

# 23. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO ESTRATEGIA DE GESTIÓN SOSTENIBLE EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS<sup>1</sup>

ANA MARÍA CAZALLO ANTÚNEZ<sup>2</sup>

## 1. Introducción

La Unión Europea<sup>3</sup> establece que la finalidad de la política de transportes es la creación de sistemas de transportes que satisfaga las necesidades de la sociedad en materia económica, social y medioambiental siendo conscientes de que el sector genera el 7% del P.I.B. europeo y cerca del 5% de los puestos de trabajo. Por ello, las directrices de las políticas europeas, nacionales y regionales están apostando claramente mediante los planes estratégicos y directrices por la modernización del sector del transporte como promotor y generador de desarrollo económico bajo el supuesto de sostenibilidad económica, social y medioambiental adaptándose a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad actual que precisa de un sistema de transportes moderno, potente, productivo, dinámico, innovador, eficiente, eficaz y competitivo que genere riqueza y empleo. En este sentido debemos diferenciar entre cambios estructurales sobre los que se sustenta la planificación estratégica del sector cuyos efectos surgirán en el largo plazo.

Fue en 1963 cuando Fritz Voigt afirmó que, *“El desarrollo de una economía de mercado no se puede comprender si no se tiene siempre presente, en los procesos de aqué-*

---

1 Citar como: Cazallo Antúnez, A. M. (2013). “La participación público-privada como estrategia de gestión sostenible en los servicios públicos de transporte de viajeros”. En: Camacho Ballesta, J. A. y Jiménez Olivencia, Y. (eds.). *Desarrollo Regional Sostenible en tiempos de crisis*. Vol. 2, cap. 23, pág. 423-440. Ed. Universidad de Granada, Granada. ISBN 978-84-338-5559-6. [<http://hdl.handle.net/10481/27512>]

2 Universidad de Sevilla. Departamento de Economía Aplicada III

3 Unión Europea. Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea revisado en 2.006.

lla, *la parte del sistema de transportes en constante crecimiento*”, haciendo referencia al papel de apoyo del sector del transporte respecto al resto de sectores económicos y la necesidad de que éste sea capaz de adaptarse con dinamismo a los cambios como elemento clave en el desarrollo global. En este sentido, cabe mencionar la contribución directa al desarrollo económico y social del sector del transporte mediante:

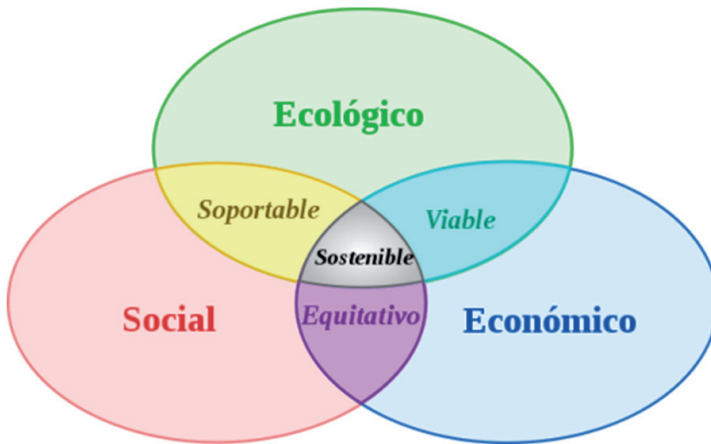
- La integración y cohesión del espacio mejorando las condiciones de accesibilidad minimizando las desigualdades entre regiones.
- La vertebración del territorio a través del desarrollo de las infraestructuras de transporte sostenible al mismo tiempo que se fomenta la integración del tejido productivo favoreciendo la relación con los principales mercados de consumo de bienes y servicios.

### 1.1. EL RETO DE LA SOSTENIBILIDAD GLOBAL

Tradicionalmente el término sostenibilidad estaba vinculado al ámbito ecológico siendo el concepto de desarrollo sostenible el primer término que permite vincular la sostenibilidad de manera trifásica teniendo en cuenta la necesidad de relacionar la sostenibilidad no sólo al ámbito ecológico sino también al ámbito social y económico. Actualmente nos encontramos inmersos dentro de un proceso de cambios a nivel político, económico y social orientados a la consecución de un modelo de desarrollo sostenible orientado no sólo a la sociedad actual sino también a la sociedad futura. La sociedad actual demanda un modelo económico que permita el crecimiento y el desarrollo de la economía de forma que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes sin que ello comprometa a las posibilidades de las generaciones futuras. Es necesario pues entender la sostenibilidad de manera global, conjugando la vertiente económica, social y ambiental.

A nivel particular entendemos que un proyecto es económicamente sostenible cuando es financieramente posible y rentable. Igualmente la sostenibilidad social está basada en el mantenimiento de la cohesión social y de su habilidad para trabajar en la persecución de objetivos comunes. Por último, la sostenibilidad ambiental hace referencia a la compatibilidad entre la actividad considerada y la preservación de la biodiversidad y de los ecosistemas, evitando la degradación de las funciones fuente y sumidero.

En el siguiente gráfico se representa el desarrollo sostenible como la estrategia de conjunción de las tres variables la social, la ecológica y la económica, siendo la sostenibilidad global el objetivo a alcanzar por la sociedad actual de manera que permita mantener un nivel de desarrollo presente y futuro aceptable.



Este trabajo se centra en la sostenibilidad dentro del sector del transporte de viajeros en autobús en Andalucía ya que se trata de un sector clave para la economía regional y contribuye de manera directa a la sostenibilidad global del sistema de transporte en la región andaluza tanto desde la perspectiva social como suministrador de servicio público permitiendo una mayor cohesión social, como desde la perspectiva económica generando empleo, renta y riqueza y desde una perspectiva ambiental al tratarse de un transporte colectivo cercano al ciudadano siendo una alternativa al transporte en vehículo privado.

## 1.2. LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN ANDALUCÍA: EL PLAN DE INFRAESTRUCTURAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TRANSPORTE EN ANDALUCÍA (P.I.S.T.A. 2007-2013)

A nivel regional, la política de transportes andaluza se asemeja y adapta a los planes y políticas nacionales tomando como referencia las directrices marcadas a nivel europeo. Sin embargo, es preciso hacer constar el déficit histórico en infraestructuras de la región a pesar de ser un lugar estratégico tanto para España como para Europa. En este sentido debemos apostar por una planificación a largo plazo que permita la ejecución de grandes proyectos en los que se fusionen las distintas modalidades de transporte como es el caso del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía para el periodo 2007-2013. La gran diversidad geográfica de Andalucía hace posible un gran número de alternativas relativas al transporte de las que se pueden obtener grandes beneficios si somos capaces de optimizarlos de forma global. Sin embargo, uno de los problemas principales es la existencia de grandes desequilibrios en infraestructuras y transportes dentro de la región por lo que es uno de los pilares fundamentales en los que se debe trabajar siendo cada vez más equitativos y apoyando a un crecimiento más global y menos polarizado. Concretamente es la Dirección General de Transportes tiene entre sus competencias el impulso, la coordinación y el

desarrollo de las políticas de transportes de ámbito regional. Los ejes principales del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía<sup>4</sup> son:

- El desarrollo económico y la convergencia con la Unión Europea.
- La satisfacción de los derechos sociales básicos de los ciudadanos.
- La sostenibilidad global.

Por ello y puesto que el sector del transporte satisface las necesidades de movilidad y acceso de la población y de los bienes al mismo tiempo que provoca un impacto negativo sobre el medio ambiente es necesario trabajar para mejorar la eficiencia en el sector buscando y promoviendo alternativas que se basen en mejoras por el lado de los outputs al mismo tiempo que se minimizan los efectos negativos de los inputs. Los objetivos generales del P.I.S.T.A. se reducen en:

- El fomento del uso racional y sostenible de los recursos naturales reduciendo el número de emisiones y luchando contra los efectos del cambio climático.
- Mejora de la eficiencia económica y energética del transporte.
- Mejora de la calidad de vida de la población en Andalucía adaptándose a las necesidades de los ciudadanos.
- Impulso de las nuevas infraestructuras de transporte como instrumento para mejorar la competitividad.
- Mejora de la articulación de Andalucía tanto internamente como con el conjunto de España y Europa.

A continuación se exponen los objetivos específicos y acciones del plan en relación a:

- El transporte de mercancías y logística.
- La articulación exterior de Andalucía.
- Interconexión de los centros regionales.
- Mejorar la accesibilidad del territorio y el transporte público de personas.
- Ámbitos metropolitanos.
- Las áreas litorales.

Desde la perspectiva económica-financiera, la inversión pública del plan asciende a 30.042,1 millones de euros repartidos entre la administración estatal y regional lo que supone un incremento superior al 180% respecto a las actuaciones realmente ejecutadas dentro del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (1997-2007) predecesor del P.I.S.T.A. En el siguiente cuadro se expone el programa de actuaciones del plan y el origen de dichas inversiones destinando la mayor parte de los recursos a impulsar

.....  
 4 El Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía es un instrumento de carácter estratégico, que será la principal referencia para la concertación de las políticas de nuestra Comunidad Autónoma en materia de transporte y sostenibilidad con los correspondientes planes estatales y de la Unión Europea. A él corresponde la consecución, en materia de infraestructuras del transporte, de los trascendentales objetivos que tiene planteados Andalucía en relación con la competitividad, la cohesión territorial y la sostenibilidad ambiental. Se trata, por tanto, de un documento llamado a tener una especial relevancia dentro de las políticas de la Junta de Andalucía. Por una parte, implica un esfuerzo inversor que tendrá una incidencia decisiva en la mejora de la competitividad andaluza. Por otra, aporta las estrategias necesarias para afrontar con éxito los retos asociados a la sostenibilidad ambiental y energética, y en particular los relativos a la lucha contra el cambio climático. Por último, la ejecución de sus previsiones supondrá un avance decisivo en el reforzamiento de la articulación tanto interior, como exterior de la Comunidad Autónoma. El Plan fue aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 16 de septiembre de 2008, y publicado en el B.O.J.A. nº 205, de 15 de octubre de 2008.

el transporte público, potenciar modos de transporte más sostenibles y reforzar la intermodalidad general del sistema de transporte.

FINANCIACIÓN POR PROGRAMAS DEL P.I.S.T.A.						
	ESTADO		JUNTA DE ANDALUCÍA		TOTAL	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Viarío	6.900,90	31,50%	3.691,20	45,38%	10.592,10	35,26%
Ferrocarril	11.490,60	52,45%	3.765,70	46,29%	15.256,30	50,78%
Puertos	21.90,8	10,00%	250,7	3,08%	2.441,5	8,13%
Aeropuertos	1.204,90	5,50%	0	0,00%	1.204,90	4,01%
Transporte de personas		0,00%	85	1,04%	85	0,28%
Áreas logísticas	120,5	0,55%	341,9	4,20%	462,4	1,54%
TOTAL	21.907,60	100,00%	8.134,50	100,00%	30.042,10	100,00%

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes. (Datos en millones de euros)

La incorporación del sector privado en la financiación de infraestructuras es sin duda una alternativa a tener en cuenta por parte de la administración pública a través de los mecanismos de participación público-privada con objeto de alcanzar un mayor nivel de ejecución del plan y dentro del marco normativo de estabilidad presupuestaria.

## 2. El servicio público de transporte

### 2.1. SERVICIO PÚBLICO: CONCEPTO Y MODELOS DE GESTIÓN

Desde la perspectiva tradicional y amparado por el art. 128 de la Constitución Española, se entiende por servicio público<sup>5</sup> a la actividad propia del Estado o de otra Administración Pública, de prestación positiva, con la cual mediante un procedimiento de derecho público, se asegura la ejecución regular y continua, por organización pública o por delegación de un servicio técnico indispensable para la vida social. De esta definición se deducen las siguientes características de los servicios públicos:

- Una actividad administrativa de prestación.
- Exclusividad regalista: Hace referencia a la titularidad del servicio no a su gestión.
- Actividad regida por el Régimen de Derecho Público, es decir, regida por un régimen jurídico de protección especial de su prestación con inmunidades y prerrogativas especiales tanto en el ámbito de la titularidad del servicio frente a la gestión como del propio servicio frente a terceros.

<sup>5</sup> Ariño Ortiz, G. "Principios de derecho público económico (Modelo de Estado, gestión pública y regulación económica" (2004).

- Se encuentra dentro de las actividades catalogadas como indispensables, es decir, aquéllas actividades de utilidad, indispensables para la vida en sociedad.
- Prestación regular y continua basada en el principio de continuidad de los servicios públicos.
- Con finalidad de utilidad general al público.

Las administraciones públicas pueden gestionar los servicios públicos, que sean de su competencia de forma directa o indirecta. Se entiende por gestión directa a todos aquellos modos de prestación en los que la administración correspondiente ofrece a través de sus propios órganos o entidades, con o sin personalidad jurídica mientras que si esta gestión se realiza mediante la mediación de otras entidades que no tengan el concepto de públicas se denomina gestión indirecta. Los contratos de gestión indirecta son regulados mediante el art. 154 de la TRLCAP y siguientes. En base a esta normativa el servicio a contratar ha de tener un contenido económico que lo haga susceptible de explotación por empresarios particulares, quedando excluidos, por otra parte, los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. La contratación de la gestión de los servicios públicos adoptará cualquiera de las siguientes modalidades (art. 156):

- *Concesión*: Mediante la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura. La concesión es la forma paradigmática de la gestión indirecta de los servicios públicos. Consiste en la transferencia al gestor indirecto (sujeto privado) de facultades originariamente administrativas. El concesionario puede, incluso, dictar, por delegación de la Administración titular del servicio, actos administrativos, impugnables en recurso ordinario o de alzada ante la Administración de cobertura.
- *Gestión interesada*: en cuya virtud la Administración y el empresario participaren en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato. La gestión interesada es la traducción administrativa del contrato mercantil de la aparcería industrial, intermedio entre el contrato de arrendamiento y el de sociedad. En definitiva, se trata de un contrato de arrendamiento con cláusula parciaria, de forma que la Administración y gestor indirecto participen en los resultados de la actividad en la proporción que se establezca (ingresos brutos, beneficio neto, etc.).
- *Concierto* con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate. El concierto presupone una empresa que realice actividades análogas al servicio público de que se trate. En cualquier caso, el concierto viene a suplir la “incapacidad” actual de la Administración para la prestación de un servicio, por lo que, por definición, se caracteriza por la nota de interinidad o transitoriedad.
- *Sociedad de economía mixta* en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas. Esta sociedad implica que la Administración participa parcialmente en el capital. Esta participación ha de ser minoritaria pero ha de ir acompañada de los medios precisos para que la Administración tenga un cierto control de la sociedad. Entre estos medios de control cabe destacar la posibilidad de nombramiento de un delegado de la Administración en la sociedad, con facultades de inspección, de suspensión o, incluso, de veto de determinados acuerdos sociales que pueden ser perjudiciales para el interés público, en la forma que determinen los Estatutos.

La conjunción del sector público como titular del servicio y del sector privado como gestor de la prestación permite fusionar las ventajas minorando los inconvenientes derivando en una mejor gestión. Por consiguiente, el hecho de llevar a cabo una gestión eficiente tanto de los recursos disponibles como de la gestión administrativa permite obtener mayor volumen de recursos que permitan ser utilizados como fuente de mejora de la equidad en los servicios públicos. Es decir, dejar que el mercado actúe de manera eficiente en los servicios públicos a través de la gestión indirecta en los que le es rentable y dejar a la administración pública competente como corrector de fallos de mercado y suministrador de servicios públicos siempre y conforme al principio de equidad e intentando que la prestación de estos servicios sea lo más eficaz y eficiente posible.

## 2.2. LAS CONCESIONES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS EN AUTOBÚS

Dentro del sector del transporte de viajeros en autobús la gestión indirecta está muy arraigada siendo la concesión administrativa la fórmula más común. En este sentido nos encontramos con un sector capacitado y con experiencia dentro de la fusión público-privado. Para el caso concreto de Andalucía, el sector se encuentra en una situación de dificultad económica no sólo por los efectos derivados de la crisis económica como pueden ser la caída de la demanda o la tendencia alcista del precio del gasoil sino también por la proximidad de los vencimientos de las concesiones así como la aparición y fomento de otros modos de transportes dentro del plan estratégico regional que han dado lugar a una realidad muy distinta. Es por tanto necesario reestructurar el sistema de transporte regional analizándolo de manera global tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda reduciendo el exceso de oferta derivado de la aparición de nuevos modos e introduciendo nuevos servicios como consecuencia de los enlaces orientados a la promoción de la intermodalidad.

El concepto de sostenibilidad dentro del sector del transporte de viajeros en autobús es sin duda un objetivo a alcanzar a corto, medio y largo plazo al tratarse de un sector que satisface una necesidad social, la movilidad de las personas, al mismo tiempo que precisa de cambios estructurales que garanticen el equilibrio económico-financiero de las empresas operadoras. En este sentido es necesario dotar al sector de la capacidad técnica y financiera necesaria para que rentabilice las concesiones administrativas. Consciente de que la crisis económica ha afectado también a las administraciones públicas existen medidas que fomentarían la salida de la crisis de este sector. Entre estas medidas destacamos:

- La prórroga de las concesiones administrativas reactivaría el valor intangible de las empresas dotándolas de mayor capacidad de inversión.
- Establecimiento de una línea de avales con garantía de la administración que permitiese el descuento de la deuda de las administraciones públicas reduciéndose el periodo de cobro.
- Regulación de las concesiones administrativas a través de contratos programas donde la administración pública y el concesionario establezcan las obligaciones y derechos garantizándose en todo momento el equilibrio económico-financiero de las concesiones.
- Establecimiento de un tope máximo del precio de gasoil que reduzca la vulnerabilidad del sector ante la volatilidad del precio.

- Implantación de un sistema centralizado de contratación por parte de las administraciones públicas de manera que permita aprovechar las sinergias y se ofrezca por parte de las empresas un servicio más eficiente.
- Facilitar el acceso a las empresas de otros nichos de mercado que permitan la explotación de infraestructuras de transporte a través de contratos de participación público-privada.

### 3. La participación público-privada

#### 3.1. CONCEPTO

La participación público-privada es un instrumento clave para las empresas y administraciones públicas para salir de la crisis ya que por un lado permite a las administraciones públicas generar los bienes y servicios públicos que demanda la sociedad y por otro lado permite a las empresas explotar nichos de mercado que tradicionalmente eran explotados por la administración pública directamente. En términos generales la participación público-privada se define como las diferentes formas de cooperación (contratos, convenios, acuerdos, etc.) entre las autoridades públicas y el sector privado con el objeto de garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o servicio. Estas operaciones se caracterizan por:

- Tener una duración relativamente larga implicando que la cooperación entre el sector público y privado se dé en diferentes aspectos del proyecto en cuestión.
- El modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, en ocasiones por estructuras organizativas más complejas o incluso puede darse que la financiación privada se complete con financiación pública.
- Se da especial importancia al aspecto económico del proyecto en las distintas etapas (diseño, realización, ejecución y financiación). Por este motivo el socio público se encarga de definir los objetivos a alcanzar de carácter público, la calidad de los servicios propuestos y la política de precios garantizando el control en el cumplimiento de los objetivos al mismo tiempo que encarga a la iniciativa privada el resto de las funciones a desarrollar.
- Se produce un reparto entre el socio público y privado del conjunto de riesgos del proyecto que tradicionalmente asumía en su totalidad el sector público. Concretamente, las operaciones de P.P.P. no implican que el socio privado asuma la totalidad de los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos, sino que se produce un reparto preciso de los riesgos en función de las capacidades de las partes en cuestión para ser evaluados, controlados y gestionados con la mayor exactitud posible.

Las administraciones públicas recurren a este tipo de operaciones para la realización de proyectos de infraestructuras principalmente en los sectores de transportes, sanidad pública, educación y seguridad pública ya que suelen ser inversiones muy elevadas y complejas. No obstante, aunque este tipo de operaciones tiene claras ventajas macroeconómicas como la mejora de la relación calidad/precio al mismo tiempo que permite preservar los objetivos de interés público si es cierto que, las operaciones de



colaboración público-privado sólo deberán realizarse en los casos en los que la opción de colaboración ofrezca una ventaja o plusvalía real frente a la iniciativa puramente pública. Los motivos por los cuales en los últimos años se ha producido un auge de este tipo de operaciones son principalmente:

- Las restricciones presupuestarias que impiden que las administraciones públicas dispongan de recursos necesarios para la ejecución de proyectos que demandan los ciudadanos.
- Mediante este tipo de operaciones se permite aprovechar los conocimientos y métodos de funcionamiento del sector privado en el marco del ámbito público.
- Facilitar la creación de una estructura público-privada necesaria en las economías desarrolladas en las que el papel del Estado ha evolucionado dentro del aspecto económico asumiendo el papel de organizador, regulador y controlador.

Podemos afirmar que la participación público-privada (P.P.P.) está de moda y eso es gracias en parte al contexto económico actual donde la austeridad y la reducción de los costes tanto en los presupuestos públicos como en los privados son dos supuestos de partida para cualquier proyecto. Entendemos pues a la participación público-privada como una fórmula de ahorro ya que está fundamentada en la prestación de un bien o servicio público de calidad al menor costo.

Concretamente, la P.P.P. es cada vez más utilizada en las economías desarrolladas como herramienta para delegar en el sector público la ejecución de infraestructuras o prestación de servicios públicos propios de las administraciones públicas. Dentro del contexto económico actual encontramos a la participación público-privada como la alternativa más favorable ya que permite a las administraciones públicas seguir prestando los bienes y servicios públicos a la ciudadanía a la vez que estos se prestan en base a criterios privados como la eficiencia, eficacia, productividad, economía o la competitividad.

Se trata pues de implantar un modelo donde administración pública y sector privado operen conjuntamente estableciéndose un sistema de responsabilidades de las partes, es decir, establecer un sistema de regulación y control por parte de las administraciones públicas al mismo tiempo que se opera con criterios de mercado por parte de las empresas. Por consiguiente dentro de este modelo la administración pública ocupará un papel decisorio pero orientado hacia la regulación, el control y la corrección de los posibles fallos de mercado mientras que el sector privado será quien, bajo criterios de mercado, ofrezca los bienes y servicios públicos.

### 3.2. LOS CONTRATOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

El contrato de colaboración público-privado es considerado un contrato especialmente complejo ya que implica la participación del sector privado en la financiación y distribuye los riesgos de la operación entre el socio privado y el socio público. La duración del contrato de C.P.P. no podrá exceder de veinte años con carácter general, no obstante cuando por razón de la prestación principal que constituye su objeto y de su configuración, el régimen aplicable sea el propio de los contratos de concesión de obra pública se aplicará el art. 244 de la L.C.S.P. en el que se prevé un plazo máximo de cuarenta años salvo en la concesión de obras hidráulicas que se registrarán por la

normativa específica<sup>6</sup> en cuanto a su duración donde se establece un plazo máximo de setenta y cinco años.

De esta forma, la Ley de Contratos del Sector Público, define en su artículo 11 los contratos de colaboración público-privada como aquéllos contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado en que la Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se provean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

- La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.
- La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.
- La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.
- Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

Además sólo podrán celebrarse contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto, en la forma prevista en el artículo 118, que otras fórmulas alternativas de contratación no permiten la satisfacción de las finalidades públicas. De esta forma, el contratista como colaborador de la Administración puede asumir, en los términos previstos en el contrato, la dirección de las obras que sean necesarias, así como realizar, total o parcialmente, los proyectos para su ejecución y contratar los servicios precisos. La contraprestación a percibir por el contratista colaborador consistirá en un precio que se satisfará durante toda la duración del contrato, y que podrá estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento. Los contratos de colaboración público-privada son contratos sujetos a una regulación armonizada cuyo valor estimado del contrato debe estimarse de acuerdo al artículo 76 y siguientes de dicha ley.

Las ventajas generales de la colaboración público-privada se dividen en:

- Ventajas fiscales:
  - Mejora de la deuda pública.
  - Mejor valoración del dinero.
  - Asignación óptima del riesgo.
  - Control presupuestario.
- Ventajas económicas:
  - Rapidez de entrega.
  - Modernización.
  - Fiabilidad.
  - Eficacia.
  - Acceso a capital internacional.

---

6 Véase el art. 134.1.a del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de junio.

- Ventajas tecnológicas:
  - Transparencia tecnológica.
  - Formación.
  - Innovación.
- Ventajas sociales: sirve para satisfacer las necesidades sociales, aumenta el nivel de vida, mejora el medio ambiente, equilibra los objetivos públicos y privados y dispone de un proceso de asignación eficiente de los recursos.
- Ventajas políticas: permite asumir el nuevo papel del gobierno, conserva la responsabilidad pública para la provisión de servicios en materia de control, regulación y financiación y contribuye a la estabilidad en el largo plazo.

No obstante, la principal ventaja del contrato de colaboración público-privado es que permite el equilibrio entre la flexibilización y el control en el suministro de bienes y servicios. Los factores que proporcionan mayor flexibilidad al contrato son:

- Reducción del riesgo por parte de la Administración ya que la ejecución del contrato se realiza a riesgo y ventura del contratista sin perjuicio de lo pactado en las cláusulas de reparto de riesgo que se incluyan en los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado.
- Contraprestación en forma de precio diferido.
- Pagos vinculados al rendimiento.
- Posibilidad de precios provisionales.
- Asunción por el empresario de la dirección de las obras.

Por otro lado, los factores del contrato de colaboración público-privada que proporcionan un mayor control o rigor son:

- Existencia de una evaluación previa que garantice que la elección de esta modalidad de contrato es la más adecuada.
- Elaboración de un programa funcional.
- Intervención de un órgano colegiado en la evaluación previa.
- Contratos sujetos a regulación armonizada.
- Configuración como contratos administrativos.
- Previsión de un clausulado mínimo.
- Definición del régimen jurídico del contrato una vez conocidas sus características.

Respecto a los agentes, sector privado y administración pública, las ventajas son las siguientes:

- Sector privado
  - Inversión a largo plazo con aval de la Administración Pública.
  - Abaratamiento de los costes mediante la reducción de riesgos.
  - Oportunidades de integración en infraestructuras, mantenimiento y operación.
- Administración pública
  - Liberación de recursos y reducción del déficit.
  - Proyectos más económicos.
  - Agilidad en el plazo de la iniciativa privada.
  - Control de procesos: diseño, construcción y mantenimiento.

## 4. La participación público-privada en el sector del transporte

### 4.1. INTRODUCCIÓN

El reglamento europeo nº 1370/2007<sup>7</sup> tiene como objetivo el establecimiento de un marco comunitario capaz de garantizar la prestación de los servicios de interés general (entre los que se encuentran los servicios públicos de viajeros en autobús) introduciendo mejoras en la frecuencia, la seguridad, la calidad y el precio en la prestación de estos servicios estableciéndose un sistema compensatorio como consecuencia de las mejoras incorporadas en los servicios y que los operadores de servicio público ofrecen bajo las reglas del propio mercado por sí sólo no hubiera podido prestar. Como medida aclaratoria conviene definir una serie de conceptos:

- Transporte público de viajeros: Servicio de transporte de viajeros de interés económico general ofrecidos a los usuarios sin discriminación y de forma continua.
- Obligación de servicio público: Exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de interés general que un operador, si considerase únicamente su propio interés comercial, no asumiría al menos en la misma medida o condiciones sin retribución.
- Compensación de servicio público: Todo tipo de ventaja, especialmente de carácter financiero, concedida de forma directa o indirecta por una autoridad pública mediante recursos públicos durante el periodo de ejecución de una obligación de servicio público o en relación con ese periodo.

El contrato de servicio público hace referencia a uno o varios actos jurídicos vinculantes que plasmen el acuerdo entre una autoridad competente y un operador de servicio público determinado con objeto de confiar al operador la gestión y explotación de los servicios públicos de transporte de viajeros sometidos a las obligaciones de servicio público. Este tipo de contrato es la herramienta sobre la que ha de formularse y regularse cualquier tipo de compensación o derecho exclusivo proporcionado por la autoridad competente en contrapartida por la ejecución de un servicio público.

El cambio de estrategia está más que justificado ya que el sector del transporte tiene una serie de problemas que hacen necesaria la introducción de medidas dirigidas a la búsqueda de un sector del transporte intermodal donde la búsqueda de la rentabilidad, participación público-privada y la creación de valor empresarial sean los pilares fundamentales para el desarrollo y la consolidación de un modelo de transportes capaz de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. La consecución de estos objetivos pasa por:

- Modernización empresarial apostando por las nuevas tecnologías, apoyo financiero a la innovación, cooperación con otros sectores, formación, búsqueda de nuevos mercados...
- Incremento de la eficiencia empresarial mediante la concentración de empresas y el desarrollo de redes y sistemas de comercialización conjunta.

<sup>7</sup> Reglamento CE, nº 1370/2007. Sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. Bruselas. 2007.

- Optimización en materia de gestión y organización con las Administraciones Públicas.
- Fomento del transporte colectivo ofreciendo mayor calidad y cantidad de servicios públicos como vía para la sostenibilidad y el medio ambiente.

Una herramienta útil para realizar esta reforma son los **contratos programas** a través de los cuales la Administración Pública competente y las empresas asumen una serie de derechos y obligaciones orientados a unos objetivos claramente definidos garantizando el equilibrio económico-financiero de las empresas. Este mecanismo ha de permitir satisfacer las necesidades de los ciudadanos como usuarios del servicio público al mismo tiempo que se produce una reestructuración del sector por el lado de la oferta.

En definitiva el éxito de la participación público-privada en el sector del transporte de viajeros en autobús precisa de:

- La implantación de los contratos programas para garantizar el equilibrio económico de las concesiones.
- El fomento del transporte público de viajeros en autobús haciéndolo más atractivo y mejorando la imagen positiva del mismo.
- La inversión en infraestructuras y explotación propias del transporte de viajeros en autobús como carriles bus, plataformas, marquesinas, aparcamientos disuasorios para coches, estaciones de autobuses, etc.

Para el caso concreto de Andalucía, la política regional de transportes ha creado una red de *consorcios de transportes* que ha permitido resolver los problemas de movilidad de los ciudadanos concretamente del transporte público de las áreas metropolitanas donde el incremento demográfico ha sido muy importante basándose en la visión de un modelo de transporte integrado e intermodal. Actualmente, en Andalucía, los consorcios de transporte prestan servicio a más de 160 municipios y a más del 60% de la población andaluza. La apuesta por los Consorcios de Transportes Metropolitanos es sin duda una apuesta por un sistema global e integrado de los distintos operadores de transportes con objeto de consolidar de un modelo de transporte metropolitano sostenible, dinámico y vertebrador dentro del territorio.

#### 4.2. ALGUNOS PROYECTOS BAJO LA FÓRMULA DE P.P.P.

El sector del transporte es uno de los sectores con mayor tradición dentro de la participación público privada tanto en el papel de suministrador de servicios públicos como en el caso de la construcción y explotación de infraestructuras.

En este sentido, nos encontramos en un momento proclive para ejecutar proyectos de participación público-privada en España y Andalucía puesto que estamos inmersos en la fase de ejecución dos planes de infraestructuras, P.E.I.T.<sup>8</sup> y P.I.S.T.A.<sup>9</sup> respectivamente, siendo la P.P.P. una alternativa utilizada para la financiación del plan. A continuación de exponen algunos ejemplos de participación público-privada en Andalucía:

8 Ministerio de Fomento. PEIT: Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte para el periodo 2005-2020. España. 2004.

9 Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía. Andalucía. 2007.

- *Metro de Sevilla*: Proyecto promovido y financiado por la Junta de Andalucía con la participación de los ayuntamientos y la colaboración de la Administración General del Estado. El ente autonómico mediante la empresa Ferrocarriles de la Junta de Andalucía se encarga de la tutela, la inspección y la supervisión de la línea y cede en régimen de concesión administrativa por 35 años a la sociedad Metro de Sevilla, participada por Dragados, Sacyr, GEA 21, CAF y Tussam, el proyecto, construcción y explotación de la concesión. Además la sociedad Metro de Sevilla participa en la financiación de la infraestructura y el servicio.
- *Metro de Málaga*: Al igual que para el metro de Sevilla surge por iniciativa de la Junta de Andalucía, gestionado por la Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (Órgano adscrito a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía). Con el acuerdo entre el Ayuntamiento de Málaga y la Junta de Andalucía se crea en noviembre de 2004 la Sociedad Concesionaria Metro de Málaga y al mes siguiente se firma el Contrato de Concesión para la construcción y explotación de las líneas 1 y 2 del Metro de Málaga en el que se incluyen como prestaciones anexas la relación del proyecto y la adquisición del material móvil.
- *Metro Ligero de Granada*: El modelo de gestión para la construcción del metro de Granada se realiza mediante contratos de obras por tramos por la empresa Ferrocarriles de la Junta de Andalucía con financiación presupuestaria tradicional. No obstante, se prevé la creación de una sociedad vehículo de capital público a la que la administración pública le atribuya la competencia de la prestación del servicio del transporte público objetivo del proyecto.
- *La creación de Uniones Temporales de Empresas (U.T.E.)* para la creación, modernización o explotación de las estaciones de autobuses. De esta forma la administración pública competente cede la explotación de la estación de autobuses y como contrapartida la U.T.E. financia el proyecto o paga un canon. Las empresas que participan en la U.T.E. se benefician no sólo de la explotación a menor coste o coste nulo sino que le permite reducir costes derivados del solapamiento de servicios, como la venta de billetes o información al mismo tiempo que diversifica sus ingresos derivados de la explotación de las instalaciones de la estación. Con la introducción de la iniciativa privada lleva consigo un modelo de gestión basado en la eficiencia y la eficacia proporcionando un servicio más amplio y competitivo.
- La creación y explotación de *aparcamientos urbanos y metropolitanos* es otro ejemplo en los que la participación público-privada puede dar buenos resultados. De esta forma el modelo de concesión de obras públicas es una buena elección mediante la cual la administración pública puede poner al servicio de los ciudadanos un servicio de aparcamiento sin apalancamiento financiero con el coste derivado de la explotación del servicio durante el periodo de la concesión.
- La subcontratación de servicios de *transporte escolar; transporte de personas mayores a centros de estancia diurna o transporte de personas con alguna minusvalía* son otros ejemplos de conjunción público-privado mediante la tipología de contrato de servicios. Este tipo de contratos es una opción a tener en

consideración para la puesta en marcha y ejecución de la ley de dependencia en materia de transporte.

- La creación de *empresas de taxis* en las que la administración pública delega en una empresa de financiación mixta o privada la prestación de un servicio de taxis que permita tener mayor regulación y control sobre el servicio público de taxis con el objetivo de eliminar el perfil de empresario autónomo o de microempresa y poder beneficiarse de los beneficios derivados de las economías de escala y las sinergias. La creación de este tipo de empresas sería una buena opción para la puesta en marcha y ejecución de los procesos de modernización y reconversión del sector del taxi adaptándolo a las necesidades y demandas actuales.
- La creación de *empresas mixtas de transporte urbano* en base a criterios de gestión privada como la eficiencia técnica y económica de los proyectos pero bajo el control de la administración pública competente.

No obstante, es preciso seguir avanzando en este campo con objeto de acometer proyectos más complejos entre los que destacamos la financiación de proyectos de infraestructuras de transporte como el metro, tranvías, estaciones de servicio y autobuses urbanos e interurbanos, aparcamientos urbanos y metropolitanos, etc. Asimismo, surgen nuevas oportunidades de negocio como el servicio auxiliar de transporte dentro del marco de desarrollo de la ley de dependencia dentro del sector del transporte de viajeros en autobús o taxi entre otros.

#### 4.3. LA P.P.P. EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE

La P.P.P. en el sector del transporte de viajeros en autobús es un contrato de colaboración entre el agente público y privado a largo plazo donde el agente privado suministra un servicio público gestionado en base a los criterios de eficiencia técnica y financiera donde el socio privado asume riesgos y se compromete a unas condiciones de coste y calidad. Por el contrario, el socio público se compromete a mantener el equilibrio económico-financiero teniendo en cuenta que deberá proporcionar al socio privado una rentabilidad aceptable. Para el caso concreto del servicio público de transporte hemos de destacar la vinculación del riesgo del socio privado con las actuaciones del socio público como por ejemplo en el caso de la demanda donde el socio público actúa directamente en la política tarifaria mediante el establecimiento de precios políticos, en la velocidad comercial u ordenación del tráfico o en la implantación y fomento de otros modos de transporte sustitutivos.

Dentro del transporte de viajeros en autobús es necesario establecer un marco de modernización capaz de adecuar las necesidades del sector corrigiendo las deficiencias del modelo concesional. Los contratos programa son un instrumento económico-financiero de colaboración público-privada mediante los cuales las empresas y administraciones públicas reconocen e instrumentan los compromisos derivados de sus decisiones. Están basados en una relación de tutela al tratarse de personas jurídicas distintas y sobre las que conviene resaltar que el tutor no puede ordenar aunque si se le permite el asesoramiento, la inspección u orientación. De esta forma se pueden incorporar elementos sustanciales para la asignación de recursos, relacionar costes con actividad al mismo tiempo que introduce una serie de herramientas de gestión interna

propias de la iniciativa privada. Por ello, es necesaria la promoción y el apoyo por parte de la iniciativa pública y privada para la consolidación de un modelo de cooperación fundamentado en una relación contractual y mediante el cual se establezcan las pautas para conseguir los objetivos marcados. Debemos entender a la colaboración público-privada como un instrumento clave, ya que permite incorporar nuevos avances y servicios complementarios por el lado de la oferta para adaptarse a las necesidades de la demanda pero precisa del cumplimiento por parte de la administración de los compromisos adquiridos.

Dentro de la participación público-privada el suministro de los servicios públicos de transporte de viajeros es otro de los beneficiarios dentro del ámbito de la colaboración público-privada puesto que permite la liberación por parte de la autoridad pública del suministro delegando su gestión en un ente privado sin necesidad de perder el control y la regulación sobre el servicio. Dentro del sector del transporte de viajeros existe cierta tradición respecto a la P.P.P. mediante la gestión indirecta de los servicios públicos de transporte la fórmula de la concesión aunque también se opta por la gestión directa.

En la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros en autobús hemos de diferenciar entre el transporte interurbano cuyo principal problema es la pérdida de demanda y el transporte urbano cuya situación económico financiera es insostenible debido principalmente a la implantación de un sistema de precios políticos inviable desde la perspectiva económico-financiera. Por este motivo es necesario incorporar medidas correctoras de gran calado orientadas al reequilibrio económico-financiero de las empresas de transportes urbanos e interurbanos incorporando en los contratos de gestión indirecta los contratos programas y el fomento del transporte en autobús. Además y para el caso concreto del transporte urbano es necesario implantar un sistema de precios que permita incrementar los ingresos vía tarifas, la eliminación de la concepción de gratuidad y la implantación de un modelo de gestión donde prime la eficiencia técnica y financiera.

## 5. Conclusiones

Ante el panorama desolador de la economía española es preciso tomar medidas urgentes orientadas al restablecimiento del equilibrio económico-financiero siempre bajo los parámetros de la sostenibilidad. El objetivo general del desarrollo sostenible cobra hoy mayor importancia ante la necesidad de crear un sistema sostenible desde una perspectiva ecológica, económica y social que satisfaga las necesidades presentes sin que merme el desarrollo futuro. Es el momento de sentar las bases de un nuevo sistema social, económico y ambiental y ante el que ni los ciudadanos, ni las empresas, ni las administraciones públicas pueden mantenerse aislados.

Siendo conscientes de que es imposible salir de la crisis económica sin reformas de gran calado, nos encontramos en el momento de proponer medidas orientadas a la salida de la crisis y la consolidación de un modelo económico moderno en el que el sistema de economía mixta donde sector público y privado cooperen. Un ejemplo claro de cooperación público-privada es la participación público-privada. Concretamente la participación público-privada resulta de interés por parte de las administraciones



públicas ya que permite cierta flexibilidad presupuestaria, transferencia del riesgo al sector privado, reducción del déficit y del endeudamiento público manteniendo en todo momento la capacidad de regulación, control y posibilidad de corrección de los fallos de mercado. Por el lado del agente privado, mediante la P.P.P. se abren nuevos nichos de mercado a explotar por lo que aparecen nuevas posibilidades de negocio donde la administración pública es un socio-aliado. La ciudadanía al respecto no ve afectada la oferta de bienes y servicios públicos aunque si será consciente de que estos serán gestionados en base a criterios privados orientados a la búsqueda de la eficiencia técnica y financiera y en cualquier caso a menor coste que si fuera suministrado directamente por la administración pública.

El interés por parte de las administraciones públicas se pone de manifiesto en todos sus ámbitos. Desde una perspectiva jurídica destacamos a nivel europeo con la aprobación del Libro Verde de Colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones y a nivel estatal la Ley de Contratos del Sector Público 2007, y desde una perspectiva financiera, tanto a nivel estatal como autonómico se ha utilizado esta fórmula para financiar parte de los planes estratégicos de infraestructuras de transporte.

Dentro del sector del transporte la participación público-privada es muy común sobre todo en el suministro de los servicios públicos de transporte donde la fórmula de la concesión administrativa es la más utilizada. Últimamente la P.P.P. está siendo utilizada en el sector como mecanismo para financiar infraestructuras de transporte así como proyectos de gestión de servicios. Concretamente en el servicio público de viajeros en autobús tanto a nivel urbano como interurbano resulta de vital importancia hacer reformas orientadas a la consecución del equilibrio económico-financiero y a la búsqueda de la eficiencia técnica y financiera de los proyectos por lo que la P.P.P. se vislumbra como una buena alternativa. En este trabajo se han expuesto algunas de los posibles ejemplos de participación público-privada en el sector del transporte como la creación de uniones temporales de empresas para la explotación conjunta de estaciones de autobuses, inversiones en infraestructuras, aparcamientos urbanos e interurbanos, subcontratación de transporte escolar y de personas mayores o empresas mixtas de taxis o de transporte urbano.

## 6. Bibliografía

ARIÑO ORTIZ, G. "Principios de derecho público económico (Modelo de Estado, gestión pública y regulación económica)" (2004).

CAZALLO ANTÚNEZ, A.M. "Las políticas y la economía del sector del transporte de viajeros en España y Andalucía." Revista Reflexiones, nº 11. Junta de Andalucía. 2010.

COM. CE. "Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones". Bruselas. 2004.

Unión Europea. Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea revisado. Bruselas 2006. Reglamento CE, nº 1370/2007. Sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. Bruselas. 2007.

Comisión Nacional de la Competencia. "Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España". 2008.

- España. Real Decreto Ley 1/2001, de 20 de junio, artículo 134.1.
- España. Decreto 151/2007, de 22 de mayo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 12 de junio de 2007, núm.115.
- España. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 31 de octubre de 2007, núm. 261, págs. 44336-44436.
- Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía. Andalucía. 2007.
- Reglamento CE, nº 1370/2007. Sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. Bruselas. 2007.
- SERRANO NUÑEZ, F. J. “La colaboración público-privada (C.P.P) y el desarrollo tecnológico. Una nueva dimensión de lo Público”. Anuales de mecánica y electrónica, vol. 54, fascículo 5, págs. 3-9. 2007.
- VALLÉS FERRER, J. y CAZALLO ANTÚNEZ, A. M. “Los contratos de colaboración público-privada”. Revista Reflexiones, nº 8. Junta de Andalucía. 2008.