la reducción de dotación presupuestaria, la inversión se deberá llevar a cabo mediante una mayor desarrollo de los modelos de colaboración público-privada.

**b) La financiación privada mediante fórmulas concesionales.**

Como se ha dicho, el Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015, tiene pendiente de ejecución una cifra de inversión no inferior a 10.000 millones de euros, que en teoría debería materializarse hasta 2015 en cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, la directiva Marco del Agua (2000/60/CE), así como del proceso planificador en curso. El déficit presupuestario actual del Ministerio de Medio Ambiente y otras Administraciones competentes y los límites establecidos para la inversión pública, por el Plan de consolidación fiscal, anticipan un periodo de ajuste presupuestario hasta 2014, por lo que cualquier impulso inversor que se quiera realizar, necesariamente deberá complementarse con fórmulas de colaboración público privada (contrato de concesión de obra pública y contrato de colaboración público privada,)

El sector del agua, y en concreto las actividades relacionadas con su tratamiento y depuración son un excelente campo de actividad para la implementación de este tipo de fórmulas de contratación, pues las características intrínsecas de este tipo de proyectos se adaptan a la perfección a los esquemas de colaboración público privada, al disponer de ingresos periódicos necesarios para amortizar la inversión y sufragar los costes de operación y mantenimiento, que pueden y deben provenir de los usuarios mediante la instrumentación del canon de saneamiento finalista.

Otra característica a tener en cuenta en su adecuación para la transmisión del riesgo de disponibilidad al actor privado, toda vez que existe ya un marco regulador que establece los parámetros a cumplir en cada caso, es decir las propias características de



estos proyectos definen de forma natural los parámetros de disponibilidad necesarios para articular este tipo de pagos.

No así el riesgo de demanda, ya que el volumen a comprometer no depende en modo alguno de la actividad y responsabilidad concesional y nada puede hacer el agente privado para modificarlo.

Además, tanto Eurostat como el Grupo de Trabajo Español de Contabilidad Pública (INE-IGAE-Banco de España) han confirmado que es posible no consolidar la deuda de proyecto en el balance de la administración siempre y cuando se realice una adecuada transferencia de los riesgos de construcción y disponibilidad, no siendo necesario incluir para ello riesgo de demanda.

Hay, no obstante dos cuestiones pendientes de resolver. La primera guarda relación con la competencia en materia de abastecimiento y saneamiento de la depuración en España, transferida a mediados de los años ochenta a las Comunidades Autónomas, y que necesariamente implica que cualquier decisión y actuación de la Administración General del Estado debe ser convenida con éstas; y la segunda, es que los cánones finalistas no están implementados en la totalidad de las Comunidades Autónomas, cuestión que ha de resolverse para poder poner en marcha cualquier fórmula de colaboración público privada en dichas Comunidades.

En las actuales restricciones de endeudamiento y déficit públicos, es necesario tener muy presentes las directrices del Grupo de Trabajo Español de Contabilidad Pública acerca de los requisitos necesarios para que los proyectos articulados mediante pagos por disponibilidad no supongan un incremento de déficit y deuda pública.

En nuestra opinión, algunas de estas directrices, que están basadas en el Manual de EUROSTAT 2010 sobre endeudamiento y déficit público, interpretan el mismo de una forma excesivamente restrictiva y deberían revisarse estas interpretaciones, pues limitan el desarrollo de proyectos que, por otro lado, en países de nuestro entorno también sujetos a la misma reglamentación de EUROSTAT sí es posible realizar sin incurrir en estos problemas.

Algunas de estas directrices que sería necesario revisar son:

- La necesidad de incluir el riesgo de expropiaciones dentro del riesgo de construcción, al no poder el sector privado actuar sobre este riesgo de forma alguna.
- La imposibilidad de recibir ningún tipo de avales o garantías públicas que ayuden al desarrollo de algunos proyectos complejos.
- La imposibilidad de estructurar pagos combinados, al menos de forma explícita, de disponibilidad más demanda, que en el caso del agua son los que mejor se adaptarían a las características del sector.

#### **2.2.5. Propuestas.**

A pesar del gran avance realizado tanto para aumentar la disponibilidad de recursos hídricos (desalación, reutilización, reducción fugas, etc.) como para mejorar la calidad del agua (saneamiento, depuración, control de aguas de lluvia, etc.) es apreciable el déficit existente en infraestructuras hidráulicas, en algunos casos con planes de inversión en marcha, que han sufrido una apreciable ralentización que ha terminado por afectar al Sector del Agua.

Se podría estimar en mil millones de euros el déficit presupuestario anual en infraestructuras del ciclo integral del agua por parte de las diferentes Administraciones Hidráulicas, y que, de no resolverse su financiación, se creará un serio problema en la prestación de servicios a los usuarios. Y no es problema menor que un cambio de modelo en dicha financiación pase por la revisión de las tarifas del agua, así como por generalizar la implantación de cánones que hagan posible las inversiones necesarias.

La Administración tendría que afrontar un plan de choque de forma urgente para aprovechar los aún pendientes fondos europeos, que de no actuar con agilidad y rapidez se corre el riesgo de perder. En la actualidad, determinadas actuaciones de depuración se encuentran en esa situación.

Habría que identificar proyectos, o grupos de proyectos, con una inversión mínima que además de hacer posible su financiación resulten atractivo para el sector con plazos de concesión de un mínimo de 20 años.

Habría que impulsar actuaciones en un ámbito supramunicipal que permita una mejor financiación asegurando su gestión.

En este contexto, se debería avanzar e impulsar los planes tanto en el área del agua potable como del saneamiento y depuración, siendo urgente revisar el Plan de desalación tanto en lo que se refiere a su ejecución como a su gestión, incorporando el agua desalada a un *mix* hídrico. Este *mix* hídrico, administrado por un organismo apropiado, permitiría el equilibrio de tarifas y cánones que de otra forma daría lugar a agravios comparativos.

Las instalaciones de desalación fueron planificadas y concebidas, en general, en sustitución de la interconexión entre cuencas, sin tener en cuenta que el coste del agua desalada podría desincentivar su uso, sobre todo en el sector agrícola.

La situación actual recomienda una revisión profunda del Plan de Desalación, analizando las necesidades reales, identificando los potenciales usuarios, valorando el impacto del coste del agua desalada en las tarifas, estableciendo finalmente un nuevo plan de gestión y explotación que optimice tanto el consumo de energía como los costes finales del agua desalada.

No deben descartarse, en todo caso, nuevas iniciativas en relación con la transferencia de caudales, bien entre sistemas de una misma cuenca hidrográfica o de distintas, al objeto de garantizar una mejor disponibilidad de recursos hídricos.

Finalmente, para asegurar el éxito del modelo concesional habrá que tener en cuenta cuestiones como:

- Reconsiderar el papel de las diferentes Administraciones implicadas.

- Asegurar la recuperación de la inversión sin que se vea afectada por una demanda incierta. Por tanto, se acepta como imperativo el riesgo de construcción y de disponibilidad limitando los efectos del riesgo de demanda.
- Crear un grupo de trabajo con representantes de la Administración hidráulica, Ministerio de Economía y Hacienda, Sector empresarial, Entidades financieras para acordar los términos de referencia que deben regir los sistemas de contratación que hagan el proyecto financiable y ejecutable mediante colaboración público-privada, estableciendo los mecanismos que aseguren la aplicación del principio de recuperación de costes, con las excepcionalidades previstas, en la DMA.
- Entendiendo que muchos son los factores comunes con otros Sectores, la complejidad y la particularidad de un Sector estratégico como el Agua hace aún más aconsejable analizar los impactos de la transmisión de los distintos riesgos para evitar la consolidación fiscal.

Los últimos datos de depuración en España muestran que se tratan alrededor de 4.000 Hm<sup>3</sup>/año, por lo que si se pudiera generalizar un canon de saneamiento de 0,5 €/m<sup>3</sup> supondría unos ingresos de 2.000 millones de €/año.

Esta cifra cubriría los gastos de explotación y mantenimiento (aproximadamente 1.000 millones de €/año) pudiéndose dedicar una cantidad similar para la financiación de las infraestructuras pendientes en el PNCA (tanto colectores como depuradoras) con un mínimo riesgo y que sólo sufriría un retraso de tres ó cuatro años.

También es conveniente apuntar algunas consideraciones en relación con las oportunidades del Sector de Agua en el mercado exterior.

Siendo la internacionalización una decidida apuesta de las empresas españolas en su conjunto, el papel relevante que ha adquirido en la última década el Sector de las tecnologías del agua hace aconsejable acometer algunas iniciativas concretas de carácter financiero, regulatorio y fiscal sin olvidar una mayor adecuación del marco institucional al objeto de fortalecer nuestra posición en el mercado internacional. En

este sentido, Las ayudas a la internacionalización deben contener líneas especialmente dirigidas a las pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, sería deseable rediseñar la política de cooperación que a través de fondos de ayuda al desarrollo se ha venido desarrollando de forma no satisfactoria. Sirva como ejemplo la escasa repercusión que, tanto a nivel empresarial como social, está teniendo el Fondo para Agua y Saneamiento creado en 2.007 y dotado con 1.500 millones de dólares y cuya revisión y continuidad es una propuesta del Sector del Agua.

### **3. CONCESIONES DE EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS Y VIVIENDAS PARA ALQUILER.**

Desde 1997 España ha realizado un importante esfuerzo en inversión pública en infraestructuras de transporte, avanzando considerablemente en términos de convergencia real con la UE. Este esfuerzo no se ha reproducido en el resto de inversiones públicas, en concreto en lo que cabe definir como *equipamientos sociales*, incluyendo sanidad, educación, vivienda en alquiler y otros equipamientos en el ámbito de defensa, justicia y policía, entre otros. Por ello, resulta oportuno estudiar las necesidades y plantear propuestas sobre cómo abordar dichas necesidades.

Los análisis llevados a cabo permiten identificar una serie de insuficiencias en las dotaciones de equipamientos sociales en España, con mayor o menor intensidad según los casos.

Los campos en los que las necesidades son mayores y, a la vez, en los que la colaboración público-privada (CPP) puede contribuir de forma eficaz a paliar el déficit existente son, los centros hospitalarios y la vivienda protegida en alquiler. En otros campos pueden existir también insuficiencias importantes, y la CPP puede ser en determinados casos una solución válida que debe ser tenida en cuenta por las Administraciones implicadas, ya sea la Administración Central, las autonómicas o las locales. En particular, la CPP tiene un gran potencial para gestionar de forma eficaz la modernización y el mantenimiento de toda clase de edificios destinados a funciones

públicas, desde centros educativos (incluyendo Universidades), a juzgados, comisarías, cuarteles, etc.

Respecto a las actuaciones que cabe considerar como prioritarias, a continuación se perfilan una serie de propuestas para las que se establece como referencia un horizonte temporal de 5 años para la puesta en marcha de las actuaciones, lo que significaría un período total de aproximadamente 7 años para completar su ejecución.

Asimismo, en estos centros, se vería englobada la gestión energética integral de los mismos, conforme al Plan 330 de la Administración General del Estado y el Plan 2000-ESE, de tal forma que la empresa adjudicataria asumiría los necesarios ahorros energéticos en dichos centros, con un ahorro estimado en torno al 20% del Consumo Energético actual en un periodo de 10 años.

### **3.1. Centros hospitalarios.**

Respecto a los centros hospitalarios, la situación es distinta. De acuerdo con los datos obtenidos, España se encuentra también muy por debajo de la media europea en número de camas hospitalarias relativas a la población. Sin embargo, el número de camas está descendiendo en todos los países europeos, al ir aumentando el índice de rotación. Esto significa una mayor eficiencia en la gestión de los recursos hospitalarios, por lo que la capacidad del sistema sanitario para hacer frente a las necesidades no puede medirse únicamente por el número de camas hospitalarias. Aun así, la diferencia de España con otros países es demasiado grande, por lo que cabe plantearse un mayor esfuerzo en la construcción de nuevos hospitales que en parte se añadirán a la dotación existente, y en parte sustituirán a otros ya obsoletos.

Gran parte de este esfuerzo se está canalizando ya en nuestro país a través de CPP. En este sentido existe ya una experiencia previa importante, que puede contribuir a definir un mecanismo de colaboración entre el sector público y el sector privado que resulte apropiado para el sector. En España se han ensayado tanto fórmulas en las que el sector privado únicamente construye y mantiene el hospital, y gestiona servicios complementarios (casos de la mayoría de los nuevos hospitales en la Comunidad de

Madrid), como otras fórmulas en las que el sector privado gestiona asimismo los servicios sanitarios (casos de los hospitales de Alcira, en la Comunidad Valenciana y de Valdemoro, en Madrid). El segundo tipo de fórmulas de colaboración supone una ruptura mucho mayor con el sistema actual de prestación de los servicios sanitarios, por lo que difícilmente puede llegar a generalizarse a corto plazo, aunque será importante observar su evolución y comprobar, en los casos en que es aplicado, si se obtienen ganancias netas en términos de eficiencia en la prestación de los servicios y en la satisfacción de los usuarios. El primer tipo, sin embargo, no supone un gran cambio en la organización de la sanidad pública, y se limita a adelantar en el tiempo la construcción de los nuevos hospitales, así como a establecer una nueva forma de gestión de su mantenimiento (incluyendo la Energía) y de los servicios auxiliares. Por estas razones, generalizar este tipo de CPP (que, por otra parte, es el utilizado en países como el Reino Unido) en los nuevos hospitales sí parece viable.

Por otra parte, a la hora de construir nuevos hospitales ha de tenerse en cuenta la limitación que supone tener que dotar a los nuevos centros de los medios profesionales y materiales necesarios. Probablemente sea éste el factor que limite más la expansión de la capacidad del sistema, por el aumento del gasto sanitario corriente que lleva consigo. Por tanto, el ritmo de creación de nuevos hospitales deberá tener en cuenta esta limitación. Ello haría irrealizable un programa que pretendiera alcanzar en un plazo de pocos años el nivel medio de camas hospitalarias por habitante existente en la media de la UE-15. En su lugar, se propone la puesta en marcha de un programa que suponga un ritmo de creación de hospitales en régimen de CPP similar al que se ha alcanzado en el Reino Unido en la última década.

Respecto a la distribución territorial de estas inversiones, para obtener alguna conclusión sería necesario realizar estudios detallados dentro de cada Comunidad Autónoma en particular, midiendo las necesidades existentes a una escala territorial mucho menor. Sin embargo, a partir de la información obtenida, cabe destacar la situación de baja dotación de camas hospitalarias por habitante en determinadas provincias de Andalucía y Castilla La Mancha, además del caso de Zamora, en Castilla y

León. En Andalucía, Sevilla y Almería están aproximadamente un 30% por debajo de la media nacional, y destaca el caso de Jaén, un 38,5% por debajo de la media nacional. En Castilla La Mancha, Toledo y Ciudad Real se encuentran un 28% por debajo de la media nacional (al igual que Zamora, en Castilla y León), y destaca el caso de Cuenca, casi un 40% por debajo de la media nacional, siempre en términos de camas hospitalarias por habitante.

### **3.2. Vivienda social en régimen de alquiler.**

La existencia de un importante *stock* de viviendas ya construidas y sin vender, no anula el hecho de que existe una gran demanda insatisfecha de vivienda debido a los elevados precios de ésta.

Las posibilidades de la aplicación de la CPP en el campo de la vivienda social en alquiler son muy amplias. Su no utilización hasta ahora en España se debe en gran parte a las políticas de vivienda orientadas hacia la vivienda en propiedad. Sin cuestionar ahora las ventajas de facilitar el acceso a la propiedad de gran parte de la población, sí cabe decir que las políticas de vivienda protegida han estado, como mínimo, desenfocadas en el pasado. La gestión del proceso de adjudicación de viviendas, el control de la reventa de viviendas protegidas una vez adjudicadas, las viviendas que quedan largos períodos desocupadas, son graves problemas que se derivan en gran parte del sesgo de las políticas de vivienda protegida hacia la vivienda en propiedad, en la que el papel del promotor termina una vez que la vivienda es entregada.

En la vivienda en alquiler, sin embargo, buena parte de estos problemas desaparecen o se minimizan. Por otra parte, es conocida la relación directa entre el régimen de alquiler de la vivienda y la mayor movilidad laboral de la población. Además, la vivienda en alquiler parece la solución óptima para una más temprana emancipación del estrato de población más joven, lo que también representaría una ventaja.

Se propone el diseño de un modelo de CPP para la vivienda social en alquiler análogo a lo que sería un contrato de concesión de obra pública, encargándose el socio privado de la construcción y de la gestión de las viviendas durante un tiempo preestablecido,



produciéndose al término del contrato la reversión del activo a la Administración correspondiente.

Fundamentalmente, este tipo de vivienda social en alquiler estaría destinado a la población que está en proceso de emancipación, es decir, un estrato de edad joven, comprendido entre los 20 y los 35 años, así como a la población ya jubilada sin una vivienda en propiedad. También cabría incluir otros colectivos (por ejemplo, familias monoparentales, inmigrantes, etc.) no necesariamente incluidos en los estratos de edad citados.

Un programa de esta naturaleza resolvería parte del problema de muchas familias que actualmente no logran acceder a la vivienda en propiedad, y serviría además para la creación a largo plazo de un parque de vivienda pública en alquiler.

### **3.3. Conclusiones**

En resumen, con estas dos propuestas de actuaciones se pretende acometer una serie de inversiones cuyo adelanto, mediante la utilización de la CPP, tiene la ventaja de contribuir a paliar la crisis económica y laboral que afecta al país.

## **4. CONCESIONES DE EQUIPAMIENTOS SOCIO-SANITARIOS Y SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.**

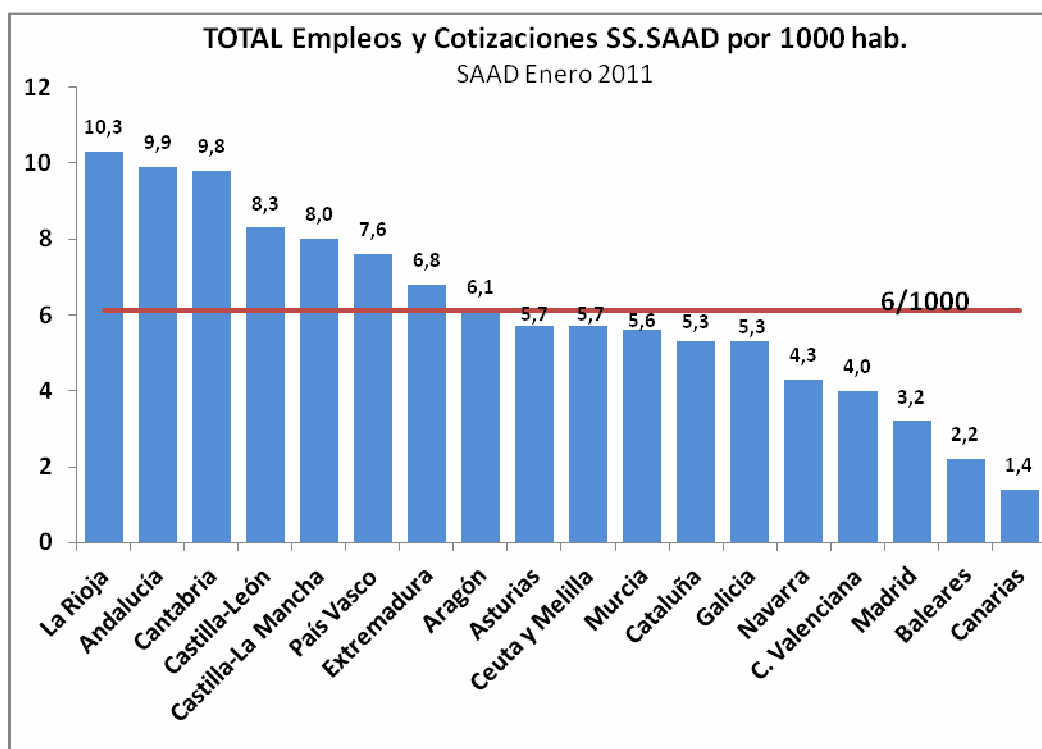
En España, el sector de atención a la dependencia factura 6.090 millones de euros, de los que, 5.000 millones corresponden a servicios prestados en residencias, 1.000 a los servicios de atención domiciliaria y 90 a los servicios prestados en régimen de tele asistencia. Atendiendo a su forma de gestión, pública o privada, la facturación total se distribuye de la siguiente forma (en millones de euros):

	<b>Mercado Total</b>	<b>Gestión Privada</b>
Servicios en Residencias (SAR)	5.000	3.750
Servicios de Atención domiciliaria (SAD)	1.000	600
Tele asistencia domiciliaria (TAD)	90	50
<b>TOTAL<sup>7</sup></b>	<b>6.090</b>	<b>4.400</b>

<sup>7</sup> Fuente: datos DBK, AESTE, IMSERSO

Las características del mercado de concesiones y servicios de atención a la dependencia son las siguientes:

- La tasa de empleo en España en el sector de la sanidad y los servicios sociales es del 4,62% -en el que se incluyen los trabajadores de la atención a la Dependencia- mientras que, en la media de la UE 15, es de 7,4% y la UE 27 es de 6,5%. Para equipararse a la media europea se necesitaría crear más de un millón de empleos, la mayoría en servicios sociales y dependencia.
- Del gasto público que se realiza en dependencia, las administraciones obtienen un retorno fiscal que se sitúa entre el 60 y el 65 por ciento.
- Entre 2009 y 2010, se han creado, en el sector de la dependencia, 145.000 nuevos puestos de trabajo. El desarrollo de la Ley de Dependencia podrá crear 200.000 puestos de trabajo estables en un período de tres años.



- Por cada 17.000 € invertidos en el servicios de atención a la dependencia, se genera 1 empleo, con la correspondiente cotización a la seguridad social.

#### **4.1. Concesiones de servicios socio sanitarios.**

Como principales problemas de las concesiones de servicios socio sanitarios, cabe referirse a los siguientes:

- Duración de los contratos. En el sector se utiliza normalmente la fórmula del “contrato de servicio” que permite una duración máxima de 4 años (incluidas las prórrogas), aunque algunas Administraciones públicas optan, siendo el mismo servicio, por la modalidad de “gestión de Servicio Público”, con la que la duración puede extenderse mucho más. En los últimos tiempos, puede observarse cómo algunas Administraciones públicas establecen plazos de duración de 1 año + 1 de prórroga, con la intención clara de renegociar los precios, lógicamente a la baja. Una duración tan corta de los contratos no permite a las empresas desarrollar un proyecto serio, sin que puedan amortizarse ni siquiera los gastos básicos que se producen al inicio de una actividad (adecuación de una oficina, mobiliario, etc.). Esta práctica constituye un pacto abusivo y la Ley debería erradicarlo, disponiendo que la duración del contrato deberá garantizar la amortización de los gastos e inversiones necesarias para la prestación del servicio.
- Revisión de precios. Totalmente vinculado a lo anterior y, de acuerdo con lo establecido en la LCSP<sup>8</sup>, si la revisión de precios se vincula al IPC, ésta debe ser al 85% del IPC, lo cual impide las prórrogas del servicio para el contratista ya que no puede asumir los incrementos de costes, especialmente laborales, que se van acumulando a lo largo de varios años. La Ley debería prever que la revisión de precios garantice el mantenimiento del equilibrio económico del contrato. Para evitar esta situación existen dos posibilidades: vincular el incremento a los del convenio colectivo o fijar de antemano los precios para los años siguientes de acuerdo con los incrementos de convenio conocidos. En el caso que no se aumentaran las tarifas en la misma proporción que el mayor coste laboral derivado de los convenios laborales, deberían poder resolverse

---

<sup>8</sup> Ley de Contratos del Sector Público

los contratos suscritos, máxime cuando la Administración exige cada vez ratios de personal más elevadas con el coste y cargo que ello implica para las empresas.

- Oferta económica. Las ofertas económicas deben valorarse sin IVA, para evitar la competencia desleal por parte de aquellas entidades que están exentas. Los pliegos de condiciones deben contener la fórmula matemática que servirá de base a la valoración de las ofertas. En este sentido, existen fórmulas que multiplican el efecto de las bajas de precios, siendo la más adecuada la siguiente: Puntuación oferta X = (puntuación máxima x la oferta más barata)/ oferta X. Con ello, quedaría compensado el hecho de asignar excesiva puntuación a la oferta económica, evitando bajas temerarias o excesivas, que redundan en una disminución de la calidad del servicio. Sería conveniente que tanto la oferta económica como las mejoras estuvieran topadas, bien con un porcentaje máximo de baja, bien estableciendo una escala de puntuación hasta el máximo. Por ejemplo, en el caso de las mejoras, por cada 1000 € de aportación en ayudas técnicas, debería otorgarse 1 punto, hasta un máximo de 5 puntos. De este modo, podría conocerse de antemano la puntuación máxima que por este concepto podrían obtener el resto de licitadores.
- Cumplimiento de la Ley de morosidad por parte de la entidad concedente. Como el resto de empresas que contratan con las Administraciones públicas, la morosidad constituye el más grave problema de las empresas del sector, por lo que es urgente adoptar las medidas necesarias para su erradicación.
- Cumplimiento compromisos horas contratadas por pliego. Los pliegos de contratación deberían contemplar unos ingresos mínimos garantizados de la empresa prestataria, en función de las horas contratadas por pliego, de forma que si la Administración concedente redujera las mismas respecto al número de horas inicialmente consideradas, la empresa adjudicataria no viera mermados sus ingresos por debajo del umbral de rentabilidad contemplado en su oferta.

#### 4.2. Concesiones de infraestructuras socio sanitarias.

Respecto a las concesiones de infraestructuras socio sanitarias, los principales problemas son los siguientes:

- Debería suprimirse la posibilidad de reducir la tarifa cuando acabe la financiación o el plazo de amortización del edificio, pues no parece lógico que el precio dependa de cómo financia la construcción cada operador.
- El aumento de precio de tarifas concertadas debería guardar proporción con el aumento del Convenio Colectivo. Es una variable externa que, dado que tiene un peso muy importante en los costes, puede llevar a un desequilibrio concesional.
- El plazo máximo legal de la concesión debería ser el máximo legal.
- En el caso de concesiones con obra y servicio en las que la Administración no concierte el 100% de la ocupación si no sólo parte de ésta no debería limitar el precio de la plaza que se comercializa privada topándola al precio de la pública. La privada se debería poder comercializar a un precio libre.
- El porcentaje mínimo de plazas concertadas ha de ser elevado para garantizar el equilibrio concesional (mínimo 50 por ciento).
- Las tarifas públicas de plazas concertadas deben estar relacionadas con el grado de dependencia. Es decir, en una concesión de largo plazo no se puede depender de que la Administración cambie la dependencia de los residentes y esto obligue a aumentar profesionales.
- No se debería exigir en los pliegos un número determinado de personas del personal de limpieza y lavandería, sino exigir que el centro y la ropa de los residentes esté en condiciones, a fin de que la empresa pueda gestionar de forma más eficiente sus recursos humanos.
- La morosidad de las Administraciones públicas constituye, asimismo, uno de los más graves problemas de las empresas concesionarias de infraestructuras socio sanitarias.

#### **4.3. Dinamización económica derivada de la inversión en el Sector de Atención a la Dependencia.**

El envejecimiento creciente de la población determina también el aumento del número de personas en situación de dependencia. En el año 2010, la población española mayor de 65 años ascendía a 7.785.480, lo que supone un 17,2 por ciento del total de la población. Para el año 2020, está previsto que dicha población alcance las 9.345.955 personas, lo que supondrá un 19,2 por ciento del total de la población, y en 2050, las previsiones indican que la cifra de personas mayores de 65 años ascenderá a 16.387.874 personas, lo que implicaría un 30,8 por ciento del total de la población. El aumento de la población en situación de dependencia, con relación al año 2005, aumentará en la siguiente proporción: en 2010, un 6,2 por ciento; en 2020, un 27,5 por ciento; en 2030, un 59,4 por ciento; en 2040, un 98,7 por ciento y, en 2050, un 123,5 por ciento.

Este aumento de hasta un 123,5 por ciento de la población en situación de dependencia en España en los próximos 40 años implica la necesidad de crear, al menos, 380.417 plazas residenciales, es decir, deben duplicarse las plazas existentes en la actualidad.

Actualmente, el número de plazas para la atención de la población en situación de dependencia es de aproximadamente 444.407, de las cuales 350.072 corresponden a camas en residencias para mayores y 94.335 a plazas en centros de día. Asimismo, las empresas del sector atienden a 242.123 usuarios de servicios socio-sanitarios a domicilio y 322.507 usuarios de servicios de tele asistencia.

Se estima que el coste de construcción y equipamientos de una plaza residencial se sitúa en 60.133 Euros.<sup>9</sup> Según estos datos, el coste total actual de la construcción y equipamientos, respecto de las plazas residenciales existentes en la actualidad, asciende a 21.051 M de euros (350.072 plazas residenciales x 60.133 €).

---

<sup>9</sup> *“Perspectivas de futuro de los recursos de atención a la dependencia”* (Deloitte).

Fundamentalmente, es el sector privado el que está haciendo el esfuerzo inversor para asumir esta mayor demanda de población en situación de dependencia. En España este esfuerzo del sector privado se traduce en una gestión del 74 por ciento del sector de servicios residenciales y centros de día, lo que significa que por cada plaza pública existen tres plazas privadas. El sector privado concierne el 26 por ciento de las mismas con el sector público, absorbiendo parte del exceso de demanda de plazas que reciben financiación pública. Su aportación económica representa el 0,25 por ciento del PIB, correspondiendo al sector privado puro (no concertado) un 0,15 por ciento del PIB, según las estimaciones realizadas.

Teniendo en cuenta los datos anteriores, deberán crearse al menos 380.417 plazas residenciales en los próximos 40 años y, dado que el coste de cada plaza asciende a los 60.133 euros mencionados, la inversión necesaria en infraestructuras para dotar en los próximos años al sector de atención a la dependencia ascenderá a 22.876 M. de euros, de los que 4.575 M. deberán invertirse en los próximos 8 años.

Esta inversión, asumida en su mayor parte por el sector privado, implica un importante impulso a la actividad económica y es una fuente de creación de empleo de gran magnitud, no sólo por los puestos de trabajo derivados de la prestación de los servicios asistenciales correspondientes a dichas 380.417 plazas residenciales, sino de todos aquellos que derivan de la construcción de las residencias para personas mayores.

Todo ello pone de relieve la necesidad de adoptar las medidas mencionadas en los apartados 4.1 y 4.2, así como las que se proponen en el apartado 7.1 siguiente para atajar la creciente morosidad de las Administraciones públicas, a fin de atraer la inversión privada hacia el sector de atención a la dependencia.

## 5. LOS SERVICIOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

### 5.1. Servicios de saneamiento urbano.

El principal problema de las empresas de saneamiento urbano (recogida viaria y tratamiento de residuos) lo constituye la morosidad de sus clientes, las Corporaciones Locales, que vienen incumpliendo sistemáticamente sus compromisos de pago que, a partir de 2008, alcanzan cotas extraordinariamente elevadas. Esta situación ha empeorado con el paso de los últimos meses, de forma que la supervivencia de la mayoría de las empresas se ve seriamente comprometida.

Las Administraciones públicas obligan a las empresas a modificar los plazos de pago pactados con objeto de aliviar sus propias dificultades financieras, generalmente derivadas de la incorrecta realización y ejecución de sus propios presupuestos. Las consecuencias son múltiples y todas ellas dificultan enormemente el normal desarrollo de las empresas contratistas:

- El incremento de los gastos financieros y administrativos de las empresas reducen, en su caso el margen de beneficio.
- La demora en los pagos impide planificar inversiones y con ello la creación de puestos de trabajo, ante perspectivas de un futuro incierto.
- Expulsa del mercado a empresas por causas ajenas a su propia gestión, produciéndose una distorsión de la competencia.
- Crea inestabilidad laboral, ya que muchos trabajadores se ven afectados por las circunstancias de crisis de sus empresas, percibiendo con retraso sus salarios y en otros casos perdiendo sus puestos de trabajo.

Aparte del problema de la morosidad, existen otros problemas que afectan seriamente el normal cometido empresarial:

- Las actuales Fórmulas de Revisiones de Precios son inadecuadas para el Sector de Servicios de Saneamiento Urbano, pues no cumplen con el objeto de servir de cláusulas de estabilización de los precios, para el cual fueron creadas.



- El abono del impuesto del IVA, sin cobrar la correspondiente contraprestación por parte, origina un serio problema de tesorería.
- La imposibilidad legal de suspender el servicio y rescindir, con efectos inmediatos, los contratos de Saneamiento Urbano por falta de pago de las Administraciones públicas, sitúa a las empresas en una situación de absoluta indefensión.
- Del incumplimiento sistemático por parte de los ayuntamientos del orden de prelación de pagos, contenidos en las normas presupuestarias, no se deriva la exigencia efectiva de responsabilidad alguna.
- Al finalizar la contrata, si el ayuntamiento opta por la municipalización de estos servicios, no queda obligado a subrogarse en los contratos laborales del personal adscrito a la contrata, en contraste con lo que ocurre cuando una nueva adjudicataria sustituye a la anterior. Ello provoca un grave perjuicio económico a la empresa contratista saliente, por cuanto tiene que proceder al despido de los trabajadores, afrontando un elevado coste indemnizatorio.
- El incumplimiento de la obligatoriedad de las Corporaciones Locales de respetar el carácter finalista de las tasas establecidas para los servicios de recogida de residuos.

El normal funcionamiento del sector requiere atajar el problema de la morosidad de las Administraciones públicas, adoptando las medidas necesarias para la liquidación de las deudas pendientes y garantizar el estricto cumplimiento de la Ley en las obligaciones futuras, a cuyo fin, la Ley deberá exigir la responsabilidad personal de las personas responsables de cumplir las normas presupuestarias y hacerlas cumplir.

Debería modificarse también la Ley de Contratos del Sector Público, a fin de reconocer al contratista el derecho a suspender el servicio y resolver el contrato, de forma inmediata, ante el impago por parte de la Administración contratante, y reconocerse su derecho al mantenimiento del equilibrio económico de la prestación, mediante la aplicación de cláusulas de revisión de precios que contemplen el incremento real de

sus costes, fundamentalmente laborales, e indemnidad económica y compensación integral en el caso municipalización del servicio, mediante el reconocimiento del derecho a resarcirse de la Administración por los costes indemnizatorios incurridos por la resolución de los contratos laborales en los que no quede subrogada.

## **5.2. Facility Management. Servicios generales a la sociedad.**

Las empresas de servicios que operan en estos sectores (limpieza de edificios, jardinería, gestión energética, vigilancia<sup>10</sup>, etc.) tienen una gran dependencia de la contratación pública. Así, los servicios de mantenimiento de zonas verdes, por ejemplo, en su gran mayoría, son competencia municipal; y respecto al mantenimiento y servicios energéticos, éstos son en gran parte contratados por las tres Administraciones públicas (estatal, autonómica y municipal). Por ello, se engloban bajo la denominación de “servicios a la sociedad”.

Se trata de sectores muy intensivos en mano de obra, en los que los costes salariales suponen entre un 75 y un 80 por ciento del coste total de las empresas, lo que hace que deban hacer frente, mes a mes, a cerca de un 80 por ciento del total de sus costes en términos de pago real, pues obviamente tanto las nóminas como la seguridad social deben ser objeto de pago puntual. Por tanto, la morosidad de las Administraciones públicas, al igual que en el caso de las empresas dedicadas a la actividad de saneamiento urbano, se identifica como el principal problema.

Son, asimismo, sectores en los que la subrogación de trabajadores está establecida en prácticamente todos los Convenios Colectivos, algo arraigado desde hace mucho tiempo que dificulta la contratación por objetivos.

Presentan diversas modalidades de contratación pública: contratos de servicios (limpieza, mantenimiento de edificios, mantenimiento de zonas verdes...) contratos de colaboración público privada (contratos de gestión energética integral y de servicios

---

<sup>10</sup> Con los condicionantes normativos en esta actividad de autorización de empresas, responsabilidad del usuario y funciones legalmente admitidas.

energéticos), contratos de concesión (redes de calor y frío con suministro de agua caliente y fría; concesiones de gestión integral de hospitales...) contratos mixtos (contratos mixtos de suministro y servicios para contratos de servicios energéticos, contratos mixtos de gestión de servicio público y obras en gestión de alumbrado...)

Son sectores que afrontan como principal riesgo la reversión de los servicios por las Administraciones públicas y problemas para cuya solución se apuntan algunas propuestas.

### **5.3. El caso de la Empresa pública de Transformación Agraria, SA, (TRAGSA y TRAGSATEC)**

En alguno de los sectores, se sufre la competencia desleal por parte de empresas estatales, muy especialmente en el sector de la Jardinería y Medio Ambiente, en donde la sociedad estatal TRAGSA, configurada como medio propio del Estado, procede a realizar trabajos directamente para Comunidades Autónomas y entidades locales, evitando la licitación en términos de competitividad y transparencia, y procediendo, en muchas ocasiones, posteriormente a la subcontratación de trabajos con empresas privadas. El régimen jurídico de TRAGSA está regulado por la Disposición Adicional 25ª del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y configuran a TRAGSA como medio propio instrumental de la Administración. En esta condición, están obligadas a realizar, con carácter exclusivo, los trabajos que le encomiende la Administración General del Estado, las Comunidades autónomas y los Poderes Adjudicadores de ellas dependientes, en las materias que constituyen el objeto social de la misma y, especialmente, en aquellos casos que tengan carácter de urgencia o respondan a situaciones de emergencia así declaradas por las autoridades. Bajo este modelo, las relaciones de TRAGSA con los poderes adjudicadores de los que son medios propios tienen naturaleza instrumental y no contractual, articulándose a través de encomiendas de gestión (previstas en el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre). La amplitud del Objeto Social de TRAGSA hace que la idea original de

funcionamiento de TRAGSA haya evolucionado a competir directamente en la realización de obras y mantenimiento de zonas verdes por todo el Estado. Se hace, por tanto, necesario cuestionar la existencia de TRAGSA como empresa pública en ámbitos donde el sector privado opera, y por ello se sugiere su privatización total o parcial.

#### **5.4. Creación de la Agencia Patrimonial del Estado para la contratación de servicios energéticos.**

El Sector de Mantenimiento y Servicios Energéticos, se enfrenta a importantes retos derivados de las políticas europeas y españolas de Eficiencia Energética, encaminadas al objetivo del ahorro del 20% de Energía Primaria en el año 2.020, con una aportación del 20% de Energías Renovables. Para nuestra Administración, la promoción de los Servicios Energéticos. Como forma de ahorrar energía, se ha convertido en uno de los ejes de su política energética, y de hecho en los recientes Planes de Acción para el Ahorro y la Eficiencia Energética 2011-2010 y el recentísimo Plan de Energías Renovables, aprobado el 11 de Noviembre por el Consejo de Ministros, recogen las medidas que se van a llevar a cabo. Asimismo se disponen de instrumentos jurídicos “ad hoc” para poder llevar a cabo la Contratación de los Servicios Energéticos de forma integrada; y así la Junta Consultiva de Contratación Administrativa publicó el 23 de Julio de 2.009 sus recomendaciones 42/2009 y 43/2009 que contienen dos modelos de Contrato para el Sector Público, con el fin de que puedan contratar los Servicios Energéticos con seguridad jurídica, con base en el Contrato Mixto de Suministro y Servicios y el Contrato de Colaboración Público-Privado. Con el fin de dar el ejemplo necesario, el Consejo de Ministros acordó en sus reuniones de 11 de diciembre de 2.009 y 13 de julio de 2.010, tanto el Plan de Activación de la Eficiencia Energética en los Edificios de la Administración General del Estado (el denominado PLAN 330-AGE), como el Plan 2000-ESE. En virtud de ellos 2000 centros de Consumo de la Administración Público (Central, autonómica y local) deberán contratar la gestión de sus edificios mediante servicios energéticos. El sector estima llevar a cabo unas inversiones en torno a los 5.000 millones de Euros, con una estimación de generación de empleo entorno a los 130.000 empleos, con un elevado grado de cualificación.

La puesta en marcha de estos ambiciosos planes, cuyo objetivo es conseguir el 20% de ahorro en dichos Centros en 2016, se ha encontrado con una serie de barreras que han ralentizado terriblemente la misma, y que en caso de no solventarse harán asimismo que el Estado Español no cumpla con los Compromisos recogidos en la Directiva 2010/31, por la cual una gran parte de los Edificios de la Administración Pública deben de ser de “Consumo casi nulo” el 31 de diciembre del 2018. De entre las barreras encontradas destacan las rigideces existentes en la actual normativa reguladora de la Contratación de Servicios Públicos que ralentiza la contratación por los propios mecanismos burocráticos en la Constitución de las mesas especiales. Por ello, a la necesaria reforma de los procesos de contratación previstos en la LCSP, es imprescindible abordar la puesta en marcha de la *Agencia Patrimonial del Estado* con competencias de Contratación de los Servicios Energéticos en los inmuebles del Estado. Estas iniciativas, ya establecidas en países como Austria, han generado importantes desarrollos de los Servicios Energéticos y los ahorros consiguientes. El impulso político existente para la promoción de los Servicios Energéticos encuentra serias cortapisas por diversas Oficinas Mayores de Ministerios o por distintos órganos de Intervención del Estado, que prefieren continuar con los modelos clásicos de contratación, la articulación de dichas contrataciones a través de una única Agencia limitaría o reduciría dichas cortapisas que impiden una generalización de dichos contratos de Servicios Energéticos.

#### **5.5. La conveniencia de los contratos de Facility Management (FM) en las Administraciones Públicas.**

Con el objetivo de buscar figuras jurídicas que permitan la contratación a largo plazo y llevar a cabo inversiones/reestructuraciones, se propone la adopción, por parte de las Administraciones públicas, de una nueva forma de contrato mixto, consistente en la integración, bajo un mismo contrato, de la prestación de diversos servicios en activos inmobiliarios, modelo habitual en países desarrollados, fundamentalmente anglosajones.

En España, este modelo de contrato se ha ido introduciendo paulatinamente con la implantación de multinacionales o filiales de éstas, por ello las principales empresas de servicios que operan en España cuentan con suficiente cultura y experiencia para la prestación servicios bajo esta modalidad.

Mediante este contrato, las Administraciones públicas, básicamente, siguen gestionando sus patrimonios y los servicios asociados a ellos de manera gremial, es decir por contrato por especialización y fundamentados en las clasificaciones empresariales vigentes, por lo que ello, unido al desconocimiento o, en algunos caso, inmovilismo de los órganos contratantes, los modelos de contratos tipo FM prácticamente son inexistentes.

La adopción por la Administración de contratos de FM reúne claras ventajas tanto, para las empresas como para el cliente público.

En virtud de este contrato, los servicios de Mantenimiento, Limpieza, Jardinería, Vigilancia (con los condicionantes normativos en esta actividad en relación con autorización de empresas, responsabilidad del usuario y funciones legalmente admitidas) o Recepción, cuya contratación individual es la forma habitual en estos momentos por la Administración, se integran en un solo contrato que, además, debería de incorporar otros como la gestión de patrimonio/espacios, suministro de consumibles, reprografía, TI y gestión energética, conformado así un contrato de FM.

Este modelo de contrato permitiría modificar el modelo de contratación actual, es decir el contrato de servicios, hacia uno mixto de suministros y servicios ampliando el plazo de de ejecución, que actualmente está en 4 años, a uno de mayor duración permitiendo a las empresas una mayor estabilidad en las cartera de servicios y, por tanto, la aplicación de nuevas técnicas e innovaciones tecnológicas que mejoren su competitividad.

En los contratos FM, el pago se realiza en función de los resultados obtenidos (al menos en una parte) según el cumplimiento de indicadores de calidad y disponibilidad, y no tanto en función de los medios a disposición, habitualmente, recursos humanos. Y

los precios de los servicios se revisarían, al alza o a la baja, no sólo con la indexación al IPC, como se hace actualmente, sino, además, con una revisión a mercado al menos cada tres o cinco años, en función de la duración final del contrato.

Para la Administración supone ventajas evidentes, como un ahorro de costes, frente al sumatorio de la contratación como servicios aislados, un ahorro en su estructura interna de gestión, unos costes flexibles y adaptables a sus necesidades y la posibilidad de que el prestador de servicios invierta en sus edificios en mejoras y actualizaciones de sus instalaciones, manteniendo así el activo renovado y en valor de manera permanente.

Una mayor presencia de los servicios empresariales, mediante la asunción de nuevas funciones, puede permitir una importante reducción de costes para las administraciones públicas, al tiempo que una mejor gestión y calidad del servicio recibido por los ciudadanos.

En consecuencia, sería preciso reconsiderar las disposiciones legales y reglamentarias que acotan excesivamente la posibilidad de actuación en estos sectores. Dicha reforma normativa, desde la perspectiva del interés general, y a la luz de experiencias exitosas en otros países de nuestro entorno, es particularmente prioritaria en ámbitos como la seguridad privada, sujeto a importantes limitaciones legales.

## **6. FINANCIACIÓN.**

### **6.1. Necesidad de resolver los problemas pendientes.**

Como se ha señalado antes, la credibilidad del sistema concesional es requisito previo para su financiación por los mercados financieros. Es urgente, por tanto, alejar las dudas que sobre el sistema arroja la falta de resolución definitiva de determinados problemas que afectan a las concesiones de obra pública.

Estos problemas pendientes son los referidos, fundamentalmente, a los reequilibrios pendientes de las Autovías de Primera Generación y a las Autopistas de Peaje. Pero

también deberían acometerse por los gobiernos regionales las medidas que solucionen problemas similares, de manera que se resolvieran también los problemas del resto de autovías de peaje en sombra adjudicadas por las Comunidades Autónomas.

### **6.2. Condiciones para financiar los proyectos concesionales.**

El éxito de cualquier plan de infraestructuras públicas que se pretenda acometer con financiación privada, ya sea mediante concesión de obra pública o cualquier modalidad de participación público-privada, va a depender, fundamentalmente, del realismo con que se afronte su plan de viabilidad. La adjudicación de un proyecto que no garantice una mínima tasa interna de retorno del capital invertido (TIR) tendrá serios problemas para obtener la necesaria financiación bancaria, y verá comprometida, a medio y largo plazo, la normal prestación del servicio público.

Debería también fomentarse, en lo posible, la participación de financiación pública (ICO-COFIDES) en los proyectos concesionales a través de financiación engrapada, y facilitarse la creación de agentes de mercado y mercados secundarios que hagan posible canalizar directamente el ahorro privado hacia este tipo de inversiones.

Asimismo, debe estudiarse la posibilidad de garantizar ingresos mínimos, según se establece en la mayoría de países americanos y, como ya ha quedado apuntado, ampliar los límites de velocidad en las autopistas y autovías de peaje, siempre que sea compatible con la seguridad.

### **6.3. Pago por uso de las infraestructuras de carreteras**

Es preciso analizar las recomendaciones de la Comisión Europea acerca de la instauración de peajes (Plan de movilidad, de 28 de marzo de 2011), así como respecto a la Euroviñeta. En este sentido, la Comisión de Infraestructuras de CEOE ha creado un Grupo de Trabajo específico para el análisis y debate de esta cuestión en el que están representadas las partes directamente afectadas (constructores y transportistas).

Desde la Comisión de Concesiones y Servicios de CEOE se anima a los integrantes de este Grupo de Trabajo a alcanzar una posición común sobre cómo y en qué proporción debe financiar cada individuo el mantenimiento y la mejora de la red de carreteras,



teniendo en consideración la salvaguarda de la competitividad de los sectores que pudieran verse afectados.

## **7. MARCO REGULATORIO**

### **7.1. La morosidad de las Administraciones públicas. Un problema generalizado.**

Según datos del Banco de España, las Administraciones públicas adeudaban a las empresas, a finales de 2010, 45.794 millones de euros y, aproximadamente, la mitad de las pequeñas y medianas empresas que han cerrado durante los últimos tres años en España lo han hecho víctimas de la falta de financiación y el retraso o impago por parte de las administraciones públicas, fundamentalmente las locales y autonómicas.

Gran parte de esas cuentas pendientes acumulan un retraso medio superior a los 170 días que, en algunos sectores, ascienden a 540 y 720 días. Ello supone un sobrecoste para la economía, que lastra gravemente la competitividad de las empresas a medio y largo plazo.

La Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, obliga a las Administraciones públicas a pagar sus facturas, a partir de 1 de enero de 2013, en el plazo máximo de 30 días. La adopción de este plazo deberá hacerse de forma gradual: hasta 2013, los plazos de pago deberán ser de 55 días en 2010, 50 días en 2011 y 40 días en 2012.

La Ley, en su Disposición adicional 4ª, contiene el mandato al Gobierno para que, en el plazo de 30 días, a través del Instituto de Crédito Oficial, instrumente una línea de crédito directa, *Nueva línea de crédito ICO-morosidad Entes Locales*, en condiciones preferentes, dirigida a las Entidades Locales para facilitar el pago de deudas firmes e impagadas a empresas y autónomos con anterioridad al 30 de abril de 2010.

Cumplido año y medio desde la entrada en vigor de la nueva Ley de morosidad, puede observarse la ineficacia de tales medidas ante el generalizado y persistente incumplimiento de la Ley por parte del Estado español, tanto por las entidades que

conforman el sector público estatal, como el autonómico y local. A día de hoy, las Administraciones públicas no han mejorado sus plazos de pago. Muy al contrario, la situación, lejos de mejorar, ha empeorado.

El problema de la morosidad afecta a todos los sectores que contratan con las Administraciones públicas y, muy especialmente, a los sectores comprendidos en el presente informe. Así, la deuda viva del sector público con las empresas, sólo referida a la obra pública, se aproxima a 22.300 millones de euros de los cuales, se encuentra vencida y en mora, 16.800 millones de euros, con unos plazos medios de pago superiores a los 170 días. En el sector servicios, el retraso medio de pago de los Ayuntamientos, en toda España, es de 10,9 meses. En algunas regiones llega a los 11,5 meses y en otras, al menos tres, la situación es más crítica sobrepasando los 17 meses de demora.

Esta anómala situación es impropia de una economía desarrollada. Por ello, la urgente regularización de los pagos debe constituir objetivo prioritario del Gobierno, pues la liquidación de la deuda operará como revulsivo de su actividad, impidiendo, en numerosos casos, la quiebra de las empresas y, en todo caso, incrementará su competitividad. Urge, por tanto, adoptar medidas financieras y presupuestarias que permitan la liquidación de las deudas pendientes y evitar, en el futuro, las prácticas morosas. Deberán, para ello, modificarse las normas que regulan la financiación de las Comunidades autónomas y los ayuntamientos y garantizar el riguroso cumplimiento de las normas presupuestarias, exigiéndose, en su caso, las responsabilidades personales a que hubiera lugar a los obligados a cumplirlas y hacerlas cumplir.

Hasta que se alcance la normalización de los pagos por parte de las Administraciones públicas, deberán arbitrarse medidas transitorias que permitan a las empresas afrontar la morosidad de aquellas. Estas medidas podrían consistir en reconocer a cualquier empresa, y no sólo a las PYMEs y autónomos, la posibilidad de liquidar las deudas tributarias con el Estado mediante la dación en pago de créditos reconocidos y vencidos con cualquier otra Administración, o la posibilidad de suspender el ingreso del IVA devengado mientras las deudas vencidas y en mora de las Administraciones

públicas no se liquiden. Para conocer el verdadero alcance de la deuda municipal, deberían auditarse las cuentas de las corporaciones locales.

CEOE es sensible al grave problema que la morosidad de las Administraciones públicas representa para las empresas y ha constituido, en el seno de su Comisión de Economía, un Grupo de Trabajo específico para el estudio de la morosidad, a cuyas conclusiones y propuestas se adhiere la Comisión de Concesiones y Servicios y aporta, además, las siguientes, recogidas de las propuestas de los Grupos de Trabajo:

- Adopción del criterio de caja para el pago del IVA, respecto a aquellas facturas no abonadas por cualquier Administración, organismo autónomo, Sociedad Pública, etc.
- Establecimiento de una moratoria en el pago de las cuotas de la Seguridad Social de los trabajadores afectos a un contrato en el que se produzca un retraso en el pago superior al doble de los plazos establecidos en la LCSP.
- Puesta en marcha de las modificaciones legales necesarias que permitan la compensación o dación en pago de tributos/tasas/cotizaciones y cualquier otro pago a la Administración con las deudas existentes con dicha Administración o con otras de distinto ámbito.
- Implicación directa de la Administración Central en las deudas de la Administración Local. Modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en consonancia con la línea marcada en el Real Decreto Ley 5/2009, y la Ley 15/2010, generalizando las retenciones a Ayuntamientos morosos de los fondos repartidos por su participación en los tributos del Estado de Financiación y fiscalizando sus presupuestos, permitiéndose el pago directo a las empresas acreedoras.
- Establecer que el impago reiterado de deudas o la morosidad superior a tres veces los plazos marcados en la LCSP, constituye supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales y por tanto causa de disolución de los Entes locales, de conformidad con la Ley de Bases de Régimen Local.

- Agilizar el sistema de resolución de contratos con las Administraciones públicas en casos de morosidad superior al doble de la recogida en la Ley de Contratos del Sector Público.
- Posibilidad de resolución del Contrato cuando los retrasos en el pago o impagos produzcan un desequilibrio económico.

## **7.2. La transposición de la Directiva 2011/7/UE, de morosidad.**

La Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de morosidad ha convulsionado las relaciones comerciales entre las empresas, por cuanto su defectuosa técnica ha dado lugar a múltiples y contradictorias interpretaciones, creando un alto grado de inseguridad jurídica sobre cuestiones esenciales como las relativas a su aplicación a todas las entidades del sector público, derogación de las fórmulas de pago aplazado por parte de las Administraciones públicas (método alemán) y otras cuestiones.

La nueva Directiva 2011/7/UE, de morosidad, que entró en vigor el pasado mes de marzo, y que deberá ser incorporada a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros antes del 16 de marzo de 2013, resuelve con nitidez estas cuestiones interpretativas por lo que, debe transponerse al ordenamiento interno cuanto antes y sin agotar el plazo fijado para ello.

## **7.3. Contratación administrativa. Modificación de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>11</sup>.**

### **a) La problemática de los criterios de valoración de ofertas que incentivan la formulación de bajas en la contratación pública.**

Una práctica propiciada por las distintas administraciones es la adjudicación de los contratos por precios muy inferiores a los reales de mercado que figuran en los presupuestos previamente aprobados por el órgano de contratación. La Ley debería

---

<sup>11</sup> Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

prever que los pliegos contengan mecanismos más eficaces de control de las ofertas temerarias o anormalmente bajas, tanto en los contratos de obra como en los de concesión de obras públicas y contratos de saneamiento urbano.

Para evitar estas prácticas en la adjudicación de los contratos de obra, la Ley o su Reglamento, debería fijar con exactitud las bases generales sobre las que deberá establecerse el control de temeridad.

Como se ha dicho, la adjudicación de un proyecto que no garantice una mínima tasa interna de retorno del capital invertido (TIR) tendrá serios problemas para obtener la necesaria financiación bancaria, y verá comprometida, a medio y largo plazo, la normal prestación del servicio público. Para evitarlo, la Ley debería prever el rechazo, por incurrir en temeridad, de cualquier oferta económica que no se atenga a la rentabilidad mínima del mercado, que deberá referenciarse en los pliegos de contratación.

**b) La transmisión de riesgos al operador privado.**

La seguridad jurídica es otro de los factores determinantes de las posibilidades de financiación de un negocio concesional. Para ello, es imprescindible que los riesgos que se transfieran al operador privado en virtud del contrato no excedan de los que una diligente gestión empresarial pueda prever y asumir; es decir, aquellos que pueda gestionar. Por ello, los pliegos de contratación deberán concretar al máximo dichos riesgos, acotándolos dentro de lo razonable, y establecer expresamente el reequilibrio de la concesión cuando causas no previsibles y ajenas a la correcta gestión del empresario supongan la ruptura del equilibrio económico de la concesión, representado por el mantenimiento de la rentabilidad del capital, inicialmente considerada. En este sentido, la Ley debería prohibir que los pliegos incluyan límites cuantitativos a la responsabilidad patrimonial de la Administración, acotar el riesgo de expropiaciones y contemplar una norma equivalente a la contenida en el artículo 127.2.2º.b) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que acoge el riesgo imprevisible como causa de restablecimiento del equilibrio económico-

financiero del contrato de concesión. Los supuestos de reequilibrio de la concesión deben ser claros y automáticos, así como su procedimiento de aplicación. Dado que la casuística puede ser amplia, con condiciones costosas de restauración del equilibrio, debería contemplarse la obligación de la Administración, dentro de su responsabilidad patrimonial (RPA) de responder a las necesidades financieras del proyecto en una situación de este tipo, pudiéndose fijar, para ello, como punto de referencia el modelo financiero definitivo real, una vez cerrada la financiación del proyecto y ejecutada la inversión.

Debería también modularse la traslación a la empresa del riesgo de cierre de la financiación, estableciéndose mecanismos para compartirlo, sobre todo si se tiene en cuenta el efecto *crowding-out* que el sector público está generando en los tipos de interés.

Finalmente, la regulación básica debería garantizar que la demanda prevista no se vea afectada por la construcción de otras infraestructuras alternativas.

**c) La protección del empresario ante el incumplimiento o decisiones lesivas de la Administración.**

En primer lugar, la Ley debe corregir la situación de absoluta indefensión en la que se encuentra la empresa concesionaria de servicios ante el incumplimiento, por parte de la Administración, de su obligación de pago de la prestación. En este sentido, debería reconocerse al contratista o concesionario el derecho a suspender la prestación del servicio y solicitar la resolución del contrato de forma inmediata.

En segundo lugar, la Ley debería reconocer el derecho de la empresa prestadora de los servicios al mantenimiento del equilibrio económico del contrato. Para ello, debe garantizarse que la duración de los contratos sea suficiente para la amortización de las inversiones y gastos necesarios para la prestación del servicio y, en el caso de cese del servicio en que la Administración no adquiere la obligación de subrogarse en el personal afecto al servicio, debe reconocerse a la empresa el derecho a la

compensación integral por los costes indemnizatorios derivados de los despidos del personal a que dicha decisión pudiera obligar.

**d) Ley de captación de financiación por los concesionarios de obras públicas.**

La disposición Final 10ª de la Ley de Contratos del Sector Público emplazó al Gobierno para que, en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor (30 de abril de 2008) sometiese al Congreso un proyecto de ley sobre el régimen de financiación de las concesionarias de obras públicas. Excedidos los tres años, la Ley sigue sin aprobarse.

La falta de una adecuada regulación sobre aspectos importantes, como la prestación de avales públicos, recursos propios de la concesionaria, instrumentos de financiación, como la emisión de valores negociables, hipoteca de la concesión y créditos participativos, dificultan el acceso de las empresas a los medios financieros necesarios para el buen fin de las concesiones. Debería, por ello, aprobarse esta Ley sin más demora.

**7.4. Exigencia del cumplimiento de las normas presupuestarias.**

Con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de las normas presupuestarias y asegurar a las empresas que contratan con las Administraciones públicas el cobro, en el plazo legal, de sus prestaciones, deben modificarse las leyes reguladoras de la responsabilidad personal de los funcionarios y gestores públicos responsables de su cumplimiento, exigiendo que los presupuestos de todas las administraciones distingan los gastos correspondientes a los servicios públicos básicos de aquellos que no lo son. De este modo los ciudadanos tendrán un exacto conocimiento de los recursos destinados a funciones esenciales y la aplicación correcta de los tributos finalistas recaudados al efecto.

## 8. FISCALIDAD.

### 8.1. La incidencia fiscal del nuevo Plan de Contabilidad para las concesionarias.

El nuevo Plan contable de concesiones (Orden EHA/3360/2010, de 23 de diciembre) impone, en contra del criterio general del devengo, contenido en la norma contable internacional (NIIF-12), la activación de los gastos financieros, una vez la infraestructura esté en condiciones de explotación, y su dotación de forma creciente de acuerdo al ritmo de los ingresos.

Esta ficción contable vulnera el artículo 36 del Código de Comercio y causa a las empresas concesionarias distorsiones y quebrantos fiscales que pueden resumirse en los siguientes. Primero, en el caso de los grupos cotizados de empresas, obliga a llevar una doble contabilidad, dado que en el balance consolidado deberá aplicar la norma internacional del devengo, mientras que en el balance individual se impone su activación; segundo, distorsiona la “imagen fiel” del patrimonio de la empresa, principio contable fundamental; tercero, ( provoca ganancias “ficticias” durante los primeros años de explotación, quedando las empresas obligadas a adelantar el pago del Impuesto de Sociedades que, en términos económicos, aún no se ha devengado; y cuarto, perjudica la competitividad internacional de las sociedades españolas que participen en el capital de sociedades concesionarias extranjeras, al no poder deducir en su Impuesto sobre Sociedades la totalidad de las pérdidas generadas por estas filiales (que sí habrán incorporado en su resultado la carga financiera sin activar), al tener la obligación de calcular la provisión de cartera homogeneizando las cuentas de dichas filiales aplicando criterios contables españoles.

Estas razones justifican la modificación del Plan contable de concesiones, estableciendo el régimen transitorio que se considere suficiente, a fin de aplicar el criterio internacional del devengo en el tratamiento de los gastos financieros durante el periodo de explotación de la concesión, si bien la medida deberá ir acompañada de la modificación de la legislación de Sociedades, de forma que las posibles pérdidas contables que afloran como consecuencia del nuevo régimen contable no sean



computadas en el patrimonio, a los efectos de su disolución forzosa, reducción de capital, o límites a la distribución de dividendos.

## **8.2. La libertad de amortización en las empresas concesionarias.**

La ley 4/2008, de 23 de diciembre, añadió una disposición adicional 11ª al TRLIS<sup>12</sup> en la que se estableció la libertad de amortización para las inversiones en elementos nuevos del inmovilizado material y de las inversiones inmobiliarias afectos a actividades económicas, puestos a disposición del sujeto pasivo en los períodos impositivos 2009 y 2010. El Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, ha ampliado la medida hasta 2015.

Pese al importante alivio fiscal que la medida puede representar para las empresas, las concesionarias de obras públicas han quedado marginadas de la medida, debido a que las nuevas reglas contables clasifican ahora a las concesiones de infraestructuras como “inmovilizado intangible” o como “activos financieros”. Estos activos han quedado fuera de la norma, que sólo contempla el “inmovilizado material” o las “inversiones inmobiliarias”, como activos susceptibles de la libre amortización.

Esta discriminación debería corregirse y ampliarse los actuales supuestos de libertad de amortización a los activos intangibles de las empresas concesionarias.

## **8.3. Imposición autonómica y local.**

Con el fin de estimular la realización de los planes de infraestructuras mediante concesión administrativa u otras formas de colaboración público-privadas, debería contemplarse la bonificación a los contratos de concesión en el pago de tasas y tributos locales y autonómicos, como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD), tasa de licencia de obras e Impuesto sobre la Construcción de Obras (ICIO) habida

---

<sup>12</sup> Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades

cuenta que estos gastos son repercutidos finalmente al proyecto por el concesionario, encareciendo artificialmente el servicio.

---

En su virtud, la Comisión de Concesiones y Servicios de CEOE, formula las siguientes

### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

**1.-** La economía española debe reducir el peso de su deuda en el producto. Simultáneamente al proceso de consolidación fiscal necesario para acotar la deuda, resulta imprescindible impulsar la productividad y el crecimiento potencial de la economía. La inversión en infraestructuras es un factor clave como determinante de la productividad. **El Estado y las Comunidades Autónomas, dentro de sus respectivas competencias, deben impulsar planes de infraestructuras** que, al tiempo de servir para acortar la brecha existente frente a las economías más desarrolladas, dinamicen la economía, contribuyendo al crecimiento económico y a la creación de empleo.

**2.-** El marco actual de restricción presupuestaria implica la necesidad de desarrollar nuevas fuentes de ingresos y fórmulas de financiación complementarias a la presupuestaria para desarrollar los planes de infraestructuras y de servicios públicos. En este sentido, la introducción del pago por uso de las infraestructuras de transporte debe ser objeto de análisis y debate, salvaguardando la competitividad de los sectores de actividad que pudieran verse afectados.

**Además, debe anticiparse la licitación de las concesiones cuyos plazos vencerán en los próximos años, y, como alternativa a la financiación pública deberá recurrirse a la financiación privada** para la ejecución de ciertos proyectos cuya explotación por las empresas, mediante contratos de concesión de obra pública, de gestión de servicios

públicos o de colaboración público-privada, permita la recuperación directa de los usuarios de la inversión.

3.- Se propone, el desarrollo de un plan de infraestructuras que girará en torno a tres ejes fundamentales: primero, **potenciar el transporte de mercancías por ferrocarril**, sin descuidar los otros modos de transporte, anticipando la ejecución de los cinco grandes corredores, Mediterráneo, Central, Atlántico, Cantábrico-Mediterráneo, y Atlántico-Mediterráneo, incluidos en la Red Transeuropea de Transportes, así como la puesta en valor de los corredores que han quedado en desuso por la explotación de las nuevas líneas de alta velocidad, mejorando su conexión con los puertos para favorecer el transporte intermodal marítimo-terrestre, ampliando el *hinterland* actual portuario. Segundo, **resolver el déficit existente en las infraestructuras del ciclo integral del agua**, y tercero, **completar la modernización, conservación y mejora de la redes viarias de autopistas, autovías y carreteras**.

4.- Se propone también impulsar, con recurso a la financiación privada, un amplio **plan de equipamientos sociales** en los ámbitos, hospitalarios y en el de viviendas sociales en régimen de alquiler.

5.- El crecimiento constante del sector de atención a la dependencia hace necesarios cambios, que implicarían crear cerca de un 1.000.000 de puestos de trabajo, para equiparar España con la media europea, así como **invertir en infraestructuras de dependencia**, en los próximos 40 años, por valor de 22.876 millones de euros para dotar al sector de las plazas necesarias para atender la demanda. Ello implica una inversión de 4.575 millones de euros en los próximos 8 años.

Para atraer la inversión privada al sector de la dependencia, debe modificarse la normativa permitiendo ampliar la duración de los contratos firmados con las Administraciones Públicas, así como modificar el índice de revisión de las tarifas pagadas por éstas, a los efectos de que las mismas cubran todos los costes de las empresas, incluidos los costes salariales, y que la morosidad de las Administraciones

públicas quede compensada con una serie de medidas que minimicen el daño que los impagos producen a las empresas del sector.

**6.-** El problema de la morosidad afecta a todos los sectores que contratan con las Administraciones públicas y, muy especialmente, a las empresas constructoras y a las dedicadas a la prestación de servicios de toda índole a las Administraciones públicas, constituyendo ésta la principal causa de su insolvencia y pérdida de competitividad. Esta anómala situación es impropia de una economía desarrollada. Por ello, **la urgente regularización de los pagos debe constituir objetivo prioritario del Gobierno**, para lo que deberán arbitrarse medidas financieras y presupuestarias que permitan la liquidación de las deudas pendientes y evitar, en el futuro, las prácticas morosas. Deberán, para ello, modificarse las normas que regulan la financiación de las comunidades autónomas y los ayuntamientos y garantizar el riguroso cumplimiento de las normas presupuestarias, exigiéndose, en su caso, las responsabilidades personales a que hubiera lugar a los obligados a cumplirlas y hacerlas cumplir.

Hasta que se alcance la normalización de los pagos, **deben adoptarse medidas transitorias que permitan a las empresas afrontar la morosidad** de aquellas, tales como el reconocimiento a cualquier empresa, y no sólo a las PYMEs y autónomos, de la posibilidad de liquidar las deudas tributarias con el Estado mediante la dación en pago de créditos reconocidos y vencidos con cualquier otra Administración, o la posibilidad, dentro de la legalidad comunitaria, de suspender el ingreso del IVA devengado mientras las deudas vencidas y en mora de las Administraciones públicas no se liquiden. Para conocer el verdadero alcance de la deuda municipal, deberán auditarse las cuentas de las corporaciones locales.

Asimismo, para normalizar las relaciones comerciales entre las empresas, deberá transponerse al ordenamiento jurídico español, a la mayor brevedad y sin agotar el plazo previsto, la Directiva europea 2011/7/UE, de morosidad.

**7.-** La credibilidad del sistema concesional es requisito previo y necesario para su financiación en los mercados financieros. Es urgente, por tanto, alejar las dudas que

sobre el sistema arroja la falta de resolución definitiva de determinados problemas que afectan a importantes concesiones de obra pública. Estos problemas pendientes son los referidos, fundamentalmente, a los **reequilibrios pendientes de las denominadas Autovías de Primera Generación y demás concesiones autonómicas adjudicadas bajo la modalidad de “peaje en sombra”, así como las Autopistas de Peaje**, cuya solución parcial fue abordada por las Disposiciones Adicionales 41ª y 42ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 y cuya resolución definitiva está pendiente de culminarse.

**8.-** El éxito de los planes que se proponen dependerá, en gran medida, de la existencia de un marco regulatorio que garantice realmente la seguridad jurídica. Para ello, **es necesario modificar la Ley de Contratos del Sector Público a fin de garantizar, de forma efectiva y no sólo testimonial, el cumplimiento de los principios de transparencia y de libertad de acceso a las licitaciones. La adjudicación de los contratos públicos debe atender, de forma exclusiva, a criterios** de solvencia y capacidad de las empresas y a las ofertas más ventajosas para el interés público. Deben también erradicarse las adjudicaciones “a pérdida”, mediante la adopción de medidas eficaces de control de las ofertas temerarias o anormalmente bajas, auténtica lacra para la libre concurrencia y causa de perturbación para el correcto funcionamiento del servicio público. Asimismo, debe procederse a la privatización de aquellas sociedades estatales que actúan en clara competencia con el sector privado en la prestación de servicios a la sociedad.

Debería revisarse la posición jurídica del empresario frente a la Administración contratante, en que la indefensión de aquel es la norma ante situaciones de abuso. En este sentido, **la Ley debe reconocer su derecho a suspender la prestación del servicio ante situaciones de incumplimiento, especialmente el impago de la prestación**, y debe también garantizar su indemnidad económica y financiera ante actos de la administración, como la reducción o cancelación del servicio.

Debería aprobarse una **Ley de de captación de financiación por los concesionarios de obras públicas**, que regulara eficazmente aspectos importantes, como la prestación de

avales públicos, recursos propios de la concesionaria, instrumentos de financiación, como la emisión de valores negociables, hipoteca de la concesión y créditos participativos, cuya ausencia dificulta el acceso de las pequeñas, medianas y grandes empresas a los medios financieros necesarios para el buen fin de las concesiones.

9.- Con el fin de desarrollar una gestión más eficiente en el ámbito de los servicios prestados a la sociedad, se propone la adopción, por parte de las Administraciones públicas, de una nueva forma de contrato mixto, consistente en la **integración, bajo un mismo contrato, de la prestación de diversos servicios en activos inmobiliarios, tales como limpieza y mantenimiento de edificios, gestión energética, seguridad privada**, modelo ya habitual en países de nuestro entorno (Facility Management). La mayor presencia de los servicios empresariales, mediante la asunción de nuevas funciones, permitirá una importante reducción de costes para las Administraciones públicas, al tiempo que una mejor gestión y calidad del servicio recibido por los ciudadanos.

La multiplicidad de competencias existentes en materia de contratación, dentro de la propia Administración, es causa de ineficiencia y encarecimiento de los servicios. Esta disfunción podría remediarse mediante la **creación de una Agencia Patrimonial del Estado**, con competencias para contratar todos los servicios inherentes al Patrimonio Inmobiliario de la Administración General del Estado.

La Comisión de Concesiones y Servicios de la CEOE defiende la utilización de concesiones o contratos de colaboración público-privada, en las actividades en las que es posible y conveniente la transferencia de aquellos riesgos que el sector privado pueda acotar y gestionar con la mayor de las eficiencias, en términos de plazo, precio y prestación de servicio. Las sinergias que este instrumento facilita a la hora de garantizar la conservación, realizar las inversiones en tiempo y coste, y gestión del contrato, son facilidades que consideramos justifican con creces el empleo de dicha herramienta. En cuanto a los proyectos, se propone que, tras el análisis de la viabilidad y rentabilidad-económico social de los mismos, siempre se busque la estructura de proyecto que se traduzca en mayores ventajas para el mismo, buscando los tamaños

(grandes, medianos o pequeños), plazos y características adecuados en cada caso y que se traduzcan en un mayor retorno.

**10.-** En el actual escenario macroeconómico no es sostenible la existencia de múltiples empresas públicas que realicen sus actividades en el sector privado, provocando situaciones de competencia desleal. La problemática expuesta en este documento, sobre todo en lo relativo a la transparencia y libre competencia y a la morosidad, se ve agravada cuando empresas de ámbito público dan soporte directamente a las distintas administraciones públicas con criterios que desvirtúan el libre mercado.

**11.-** Finalmente, el éxito de las iniciativas va a depender también de una **política fiscal que incentive y favorezca la inversión en infraestructuras** a través del sistema concesional, eliminando la actual discriminación fiscal de las empresas concesionarias. Para ello, la presente propuesta recoge una rebaja en el tipo general del Impuesto de Sociedades, hasta situarlo en el tipo medio de los países de la UE, la modificación del Plan General de Contabilidad para las empresas concesionarias a fin de aplicar los criterios de las normas internacionales de contabilidad a las cuentas individuales, eliminando así la actual dualidad contable entre sociedad y grupo cotizado, la extensión a las concesionarias del régimen de libertad de amortización y la aplicación a los planes de concesiones de bonificaciones en los Impuesto de construcción, sobre Transmisiones Patrimoniales Actos Jurídicos Documentados y sobre Bienes inmuebles.

=====

## Organizaciones empresariales que componen la Comisión de Concesiones y Servicios

1. ABEIMA, Infraestructuras Medioambientales para un Mundo Sostenible
2. AECOM, Asociación de Empresas de la Construcción de Madrid
3. AEF, Asociación Española de Factoring
4. AERCO, Asociación Nacional de Empresas Constructoras de Obra Pública
5. AESTE, Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia
6. AGA, Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua a Poblaciones
7. AMI, Asociación de Empresas de Mantenimiento Integral y Servicios Energéticos
8. ANCI, Asociación Nacional de Constructores Independientes
9. ANECPLA, Asociación Nacional de Empresas de Control de Plagas
10. ANESCO, Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques
11. APCE, Asociación de Promotores Constructores de España
12. APDECOBA, Asociación Provincial de Empresarios de la Construcción de Badajoz
13. APECCO, Asociación Provincial de Empresarios de la Construcción de la Coruña
14. APROSER, Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad
15. ASEJA, Asociación Española de Empresas de Parques y Jardines
16. ASELIP, Asociación de Empresas de Limpieza Pública
17. ASESGA, Asociación Española de Aparcamientos y Garajes
18. ASETA, Asociación de Sociedades Españolas Concesionarias de Autopistas, Túneles, Puentes y Vías de Peaje
19. ASPEL, Asociación Profesional de Empresas de Limpieza
20. ATTA, Asociación Tecnológica para el Tratamiento del Agua
21. CCE, Confederación Canaria de Empresarios
22. CCOC, Cámara Oficial de Contratistas de Obras de Cataluña
23. CEA, Confederación de Empresarios de Andalucía
24. CEC, Confederación Empresarios de Castellón
25. CEC, Confederación De Empresarios de La Coruña
26. CEOE-CEPYME CUENCA, Confederación de Empresarios de Cuenca
27. CEPKO, Confederación Española de Asociaciones de Fabricantes de Productos de Construcción
28. CEPYME, Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
29. CEV, Confederación Empresarial Valenciana
30. CNC, Confederación Nacional de la Construcción
31. CVE, Confederación Vallisoletana de Empresarios
32. FAE, Confederación de Asociaciones Empresariales de Burgos
33. FED, Federación Empresarial de Asistencia a la Dependencia
34. FENEBUS, Federación Nacional Empresarial de Transporte en Autobús
35. FNEID, Federación Nacional de Empresarios de Instalaciones Deportivas
36. FOE, Federación Onubense de Empresarios
37. FOMENTO, Fomento del Trabajo Nacional
38. IFI, Instituto de Formación Integral
39. OFICEMEN, Agrupación Fabricantes de Cemento
40. SEOPAN, Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional

=====