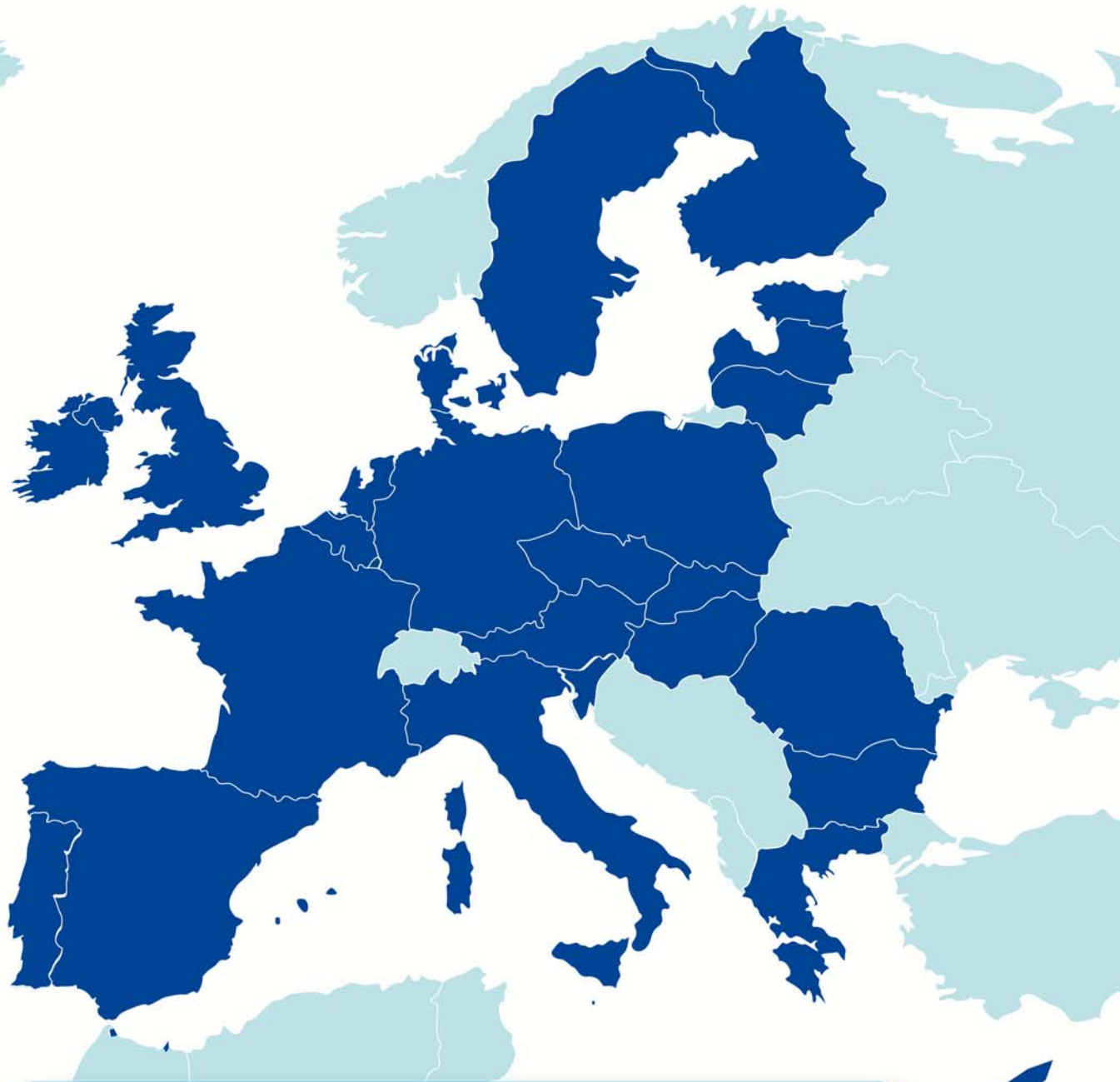




EURODEFENSE-ESPAÑA



**Oportunidades que ofrece la
Colaboración Público Privada (CPP)
en el ámbito de la Defensa.**



EURODEFENSE-ESPAÑA



**Oportunidades que ofrece la
Colaboración Público Privada (CPP)
en el ámbito de la Defensa.**

ÍNDICE

I.- QUÉ ES LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA (CPP)	6
1.- Definición en general.	6
2.- Desarrollo de la CPP en España.	10
3.- Ventajas de los modelos de CPP.	13
II.- POSIBLES APLICACIONES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA AL ÁMBITO DE LA DEFENSA	18
1.- Las necesidades financieras de la Defensa en España. Estructura de financiación de los grandes programas de Defensa y utilidad de los contratos de CPP	18
2.- Características específicas de los proyectos de CPP en el ámbito de la defensa.	22
3.- La experiencia internacional en estos proyectos: especial referencia al Reino Unido.	23
4.- Modelos jurídicos para la aplicación de los CPP en el ámbito de la defensa en España. .	27
4.1 <i>Proyectos de CPP, en el ámbito de la defensa, cuyo objeto sea la construcción y explotación de inmuebles.</i>	27
4.2 <i>Para la construcción de muebles. Innovaciones de la Ley de Contratos del Sector Público. El contrato de Colaboración Público-Privada.</i>	28
5.- La contabilización en términos de Contabilidad Nacional de las inversiones en bienes adscritos a la defensa nacional a la vista del SEC-95. Bienes muebles.	31
6.- Financiación de los proyectos de CPP en el ámbito de la Defensa. Características fundamentales.	33
III.- CONCLUSIONES: LAS VENTAJAS Y OPORTUNIDADES QUE OFRECE LA CPP EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA	37
7.- COMPOSICION GRUPO DE TRABAJO	40

PRESENTACION

Las oportunidades que ofrece la Colaboración Público Privada (CPP) en el ámbito de la Defensa.

En el otoño del año 2006 el entonces Presidente de EuroDefense-España (q.e.p.d.) mi buen amigo y compañero en la CEOE, Enrique Aldama y de Miñón, mantuvo una muy fructífera entrevista con el también entonces Secretario de Estado de la Defensa, Francisco Pardo Piqueras, hoy Presidente de las Cortes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En aquella conversación Enrique Aldama ofreció la colaboración de EuroDefense-España como foro de estudio sobre temas o asuntos de interés para la Defensa Nacional, puesto que al ser una entidad privada sin ánimo de lucro, tal como consta en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior, EuroDefense-España posee un carácter independiente y no vinculado a la Administración del Estado. Esta característica le permite llevar a cabo trabajos y análisis libres de cualquier compromiso, influencias o presiones que pudieran provenir o generarse desde cualquier organismo público. Por otra parte, su vinculación con otras organizaciones homólogas en 13 países europeos con los que compartimos numerosos intereses, le dan una amplia perspectiva de las tendencias en cuanto a la resolución de cuestiones semejantes en nuestro entorno.

Como resultado de aquellos contactos con la Secretaría de Estado de la Defensa, EuroDefense-España, en colaboración con diferentes empresas y con el apoyo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, se ha iniciado la elaboración de una serie de trabajos.

El primero de ellos aborda la financiación de los programas de Defensa con los que se accede a los tecnológicamente avanzados Sistemas de Armas o de Apoyo, con capacidad para ser empleados en un amplio abanico de misiones, en los más diversos escenarios nacionales e internacionales. Todo ello acorde con el creciente protagonismo de España en el mundo y la evolución de la política de seguridad y defensa nacional y la de nuestros aliados.

Estos Sistemas tienen una vida operativa que se prolonga durante décadas, con la consiguiente necesidad de modernización para adaptarse a las nuevas demandas, y están afectados por elevados costes de obtención, operación y sostenimiento, que se concentran en periodos clave.

Su complejidad y lo exigentes parámetros de operación y disponibilidad a que están sometidos plantean, además, una necesaria interacción con la industria y la consiguiente búsqueda de fórmulas de cooperación.

Resultado del mencionado trabajo es este documento en el que, por primera vez, se ha abordado en España como podría realizarse una financiación privada de algunos de los grandes Programas del Ministerio de Defensa.

Este documento fue personalmente dirigido por mi antecesor Enrique Aldama durante todo el año 2007, dejándolo prácticamente finalizado en los días próximos a su fallecimiento, ocurrido el 16 de septiembre de dicho año.

Para mí constituye un gran honor y una gran satisfacción personal y profesional presentar este estudio como Presidente de EuroDefense-España, con la esperanza y el deseo de que pueda servir de utilidad para aquellos Organismos de la Administración del Estado, cuyas competencias tengan alguna relación con el contenido y la finalidad de este estudio.

Madrid, octubre de 2008

Arturo Fernández Alvarez
Presidente de EuroDefense-España

I.- QUÉ ES LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA (CPP)

1.- Definición en general.

En general, las necesidades de mejoras en la prestación de los servicios públicos que exige el desarrollo del estado social y las cada vez mayores demandas que la sociedad establece en relación con la calidad de los servicios prestados por el Estado, obliga a un esfuerzo continuado de inversión.

La brecha entre las necesidades de infraestructuras públicas en particular y servicios públicos en general, y los limitados recursos de los que dispone el Estado, se ha traducido en carreteras saturadas o mal conservadas, un pobre mantenimiento de los sistemas de comunicaciones terrestres, una escasa dotación o deterioro de hospitales, escuelas o sistemas de depuración de aguas. Tanto estos sistemas como otros no mencionados necesitan ampliaciones y mejoras.

Estas carencias en infraestructuras y servicios disponibles es, además, un elemento clave en la productividad y competitividad de las empresas en distintos ámbitos.

Ahora bien, los Estados están tratando de cerrar la financiación de infraestructuras mediante la utilización, de manera complementaria a los modelos presupuestarios clásicos, de los nuevos sistemas de Colaboración Público Privada (CPP), en los que la Administración Pública está recurriendo al sector privado para la “Financiación / Diseño / Construcción y Explotación” de los proyectos de infraestructuras, dotaciones y servicios públicos.

Los sistemas de CPP no son la solución definitiva del déficit de infraestructuras y de servicios, sino que conforman una herramienta que los Estados tienen a su disposición para el desarrollo de los citados proyectos, aprovechando el amplio espectro de soluciones que ofrecen los sistemas de CPP, y el conocimiento generado en anteriores proyectos. En este sentido, la CPP, como técnica de dotación de bienes públicos tiene un potencial de aplicación muy amplio y es posible utilizarla para la construcción y prestación de infraestructuras y servicios muy variados.

A la vista de lo expuesto, ¿en qué consiste la Colaboración Público Privada? En resumen, se trata un término abstracto mediante el cual se pretende definir un amplio conjunto de relaciones entre la Administración y el sector privado, para la ejecución de proyectos de infraestructuras y la prestación de servicios públicos.

En este sentido, distintas fuentes y organismos de la Unión Europea, han establecido una definición del término CPP que puede servirnos de referencia. Así el “*Libro Verde sobre colaboración público privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública presentado por la Comisión Europea en abril de 2004*”, en adelante Libro Verde, establece que la CPP, es una forma de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.

Otra manera de definir la CPP, se encuentra en el documento de trabajo del Banco Europeo de Inversiones titulado “*The EIB’s role in Public-Private Partnerships*”, que establece que la CPP es un término genérico para las relaciones establecidas entre órganos del sector público y empresas del sector privado, con el objetivo de utilizar recursos y experiencia del sector privado para cooperar y facilitar activos y servicios al sector público. El término CPP se usa, pues, para describir una amplia variedad de acuerdos, desde asociaciones estratégicas, informales o flexibles, hasta contratos DBFO (Diseño / Construcción / Financiación / Operación), pasando por la formación de empresas mixtas.

Tal y como se ha citado anteriormente los sistemas de CPP se vienen utilizando para la construcción y modificación de instalaciones públicas, como pueden ser escuelas, hospitales, carreteras, prisiones y, también – este es el objeto del presente informe-equipamientos adscritos a la defensa nacional. En comparación con los “*sistemas tradicionales*” de construcción de infraestructuras, en los sistemas de CPP el sector privado asume un papel mayor en la planificación, financiación, diseño, construcción, explotación y mantenimiento de las instalaciones y, como regla general, los riesgos de construcción y/o explotación del proyecto se transfieren en una parte importante al sector privado.

Esta definición es genérica y describe las principales características de estos modelos. Sin embargo, bajo el esquema de CPP podemos encontrar estructuras de colaboración entre el sector público y el privado con características muy diferentes, pues una de las principales

ventajas de estos modelos es la flexibilidad de las estructuras que los componen y, por ello, la adaptabilidad a las distintas necesidades que tiene que cubrir la Administración Pública.

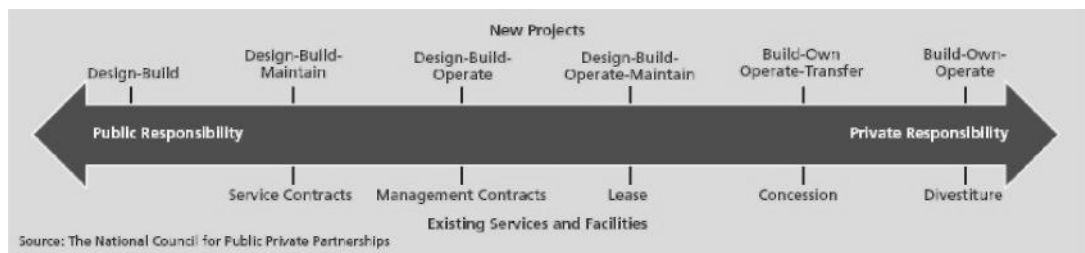
a) Tipología de modelos desde la perspectiva genérica de las prestaciones entre las partes:

Los sistemas de CPP no se ajustan a un único modelo de colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado, sino que en función del Proyecto que se pretenda materializar se pueden utilizar distintos modelos de colaboración atendiendo a los objetivos fijados por la Administración y a las expectativas del sector privado. A continuación se describen sucintamente algunos de los modelos de CPP más comunes.

<i>Tipo de modelo de Colaboración Público Privada</i>	<i>Descripción</i>
<i>Design – Build (DB):</i>	Bajo este modelo la Administración contrata con el sector privado el diseño y la construcción de una infraestructura de acuerdo con las especificaciones fijadas por la Administración. Una vez finalizada la ejecución de la infraestructura, la Administración asume el mantenimiento y la explotación de la misma. No es, en puridad, una estructura de CPP.
<i>Design – Build – Maintain (DBM):</i>	Este modelo es similar al DB, excepto en que el sector privado asume el mantenimiento de la infraestructura, mientras que la Administración mantiene la explotación.
<i>Design – Build – Operate (DBO):</i>	En este tipo el sector privado diseña y construye la infraestructura. Una vez finalizadas las obras de ejecución, la infraestructura es traspasada a la Administración, siendo el sector privado el que explota la infraestructura por un período de tiempo determinado, a cuya expiración la infraestructura revierte a la Administración. El modelo

Tipo de modelo de Colaboración Público Privada	Descripción
	Design – Build – Operate – Maintain (DBOM), es idéntico al anterior salvo que el sector privado también realiza el mantenimiento.
<i>Design – Build – Finance – Operate / Maintain (DBFO, DBFM or DBFO/M):</i>	En estos modelos el sector privado asume también la financiación de la infraestructura.

Gráfico 1 asignación de modelos de CPP en función de la intervención del Sector Privado o del Público.



b) La tipología de modelos de CPP en España. La perspectiva jurídica.

La clasificación que hemos recogido anteriormente está ampliamente generalizada en la escena internacional de los proyectos de CPP. Ahora bien, sin perjuicio de su virtualidad como esquema explicativo de las prestaciones entre las partes, quizás la perspectiva jurídica sea más clarificadora.

Así, la Administración Pública en España, para desarrollar modelos de CPP tiene a su disposición los siguientes contratos, que, a su vez, pueden servir de base para estructurar distintos sistemas de pago (peaje explícito o en la sombra, por ejemplo), pero que tienen el común denominador de que con ellos es posible trasladar al contratista riesgos inherentes al proyecto, a diferencia del llamado “modelo alemán”, que no deja de ser un contrato de obra pública con precio aplazado.

- Concesión de obra pública: Se otorga un derecho al concesionario para construir o explotar o solo explotar bienes de entre los recogidos en el art. 120 TRLCAP, nuevo art. 7 de la Ley de Contratos del Sector Público-LCSP (bienes inmuebles en general). Los bienes deben ser susceptibles de explotación pero no tienen que estar asociadas a la prestación de servicios públicos (basta sean servicios económicos de interés general).

- Contrato de gestión de servicios públicos, concesión de servicio público: Consiste en la gestión de un servicio público “a riesgo y ventura del concesionario”. Art. 156 TRLCAP y nuevo art. 8 de la LCSP. No exige necesariamente la existencia de una obra pública (existente o por construir), pero sí que sea a riesgo y ventura. Es necesario que exista un servicio público reservado a la Administración que licita. No se pueden utilizar, por tanto, para la pura construcción y mantenimiento de edificios.

- Contrato de gestión de servicios públicos: la Empresa Mixta. Consiste en la gestión de un servicio público por la Administración Pública en concurrencia con personas físicas o jurídicas. La empresa mixta recibe la encomienda de la gestión de un servicio público y en la misma hay participación de la Administración y de entes privados.

- Constitución de Derechos de Superficie. Se trata de un contrato privado, cuya base es el otorgamiento de un derecho real de superficie condicionado. La condición suele ser doble: (i) construir un inmueble y (ii) arrendárselo a la Administración a un determinado precio. A diferencia de los demás contratos es atípico.

- Contrato de Colaboración Público-Privada: Aparece en la LCSP y se definen de una forma extraordinariamente abierta (art. 11): contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado en el que el primero encarga al segundo la realización de una actuación global e integrada además de la financiación de inversiones inmateriales. La clave del contrato es que permite también la inclusión de bienes muebles, lo que tiene relevancia para el objeto de este estudio como veremos más adelante.

2.- Desarrollo de la CPP en España.

Puede afirmarse que históricamente la construcción de infraestructuras y la prestación de servicios públicos en España ha estado vinculada a la participación del sector privado.

Dejando de lado precedentes más remotos (que los hay en abundancia) el origen de la CPP en materia de infraestructuras está en el s.XIX. Así, con el precedente de la Ley de concesiones de 1845, el reconocimiento histórico en nuestro ordenamiento jurídico de la obra pública con la iniciativa particular se establece en la Ley General de Obras Públicas, de 13 de abril de 1877, que se aplica hasta los años 30 del siglo XX, fundamentalmente en el ámbito ferroviario.

Durante el período comprendido entre 1930 a 1940, se produce un importante declive de la colaboración público privada, que se pone de manifiesto específicamente en la crisis del sistema ferroviario, concesionado mayoritariamente, y que conlleva que por parte de la Administración se nacionalicen la mayoría de los ferrocarriles.

Con la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión se inicia una nueva etapa en la colaboración entre el sector público y el privado en la construcción de infraestructuras, cobrando especial relevancia la construcción y explotación de autopistas de peaje por parte del sector privado al amparo de la citada Ley.

Desde la segunda mitad de los años 90, y sin perjuicio de la expansión económica y mayor disponibilidad de recursos promovidas por los fondos comunitarios, los modelos de CPP se han ido generalizando y sofisticando progresivamente. Ello ha sido posible como consecuencia, en parte, de las diversas modificaciones normativas, destacadamente, la aprobación de la Ley 13 /2003, de 23 de mayo, de concesión de obras públicas, pero también, como consecuencia de la maduración y globalización del mercado financiero, el mejor conocimiento en los diversos actores, la especialización de las empresas, etc.

Ello ha motivado que en la actualidad en España exista un tejido empresarial, financiero, de asesores, de experiencia entre los responsables de las Administraciones Públicas, que permite afirmar que nos encontramos en una fase de madurez en el desarrollo de las fórmulas de CPP, y, por ello, resulta posible afrontar proyectos de mayor complejidad, a la vez que extenderlos a nuevos ámbitos.

Esta situación se plasma, por ejemplo, en el contenido del vigente Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte, en adelante PEIT, aprobado el 15 de julio de 2005 por el

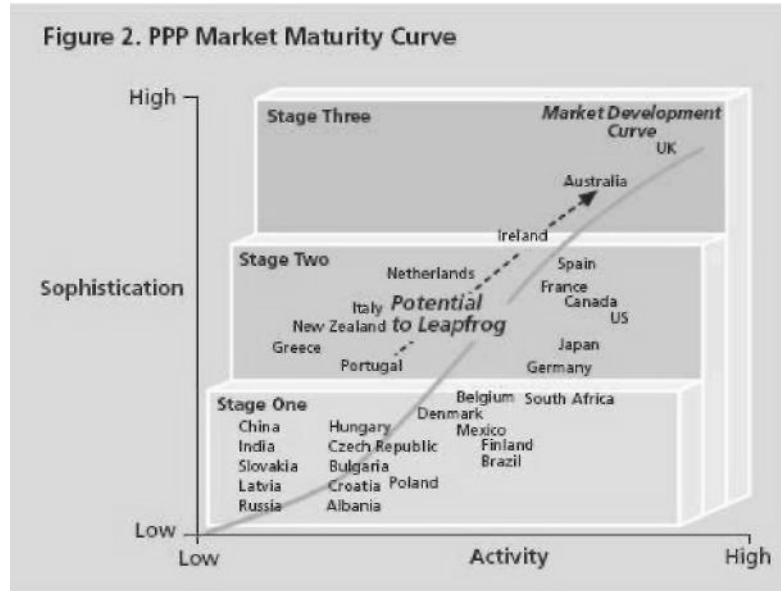
Acuerdo del Consejo de Ministros, cuyo plazo de ejecución abarca el período del año 2005 al 2020. El citado Plan prevé unas inversiones en infraestructuras de 250.000 millones de euros aproximadamente. Entre sus objetivos destaca la mejora de la eficiencia del sistema del transporte, a través de una mejor calidad de los servicios y la participación del sector privado en el desarrollo del Plan, en al menos un 20 por ciento del presupuesto. Además del uso de los sistemas de CPP en el citado PEIT, se prevé que estos sistemas formen parte del desarrollo de otros ámbitos a nivel estatal.

En el ámbito autonómico también se ha dejado notar la presencia de sistemas de CPP novedosos y con inversiones muy notables; así, por ejemplo, la Comunidad de Madrid ha realizado importantes proyectos de infraestructuras y de servicios en distintos ámbitos, tales como; redes de transporte ferroviario suburbano (proyectos Metro Ligero), en instalaciones hospitalarias (ocho nuevos hospitales concesionados) y, finalmente, en actuaciones de ampliación de la red de carreteras, mediante distintos mecanismos de concesión con peajes en la sombra. La Comunidad Autónoma de Cataluña, por su parte, ha licitado un importante número de contratos de Colaboración Público Privada para la construcción de cárceles, comisarías, colegios, etc., la mayoría de ellos utilizando contratos en los que se han otorgado derechos de superficie. La Comunidad Autónoma de Andalucía ha licitado varios proyectos de ferrocarriles metropolitanos mediante concesiones de obras públicas. Los ejemplos podrían ampliarse a otras Comunidades Autónomas.

A todo ello, debe añadirse el interés que la propia Unión Europea ha mostrado por estos modelos lanzando una serie de importantes iniciativas en materia de contratación público-privada que abarcan desde el estudio de la materia, a la elaboración de recomendaciones, la publicación del Libro Verde de la Comisión, etc.

En conclusión, puede decirse que la Administración española se encuentra en la actualidad en una posición destacada en el marco comparativo de madurez de proyectos de CPP, tal y como se muestra en el gráfico 2. Ello implica que está en posición de desarrollar proyectos de CPP cada vez más complejos, afrontando la utilización de estos modelos en sectores de actividad pública en los que hasta la fecha no se han utilizado.

Gráfico 2 evolución de la curva de madurez en la implantación de los sistemas de CPP por país. Fuente: Deloitte Research.



3.- Ventajas de los modelos de CPP.

Entre las razones que aconsejan el uso de sistemas de CPP frente a los sistemas “tradicionales”, destacan las siguientes:

1. Los sistemas de CPP permiten la realización de proyectos mediante la utilización de mecanismos de financiación privada.

Aunque pudiera pasar desapercibido por lo evidente, la financiación de los proyectos sigue siendo uno de los factores determinantes para la realización de los “grandes” proyectos de infraestructuras o de prestación de servicios. En este punto es donde cobra especial importancia la aportación del sector privado, toda vez que aporta los recursos financieros necesarios para su ejecución, mientras que el sector público puede atender al pago de la infraestructura de un modo diferido, bien a través del pago por servicio, con los ingresos que obtiene el sector privado mediante la explotación, o bien con una combinación de ambas fórmulas de pago anteriormente citadas.

Por contra, en los sistemas tradicionales de materialización de infraestructuras el pago de los gastos de explotación y de capital del proyecto se realiza por parte del sector público de manera prácticamente simultánea a la construcción del proyecto. Además, tal y como demuestra la experiencia, los proyectos gestionados por el sector público tienden a favorecer el riesgo de elevación del coste final del proyecto.

Finalmente la modalidad de pago de los sistemas de CPP permite que el proyecto pueda ser asumido dentro de los presupuestos anuales de la Administración, mediante el pago diferido del proyecto y que el pago de los servicios comience en el momento en que la infraestructura esté disponible para su utilización.

2. En los sistemas de CPP el sector privado aporta sus conocimientos de gestión.

Tanto en los sistemas tradicionales como en CPP el sector privado se responsabiliza de la entrega de los activos en tiempo y forma, cumpliendo los estándares de calidad requeridos. Adicionalmente los sistemas CPP requieren que el sector privado garantice al sector público que los activos ofrecen el nivel de servicio requerido. Esta garantía es facilitada por el sector privado ligando sus ingresos al rendimiento o disponibilidad de la infraestructura ejecutada.

Frente a los sistemas de contratación tradicional, en los cuales para la Administración uno de los criterios determinantes es la oferta económica (sin desmerecer los elementos técnicos de la oferta), en los sistemas de CPP se valora de manera decisiva la gestión integral de la infraestructura durante gran parte de la vida del proyecto.

De esta manera, el valor añadido que aporta el sector privado en los sistemas de CPP, se basa en las capacidades de gestión de la infraestructura. Esta afirmación no supone una merma de la capacidad del sector público en la gestión de las infraestructuras, sino que en muchas ocasiones la Administración no dispone de los medios necesarios, ni de la agilidad necesaria para el adecuado mantenimiento y explotación de las infraestructuras.

3. Los sistemas de CPP permiten la determinación más precisa del precio final del proyecto.

En los sistemas tradicionales, los proyectos sometidos a licitación por la Administración Pública, normalmente sufren los denominados “*proyectos modificados*” que aparte de otras consideraciones, suelen traducirse en rectificaciones al alza del precio final del proyecto. Las causas de estas modificaciones suelen surgir de riesgos imprevistos o derivados de una incorrecta planificación del proyecto.

El uso de sistemas de CPP evita en gran parte estos problemas pues, como regla general, será el sector privado el que tenga que asumir estos sobrecostes. Esto, sin embargo, no implica que el proyecto quede completamente exento de estos “*proyectos modificados*”, ahora bien, durante las fases de planificación y diseño del sistema, los mecanismos de detección de riesgos que utiliza el Sector Privado permitirán que dichos aumentos de los presupuestos sean adecuadamente corregidos puesto que el aumento del coste inicial del proyecto puede ser un grave inconveniente para la viabilidad del proyecto.

4. *Los sistemas de CPP posibilitan la no imputación a déficit presupuestario de las inversiones realizadas.*

Una de las ventajas fundamentales de los sistemas de CPP es que su adecuada estructuración de acuerdo con los criterios establecidos en el SEC-95, permiten la financiación de las infraestructuras fuera del balance de la Administración Pública en términos de Contabilidad Nacional. Esto es, sin tener repercusión sobre el endeudamiento y déficit públicos.

En efecto, de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (SEC 95), aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema de cuentas nacionales y regionales de la UE, el endeudamiento que se pueda generar por la financiación de infraestructuras u otros equipamientos puede ser imputado al Estado o a la entidad privada que lo construya y explote.

Así, en determinados casos en los que los riesgos de construcción y de demanda o disponibilidad (de acuerdo con los criterios del SEC 95) del proyecto se asuman por el sector privado, el endeudamiento asociado a la construcción de la infraestructura o equipamiento no será imputable a la Administración Pública promotora, sino al sector privado y, por ello, no incidirá en el déficit público.

5. *Incremento de las infraestructuras disponibles.*

El constatado déficit de infraestructuras que sufre el Estado debido fundamentalmente a las restricciones presupuestarias existentes, supone que una de las fórmulas que posibilitan una mayor construcción es la CPP. Además, se evita en parte el alto coste de oportunidad que supondría la espera hasta que se dispusiera del oportuno crédito presupuestario para la realización del proyecto.

La utilización de sistemas de CPP permite que determinados proyectos sean viables, en tanto que la Administración no tiene que hacer frente de manera inmediata a la provisión de un importante capital inicial para la construcción del proyecto, sino que, en función del modelo de financiación elegido, sólo comenzará a abonar la infraestructura una vez esté debidamente entregada.

6. *El uso de sistemas de CPP pueden suponer una reducción de los costes del proyecto.*

El ahorro de los costes de los sistemas de CPP se materializa de diferentes formas como pueden ser: reducción en los costes de construcción, reducción del coste de mantenimiento derivado del ciclo de vida del proyecto, y reducción de los costes asociados a los riesgos del proyecto.

En relación con la reducción de los costes de construcción del proyecto, la experiencia internacional demuestra que los proyectos realizados mediante sistemas de CPP, son sustancialmente más bajos que los costes de los proyectos realizados con sistemas tradicionales. La reducción de los costes normalmente proviene de la innovación en el diseño de la infraestructura y de la mejor definición de los requerimientos del proyecto. Este dato se constata en los informes de la Comisión del Tesoro del Reino Unido del año 2000, en el que de un muestreo de 29 proyectos de sistemas de CPP comparados con otros proyectos de sistemas tradicionales, se detectó una media de un 17 % de reducción de costes a favor de los sistemas de CPP.

Con la participación del sector privado en el mantenimiento de la infraestructura se crea un fuerte vínculo a largo plazo que asegura la calidad de la construcción del proyecto, ya que éste será responsable de los costes de mantenimiento durante la vida prevista del proyecto. Esta fórmula asegura los beneficios para el sector público derivados de la

eficacia del ciclo de vida del proyecto, ya que se reducen los riesgos de fluctuaciones en los costes de operación del proyecto.

7. *Entrega de los proyectos y prestación de los servicios dentro de los plazos establecidos.*

Tal y como demuestran los datos, los proyectos realizados bajo sistemas de CPP se entregan con un alto grado de calidad y en muchos casos antes de las fechas previstas para su entrega.

Así la oficina Nacional de Auditoria del Reino Unido, país del que se dispone de más datos, informó que en 2003, el 73 % de los proyectos que no aplicaban el sistema CPP, habían sufrido algún tipo de retraso en su entrega, mientras que tan sólo el 22 % de los proyectos realizados con sistemas de CPP habían sido entregados fuera de los plazos fijados.

8. *Los sistemas de CPP permiten a la Administración centrar sus esfuerzos en la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos y no en la gestión y mantenimiento de inmuebles.*

Con la utilización de los sistemas de CPP la Administración puede centrar su atención en los resultados y no en las inversiones a realizar. Así los órganos de la Administración pueden concentrarse en alcanzar los objetivos públicos.

Los sistemas de CPP desarrollados en el área de educación son un ejemplo de cómo el sector público procede a un análisis del proyecto con la finalidad de realizar una reorientación de las necesidades. Como ejemplo de esta práctica, en Holanda, los responsables administrativos de distintas escuelas secundarias ante un problema como el aumento de la capacidad escolar, pudieron optar por el sistema tradicional de construcción de un mayor número de plazas escolares, sin embargo, los responsables administrativos concluyeron que realmente no precisaban de nuevos edificios escolares; sino que necesitaban era disponer de un sistema de educación de calidad. Con este fin crearon un sistema de CPP, con un consorcio privado que dotó al sistema de los medios para la limpieza, seguridad, mantenimiento y sistemas de información de las escuelas, de forma que los profesores y los responsables pudieran dedicar todo su tiempo a su cometido principal, la enseñanza.

Uno de los objetivos básicos del sistema de concesiones hospitalarias lanzado por la Comunidad de Madrid es precisamente el de liberar a la Administración sanitaria de la gestión de los aspectos no sanitarios del sistema.

9. Los sistemas de CPP están dirigidos a la satisfacción del usuario. Mayor calidad en la prestación del servicio

En aquellos sistemas de CPP en los que se haya optado por la gestión de la infraestructura o del servicio y los sistemas de financiación se realicen mediante el pago de los servicios o del uso de las infraestructuras por parte de los usuarios finales, el sector privado debe mantener unos altos niveles de calidad en la prestación del servicio. De hecho, en los sistemas de CPP desarrollados en el Reino Unido como escuelas o instalaciones militares, se suelen introducir en los contratos sistemas de valoración de la satisfacción del consumidor, con objeto de asegurar la calidad del servicio prestado al usuario final. Según muestran determinados estudios realizados en el Reino Unido, más de las tres cuartas partes de los usuarios de sistemas de CPP han informado que los proyectos gestionados por este sistema, han respondido a sus expectativas.

En otro orden de cosas, el sector privado es capaz de implantar sistemas de calidad en la prestación de servicios, tales como mecanismos de vigilancia para los usuarios de autopistas, realizar encuestas de satisfacción entre los usuarios de las infraestructuras, e incluso en algunos casos se ha creado la figura del Defensor del Usuario, con la misión de investigar reclamaciones y proponer soluciones en la prestación de los servicios.

II.- POSIBLES APLICACIONES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA AL ÁMBITO DE LA DEFENSA

1.- Las necesidades financieras de la Defensa en España. Estructura de financiación de los grandes programas de Defensa y utilidad de los contratos de CPP

Tradicionalmente, en España, siempre que se ha tenido que abordar la financiación de importantes programas de defensa se ha puesto de manifiesto que las necesidades financieras de los mismos superaban los recursos que anualmente se aportaban en los limitados presupuestos de defensa, siendo preciso arbitrar recursos extraordinarios para

poder hacerles frente. Así encontramos que la Ley 85/1965 autorizaba la concesión de anticipos de tesorería, con cargo a ejercicios futuros, para poder atender a la compra de nuevos materiales, autorizándose su contratación plurianual y se declaraban exentas de impuestos las compras realizadas en el extranjero, facilidades que se confirmaron y prorrogaron con posteriores leyes como la Ley 32/1971 y la Ley 3/1983.

La Ley 44/1982, de dotaciones presupuestarias para la defensa estableció un plan a largo plazo, de 1983 a 1990, que cubría las necesidades mínimas de financiación de las nuevas inversiones en defensa. Simultáneamente entre los años 1977 y 1988, se contó con la importante financiación extrapresupuestaria que supusieron los créditos del gobierno de los EE.UU., que ascendieron a 2.700 millones de dólares aproximadamente, en créditos preferenciales a unos doce años, cuya amortización debía ser atendida posteriormente por el Presupuesto de Defensa, en tanto que sus intereses eran compensados por el Ministerio de Hacienda. La década de los años ochenta fue muy importante para el equipamiento de nuestras Fuerzas Armadas, pues se materializaron las adquisiciones de aviones F-18 y Harrier, de helicópteros Chinook, y la construcción y equipamiento del portaaviones Príncipe de Asturias y de seis fragatas FFG, entre otros equipos.

Hasta hace muy pocos años la legislación presupuestaria no admitía el aplazamiento de pagos en los contratos. El pago de un contrato de obra o de fabricación y suministro se atemperaba, aún desarrollándose en varios ejercicios, a su justificación y pago mediante las oportunas certificaciones de obra realizada o a la documentación justificativa de fabricación y entrega.

La década de los años noventa se caracterizó, en el campo de la defensa, por un descenso generalizado en términos reales del gasto en defensa, consecuencia del fin de la guerra fría y de la reconsideración de la amenaza y del menor nivel de fuerzas.

A estos hechos vino a unirse una recesión económica importante a nivel mundial, y en el caso de España coincidente con los grandes esfuerzos económicos que fue preciso realizar para cumplir el programa de convergencia, que permitió el acceso de pleno derecho a la Unión Económica y Monetaria Europea, lo que obligó a reducir el nivel del déficit presupuestario y del endeudamiento público a mínimos históricos.

Las necesidades de continuar con la mejora del equipamiento de nuestras Fuerzas Armadas, con objeto de poder incorporarlas en el marco de nuestras alianzas y atender los compromisos internacionales, OTAN y UEO, así como el intentar reactivar a la industria de defensa nacional, sumida en una importante crisis, motivó que en el año 1996 el Ministerio de Defensa, con la decidida colaboración del Ministerio de Industria, elaborase un Plan de modernización que abarcaba la adquisición de nuevos y modernos equipamientos aeronáuticos, navales y terrestres.

Ante la falta de un horizonte financiero adecuado en el Presupuesto de Defensa, que permitiera la iniciación de los nuevos, ambiciosos y costosos programas se abordó la adaptación del denominado “*modelo alemán*”, o de “*llave en mano*”, en el que se aplazaba el pago por la Administración hasta el momento de la entrega de la obra o la finalización del suministro, pudiéndose inclusive entonces efectuar el pago de una vez o bien fraccionarlo en varias anualidades. En este sistema la financiación corre a cargo del contratista, que lógicamente ha de procurar repercutir posteriormente el coste financiero a la Administración.

Para dar cobertura jurídica a la nueva sistemática de financiación de los gastos de defensa, ha sido necesario proceder a una adaptación de la legislación que regula contratación pública para permitir el pago aplazado de los grandes programas de defensa.

La Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas, en su artículo 14.3 establecía la prohibición del pago aplazado en los contratos con la Administración, si bien añadía, salvo en el caso de que una Ley lo autorice expresamente. La Ley 11/1996, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, permitió ya el fraccionamiento del pago de la obra contratada hasta en diez anualidades. Posteriormente la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en su artículo 147 estableció que para ciertos contratos de obras el pago total pudiera ser realizado una vez concluida y recibida la obra por la Administración, autorizando aplicar esta medida a los contratos de fabricación que celebre el Ministerio de Defensa.

Posteriormente el Real Decreto 704/1997, que regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato de obras en la modalidad de abono total del precio, establece que sus normas son de aplicación a aquellos contratos que celebre el Ministerio de Defensa siempre

que su cuantía supere los 150 millones de euros, y que dichos contratos se refieran a la adquisición de buques de guerra, medios acorazados, y aeronaves, incluidos en los programas de modernización de las fuerza armadas.

El texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 1999, en su artículo 61.5 determina que se reconoce la aplicación de la nueva sistemática a los contratos de obra, pudiéndose efectuar el pago de una sola vez o aplazado hasta en diez anualidades. Esto es ratificado por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del año 2000 en su artículo 99. Finalmente la Ley General Presupuestaria 47/2003, en su artículo 47, suprime la limitación a realizar el pago aplazado en diez anualidades.

El sistema de financiación desde una perspectiva financiera se ha instrumentado mediante la concesión de unos anticipos reintegrables, sin coste financiero por parte del Ministerio de Industria (en adelante, MI) a las empresas contratistas que desarrollan los programas especiales de defensa, en virtud de los oportunos contratos con el Ministerio de Defensa. Los importes de estos anticipos figuran cifrados en el capítulo VIII "*Activos financieros*" del Presupuesto del MI, dentro de la función 54, "*Investigación y Desarrollo*". Estos pagos, por ser anticipos reembolsables no inciden sobre el déficit presupuestario.

Periódicamente, de acuerdo con las condiciones y cumplimiento de las fases o hitos establecidos contractualmente y dentro del límite de los créditos anualmente autorizados, se seguirán efectuando los nuevos anticipos por el MI, necesarios para financiar y facilitar el desarrollo normal del programa por parte de los contratistas.

Al producirse las entregas de los sistemas de armas al Ministerio de Defensa, éste procederá al pago de los mismos, de forma total o parcial según el fraccionamiento en anualidades aprobado por el Consejo de Ministros, con cargo al capítulo VI de su presupuesto "*Inversiones reales*". Hasta el año 2003, se efectuaban los pagos del programa 213^a, "*Programa de modernización*", pero con ocasión del Presupuesto del año 2004, se estableció un nuevo programa, el 213B, en el que figuran todos los créditos destinados a atender los pagos de los grandes programas de defensa, que figuran bajo el epígrafe "*Programas Especiales*".

Por último, según se vayan produciendo los pagos por el Ministerio de Defensa a los contratistas, éstos procederán al reintegro de los anticipos recibidos del MI, mediante su ingreso en el Tesoro Público.

Hay que hacer notar que, en la actualidad, los importantes “programas especiales” en desarrollo para la adquisición de nuevos sistemas de armas: Avión Eurofighter, Avión A400M, Helicóptero Tigre, fragatas, F-100, Carro Leopardo, etc, superan los 26.000 millones de euros y tienen prácticamente comprometido la capacidad de adquisición del Ministerio de Defensa en los próximos veinte años.

La conclusión es que resulta imprescindible, en el ámbito de la defensa, considerar la posible utilización de modelos alternativos a los ya utilizados para mejorar las dotaciones de las Fuerzas Armadas y poder atender a cualquier otra adquisición que se estime necesaria.

2.- Características específicas de los proyectos de CPP en el ámbito de la defensa.

De la misma manera que se ha alcanzado un alto nivel de uso de los modelos de CPP en el ámbito de la construcción de las infraestructuras y servicios públicos, conceptualmente es perfectamente posible su utilización en la provisión de equipamientos en el ámbito de la defensa.

De hecho, estas técnicas se vienen utilizando ampliamente en el Reino Unido y en otros países europeos con éxito (como se analiza más adelante en este informe), razón suficiente para que sea aconsejable su análisis en España.

Ahora bien, los proyectos de inversión en el ámbito de la defensa tienen una serie de características que es necesario conocer con carácter previo para valorar la posibilidad de aplicar las técnicas de CPP en este ámbito.

Estas características se pueden resumir en:

1. Carácter estratégico de las instalaciones militares.
2. Confidencialidad en los resultados de los proyectos de investigación y diseño de sistemas de uso militar.

3. Incertidumbre de los proyectos desarrollados a largo plazo, debido a los cambios en determinados factores externos al desarrollo del sistema de CPP, como cambios geopolíticos que impliquen nuevas amenazas para el territorio español.
4. El elevado nivel de innovación de las tecnologías empleadas en el ámbito militar, que requieren una mayor flexibilidad en los proyectos en los que se usen sistemas de CPP.
5. El alto coste inicial de los proyectos de defensa podría implicar que los sistemas de CPP no resulten adecuados para este tipo de proyectos, a no ser que la duración del contrato sea lo suficientemente amplia para permitir que la inversión inicial sea rentable.
6. Dificultad en la atribución de riesgos al sector privado, cuando se trata de sistemas de armas que pueden ser objeto de destrucción por accidente o en combate.

Ahora bien, debe tenerse también en cuenta que el sector privado de la industria de defensa tiene una muy importante presencia en los suministros a las Fuerzas Armadas, y las características peculiares del sector de la Defensa, que aquí se han puesto de manifiesto, son también aplicables a los contratos ordinarios de suministro que utilizan las Fuerzas Armadas. Ello sin perjuicio de que en los contratos de CPP la necesidad de trasladar riesgos a los particulares implique que estas características tengan una mayor incidencia y su tratamiento exige una atención específica.

3.- La experiencia internacional en estos proyectos: especial referencia al Reino Unido.

A escala internacional, entre los proyectos que han utilizado sistemas de CPP en el ámbito de la defensa, figuran proyectos de mantenimiento e instalación de equipos militares, integración de cadenas de suministros y soporte de operaciones, mantenimiento de almacenes, entrenamiento militar especial y desarrollos inmobiliarios. Estos proyectos surgen para superar restricciones de tipo financiero, para asegurar una mejor gestión y reducción de los costes en el ciclo de vida de los sistemas, así como facilitar la gestión por parte de las Autoridades del Departamento de Defensa.

En el Reino Unido, se han utilizado sistemas de CPP en 54 proyectos de defensa, por un importe total de unos 43.000 millones de libras esterlinas, que abarcan desde la construcción de instalaciones hasta la formación de personal especializado en el lanzamiento de satélites.

La mayoría de los proyectos de defensa en el Reino Unido se han desarrollado en las siguientes áreas:

- **Alojamiento:** viviendas, acuartelamientos, oficinas y servicios de mantenimiento.

En este sector de actividad cabe destacar el proyecto “*MODEL*” del Ministerio de Defensa británico que implica la reorganización de los acuartelamientos en Londres, mediante la participación de promotores inmobiliarios.

Otros proyectos relacionados con este ámbito son: el proyecto “*Northwood Headquarters*”, que consiste en el mantenimiento de las instalaciones de esta división; y el proyecto “*Portsmouth Housing 2*”, cuyo fin es la construcción de 148 viviendas para altos mandos.

- **Formación:** entrenamiento de vuelo, simuladores de vuelo, lucha contra incendios, entrenamiento para buceadores, y formación para distinto personal técnico de las fuerzas armadas.

En el campo de simuladores y entrenamiento de vuelo destacan; el proyecto “*TSTS*” que implica el desarrollo completo de los sistemas de simulación del caza Tornado, el proyecto de entrenamiento del helicóptero de ataque Apache, y el proyecto “*MSHATF*” (Médium Support Helicopter Aircrew Training Facility), que consiste en la construcción y mantenimiento de instalaciones de entrenamiento para los helicópteros Chinook, Merlin Mk3 y Puma.

- **Equipamiento:** parques de vehículos, construcción de vehículos pesados, transporte marítimo de vehículos (RoRo), generadores portátiles de energía, satélites militares, y redes fijas de telefonía.

Un ejemplo en este sector es el proyecto DFTS (Defence Fixed Telecommunication Systems), iniciado en el año 1997 en colaboración con British Telecom, con fecha inicial de finalización en 2007 y que recientemente ha sido ampliado. Tiene por

finalidad el establecimiento de las redes fijas de telefonía del Ministerio de Defensa británico.

Otro destacado proyecto es el Proyecto Skynet 5, firmado en octubre de 2003, con un coste de 2.500 millones de libras esterlinas, y para el lanzamiento de dos satélites de comunicaciones militares, la construcción de las instalaciones de tierra y los terminales para usuarios fijos y móviles tanto en entornos navales como terrestres

- **Servicios:** suministro de agua potable, y depuración de aguas residuales.

En este campo destaca el Proyecto “*Aquatrine*”, cuya finalidad es dotar de suministro de agua potable y depuración de aguas residuales a 2.500 distintos emplazamientos del Ministerio de Defensa Británico.

No solamente en el Reino Unido se han desarrollado estos proyectos de CPP en el ámbito de la Defensa. En Alemania, los sistemas de CPP, se han utilizado con éxito en el campo de la simulación de vuelo, como por ejemplo en el Centro de Entrenamiento de Combate del ejército alemán realizado con la participación del Ministerio de Defensa Alemán y la industria alemana de armamento, y que consiste en la creación de un centro de entrenamiento virtual para la instrucción de las unidades del ejército, con todo tipo de sistemas de armamento, en condiciones de combate reales. Otro ejemplo alemán, que puede citarse, es el de la unión empresarial entre el ejército alemán y la empresa HIL GMBH para el mantenimiento de 10.000 sistemas de combate (sin incluir la compra de éstos). Según los términos del contrato, que está fijado por un plazo de 8 años, HIL GMBH debe asegurar que el 70 por ciento de los sistemas de combate estarán disponibles para su uso en cualquier momento.

Mientras tanto, en Estado Unidos la mayor parte de los proyectos de sistemas de CPP se han centrado en la utilización de bases militares clausuradas o en el proceso de modernización de viviendas militares, así como en su privatización. Como ejemplo, citamos el proyecto del ejército estadounidense denominado “Viviendas de familia en Hawai”, que consiste en una unión empresarial entre el ejército y la mercantil Lend Lease, para la construcción de 7.894 viviendas militares en siete instalaciones del ejército y su posterior arrendamiento.

La colaboración Público Privada (CPP) en el ámbito de la Defensa

En la siguiente tabla podemos ver los últimos proyectos PFI realizados desde el año 2005 hasta junio de 2007 en el ámbito de defensa, en las que queda reflejada la utilización mayoritaria del Reino Unido en este tipo de operaciones.

Nombre del Proyecto	Inversión US\$ Millones	Deuda	Fondos	Fecha	País	
					Propios	Cierre
RAF Northolt Accommodation	195,93				195,93	dic-06 Reino Unido
MoD Northwood Headquarters PPP	417,50				379,50	38,00 jul-06 Reino Unido
Defence Headquarters Joint Operational Command PPP	214,00				214,00	jul-06 Australia
Allenby Connaught MoD Accommodation PPP	2.982,64				2.561,60	421,04 abr-06 Reino Unido
Skynet 5 Refinancing PFI	321,00				321,00	dic-05 Reino Unido
Portsmouth MoD Accommodation PFI	70,60				60,60	10,00 oct-05 Reino Unido
C Vehicles MoD Capability PFI	211,57				n.d.	n.d. jun-05 Reino Unido
	4.708,68					
NH90 HFTS Helicopter Flight Training Services	295,44				206,80	88,64 may-05 Alemania
Inversión Total						

Fuente: Infrastructure Journal 2007

En la siguiente tabla, se muestran los proyectos en fase de licitación en junio de 2007, se puede comprobar la utilización por nuevos países de este tipo de proyectos (Ghana, Francia, República Checa, Corea del Sur, etc), la inversión alcanza casi los 22.500 millones de dólares.

Nombre del Proyecto	Inversión US\$ Millones	País	
		s Estado del proyecto	
Corsham MOD Revelopment PPP	117,00	Publicado	Reino Unido
BBP Refinancing	208,33	Publicado	Reino Unido
Gendarmerie real estate outsourcing	5.200,00	Publicado	Francia
Injae Military Facility BTL	52,80	Publicado	Korea del Sur
Central Prague Military Hospital PPP	21,00	Publicado	Republica Checa
South African Air Force (SAAF) bases PPP	n.d.	Publicado	Surafrica
Pontoise Military Police Barracks PPP	n.d.	Publicado	Francia
Kumasi Military Hospital PPP	130,00	Publicado	Ghana
Air Warfare destroyer project	4.528,00	Aprobado	Australia
Australian Defence Force Single Housing PPP (LEAP) Phase II	375,00	En negociación	Australia
Utrecht Kromhout Barracks Project	340,00	En negociación	Holanda
US Air Force PPP California and Colorado	n.d.	Licitador Preferente	EEUU
US Air Force AMC East Housing Privatisation PPP	n.d.	Licitador Preferente	EEUU
UK Military Flying Training System	10.629,53	Licitador Preferente	Reino Unido
Accommodation for 11 US Navy Bases In Five States PPP	525,00	Contrato Adjudicado	EEUU
Australian Defence Force Single Housing PPP (LEAP) Phase I	198,00	En financiación	Australia
Inversión total			22.324,66

Fuente: Infrastructure Journal 2007

4.- Modelos jurídicos para la aplicación de los CPP en el ámbito de la defensa en España .

Según se ha expuesto anteriormente, el desarrollo de los sistemas de CPP en España, desde mediados de los años 90, se han realizado en base a las modificaciones legales introducidas por la Ley de Concesión de Obras Públicas en 2003.

Los proyectos de CPP en el ámbito de la defensa muestran una peculiaridad respecto a los relativos a la construcción de infraestructuras públicas, y es que en su mayor parte se aplican a bienes muebles. En efecto, parte muy importante de los equipamientos requeridos por las Fuerzas Armadas son calificados como bienes muebles, por ejemplo, los buques o aviones de combate, así como los equipos electrónicos o de simulación.

A la vista de ello, en nuestro ordenamiento jurídico debemos distinguir entre los proyectos de CPP que tengan por objeto la construcción de bienes inmuebles y los CPP que tengan por objeto la adquisición de bienes muebles.

4.1 Proyectos de CPP, en el ámbito de la defensa, cuyo objeto sea la construcción y explotación de inmuebles.

En aquéllos proyectos de Colaboración Público-Privada en el ámbito de la Defensa en los que su objeto sean bienes inmuebles de cualquier tipo, no hay ningún problema legal específico que limite de manera relevante la aplicación de las técnicas de CPP a las adquisiciones de las Fuerzas Armadas.

Los distintos modelos jurídicos de Colaboración Público-Privada que hemos analizado anteriormente son, por tanto, perfectamente aplicables.

De hecho, entre los posibles objetos de los contratos de concesión de obras públicas, el art. 120 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se refiere a infraestructuras típicamente militares: aeropuertos, fortificaciones, bases navales.

Como característica específica de este tipo de modelos podemos destacar el hecho de que en la mayoría de los supuestos no existirá ninguna posibilidad de definir los pagos de la Administración sobre la base de riesgos de demanda. Ello, sin embargo, no debería plantear ninguna dificultad en cuanto que existe una consolidada experiencia

de proyectos de construcción y explotación de bienes inmuebles en los que los pagos se hacen por parte de la Administración sobre la base de criterios de disponibilidad.

4.2 Para la construcción de muebles. Innovaciones de la Ley de Contratos del Sector Público. El contrato de Colaboración Público-Privada.

a) Oportunidades que ofrece el nuevo contrato de “Colaboración Público-Privada” en el ámbito de la defensa.

En la normativa de aplicación, en materia de contratación pública, en vigor hasta la entrada la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, esto es, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, (TRLCAP) se establecía que para la adquisición de bienes muebles por parte de la Administración Pública debía utilizarse el contrato de suministro (art. 171 y siguientes).

Esto planteaba un problema para la definición de proyectos de CPP en el ámbito de la defensa: en estos contratos es muy dudoso legalmente que quepa el precio aplazado y también es dudoso que se pueda legalmente vincular el pago del mismo a la calidad del servicio o del material suministrado.

Ciertamente la Ley de contratos, con determinados requisitos, permitía la utilización de “arrendamientos financieros” (leasing), para adquirir bienes muebles. Ahora bien, estos contratos no son de utilidad para establecer modelos de CPP respecto de bienes muebles pues no prevén la transmisión de riesgos sino los pagos aplazados.

Sin embargo, la nueva Ley de Contratos del Sector Público, contempla un nuevo contrato de “*Colaboración entre el sector público y el sector privado*” (art. 11) al amparo del cual, cabe la contratación de “*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*”. En este tipo de contratos, “*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*”.

Es decir, en el nuevo contrato de colaboración público-privada es posible que el objeto sea un bien mueble y, una vez determinado éste, que los pagos que la Administración realice estén vinculados al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento.

A la vista de lo expuesto, este nuevo modelo de contrato será perfectamente aplicable a la construcción de barcos, aviones, carros de combate, sistemas de comunicación, equipos de simulación, etc., pues se trata de la fabricación de productos o bienes complejos, junto con su explotación o gestión.

Es decir, desde un punto de vista jurídico, es adecuada la utilización del contrato de colaboración público-privada para la fabricación y explotación de bienes y equipos militares de naturaleza mueble a través de un modelo en el que el empresario privado contratista asuma determinados riesgos asociados a la explotación del bien.

Este tipo de contrato de “colaboración público-privada”, permite el pago de un precio vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento. Esto quiere decir que les son aplicables los criterios de riesgo de construcción y disponibilidad que establece el SEC 95 y, por tanto, podría servir para que su importe se consolidase presupuestariamente a efectos de su imputación a déficit público. Al ser bienes muebles, los criterios de Eurostat deben ser analizados con detalle para asegurar su correcta imputación en la Contabilidad Nacional.

Como característica adicional de este tipo de contratos, debe señalarse que se licitarán mediante diálogo competitivo. Este tipo de contratación sustituye a los procedimientos ordinarios de licitación y se caracteriza porque no existen unos pliegos de prescripciones técnicas cerrados al inicio de la licitación, sino que el objeto y características básicas del contrato se negocian con los posibles licitadores de manera que se introducen las sugerencias de los distintos oferentes hasta que se establece definitivamente el pliego que se licita.

b) Características generales que caracterizarían un contrato de Colaboración- Público privada para la adquisición por parte de las Fuerzas Armadas de un equipamiento de simulación.

De acuerdo con lo expuesto, y a modo de ejemplo descriptivo, recogemos a continuación las cláusulas básicas que podría tener un contrato de colaboración público-privada en el ámbito de la defensa que tuviera como objeto una instalación de simulación.

^ Partes contratantes: de un lado la Administración General del Estado a través del Ministerio de Defensa y, de otro, el contratista o consorcio de contratistas.

^ Objeto: construcción y mantenimiento durante, p.ej, 20 años, del simulador X y sus sistemas complementarios Y, Z. En los Pliegos del contrato deberá concretarse con detalle el alcance de las obligaciones del contratista en relación con el mantenimiento de la instalación.

^ Sociedad contratista. El contratista/consorcio de contratistas constituirán una “sociedad vehicular” que es la que se endeudará para obtener la financiación necesaria para construir la instalación de formación. Deberá definirse el pliego de tal manera que sea posible la financiación sin recurrir a los socios participantes y optimizar las posibilidades financieras, y por tanto el coste, de las empresas concesionarias.

> Financiación: Las entidades bancarias financiarán la construcción del sistema de formación-simulación. Debe tenerse en cuenta que en este tipo de contratos no hay “pagos a cuenta” ni “certificaciones de obra realizada”. La devolución, por la “sociedad vehicular”, constituida por los contratistas, de las cantidades financiadas se hará a lo largo de la vida del contrato. Es habitual que los contratistas aporten, de fondos propios, en torno al 20% del coste de construcción de la instalación.

^ Importe del contrato: un modo habitual de definir el importe sería una cantidad fija más una cantidad variable de pago mensual. La cantidad variable deberá ser suficientemente significativa. ¿De qué dependerá la cantidad variable?

Normalmente del grado de cumplimiento de determinados estándares de calidad por el simulador (horas de operatividad, averías o errores, mejor coordinación con otros sistemas, etc). Sería igualmente posible que la Administración pague en relación con el número de horas de uso -o que al menos el precio esté también indexado con el cumplimiento de determinados parámetros-.

^ Forma de licitación: mediante un diálogo competitivo. Debe tenerse en cuenta que hasta la fecha esta modalidad no ha sido utilizada en España (es una novedad de la nueva Ley de contratos del sector público). Los modelos británicos o irlandeses se licitan de formas parecidas aunque no resulten aplicables a nuestro caso.

^ Cláusulas de aseguramiento: los supuestos de daños en la instalación por causa de fuerza mayor se cubrirán por la Administración. El contratista deberá asegurar la instalación de acuerdo con las condiciones establecidas en el pliego.

^ Cláusula de responsabilidad patrimonial de la Administración: dicha cláusula implicará que en caso de rescate anticipado de la instalación por la Administración -lo que estará previsto- o incluso caso de incumplimiento por el contratista, al menos una parte de las cantidades invertidas se devolverían al mismo (estableciendo prioridad bancaria en su cobro para asegurar una mejor financiación de la operación).

5.- La contabilización en términos de Contabilidad Nacional de las inversiones en bienes adscritos a la defensa nacional a la vista del SEC-95. Bienes muebles.

Una de las ventajas básicas de los contratos de CPP es la posibilidad de que las inversiones en infraestructuras o en equipamientos públicos se contabilicen, de manera que el endeudamiento del Estado para el pago de dichos bienes no impacte en el déficit público.

Los criterios para la contabilización de estas inversiones en el caso de bienes con uso y destino militar serán, en principio, los mismos que se aplican para valorar las inversiones en infraestructuras civiles.

Resumidamente, los criterios del SEC-95 a este respecto, tal y como han sido desarrollados en diversas resoluciones de Eurostat y, específicamente, la de agosto de 2004, son las siguientes: para que los activos que se construyan en el marco de estas CPP se contabilicen fuera del sector de las Administraciones Públicas, el socio privado (que puede ser en este contexto una sociedad privada o un ente o sociedad pública) debe soportar en todo caso el riesgo de construcción y, adicionalmente, al menos uno de los dos siguientes: riesgo de disponibilidad o el de demanda.

- El “riesgo de construcción”, se concreta en las siguientes circunstancias: (i) retrasos en la entrega de la infraestructura pública a construir, (ii) incumplimiento de los criterios establecidos en el contrato, (iii) costes adicionales que puedan surgir durante la ejecución del contrato, (iv) deficiencias técnicas y (v) efectos externos negativos. Respecto de este riesgo, Eurostat considera que si la Administración pública tiene que realizar pagos periódicos a la sociedad sin que se tenga en cuenta el estado efectivo de la infraestructura o activo, ello implicaría que la misma soporta la mayor parte de los riesgos de la construcción y que, por tanto, no se cumpliría esta condición debiendo contabilizarse el activo en el sector público.

- El “riesgo de disponibilidad”. Este riesgo consistiría en: (i) la no entrega del volumen convenido en el contrato, (ii) el incumplimiento de la normativa en materia de seguridad o de las certificaciones administrativas aplicables a los servicios a usuarios finales y las especificadas en el contrato y (iii) el incumplimiento de los estándares de calidad fijados contractualmente.

- El “riesgo de demanda”. Éste vendría referido a la variabilidad de la demanda con independencia del comportamiento que desarrolle la sociedad, riesgo este que ha de surgir (i) del ciclo económico, (ii) de las nuevas tendencias del mercado, (iii) de la competencia, (iv) de que la empresa opere con tecnología obsoleta, pero, en ningún caso, puede proceder de la deficiencia o baja calidad de los servicios prestados por la sociedad o de actuaciones de la misma que modifiquen la calidad/cantidad de los servicios prestados.

Ahora bien, en el caso de que el objeto de la CPP sea “*armamento militar*” de carácter bélico “*y el equipo necesario para dispararlo (pero no el armamento ligero y los vehículos blindados adquiridos por la policía y las fuerzas de seguridad)*” se contempla un régimen de contabilidad público especial. En este sentido, dichos bienes están considerados en el párrafo 3.69 del SEC-95 como consumos intermedios, de manera que, respecto de los mismos, no es posible aplicar las reglas anteriormente expuestas.

Tal conclusión se expone con detalle por parte de Eurostat en su decisión “*Recording of military equipment expenditure*”, donde se detalla que, para los bienes militares del tipo de los definidos anteriormente, la contabilización del gasto debe hacerse en el momento de consumo que, convencionalmente, se identifica con el de entrega del bien. De acuerdo con esto, la adquisición de estos bienes mediante contratos de leasing, de construcción diferida en el tiempo o “a largo plazo” no evita su afectación a déficit.

Ahora bien, ello no significa que los contratos de CPP en el ámbito de la defensa no evitan su imputación a déficit pues la limitación expuesta únicamente se aplica al armamento militar de carácter bélico -que no sea armamento ligero- y al equipo necesario para dispararlo, pero no a cualquier otro equipamiento militar (por ejemplo equipos de simulación), cuyo régimen de contabilización pública es, en principio, similar al expuesto para los bienes inmuebles.

6.- Financiación de los proyectos de CPP en el ámbito de la Defensa. Características fundamentales.

La financiación de cualquier proyecto, independientemente del sector en el que desarrolle, únicamente dependerá de la capacidad de predecir los flujos de caja, la estabilidad de los mismos y el conocimiento y gestión de los riesgos durante la vida del proyecto.

Con esta definición podemos afirmar que cualquier proyecto es susceptible de ser financiado con estructuras de CPP, siempre y cuando el riesgo y ventura de los partícipes esté definido desde el inicio.

El principal problema que encontramos en la financiación de este tipo de proyectos es la determinación y gestión de los riesgos de los activos a financiar. La propia naturaleza del

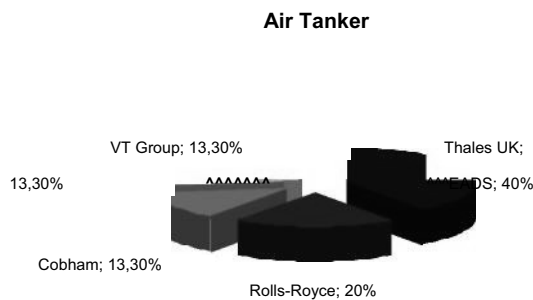
activo puede motivar que quede inservible durante la vida del contrato (activos susceptibles de ser destruidos en combate) y que esto pueda producirse antes de la total amortización del activo.

El riesgo operativo, es quizá, el riesgo más difícil de atender y gestionar en este tipo de bienes muebles, pero no así en bienes inmuebles (acuartelamientos...), que se financiaría del mismo modo que, como por ejemplo, en el caso de los Hospitales de la Comunidad de Madrid.

Posiblemente el proyecto más importante que se está actualmente financiando bajo estructuras CPP en el mundo es la nueva flota de aviones cisterna de la RAF.

Este proyecto conocido como FSTA (Future Strategic Tanker Aircraft) o (Futuro Avión Cisterna Estratégico) de la Royal Air Force de Reino Unido, basado en la financiación con iniciativa privada (PFI), es desde el punto de vista coste-eficacia el mejor sistema posible para reemplazar la antigua flota de aviones cisternas VC-10 y TriStar de transporte de tropas, según ha afirmado el Secretario de Estado responsable de Armamento y Material del Ministerio de Defensa del Reino Unido, Lord Drayson.

El FSTA es un proyecto que está siendo liderado por el consorcio Air Tanker, integrado por: EADS, Rolls-Royce, Cobham, Thales UK y VT Group.

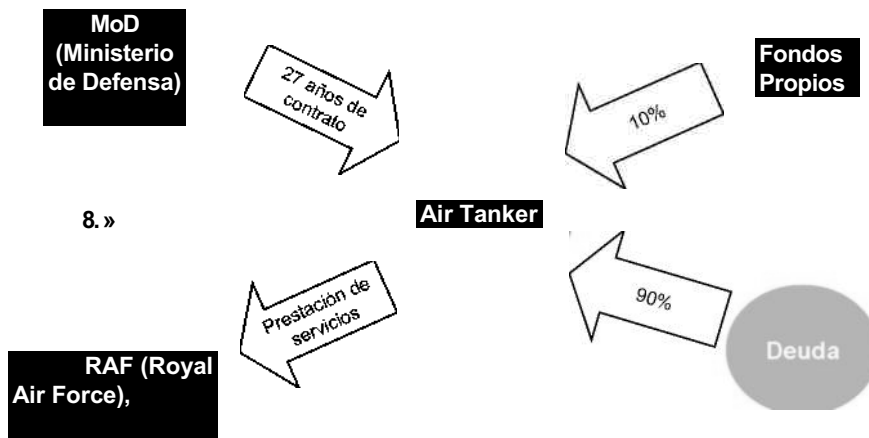


Este consorcio aportará a la flota de la RAF catorce aviones nuevos A330-200. La RAF tendrá el control operacional y volará las misiones militares. Las nuevas instalaciones de Air Tanker estarán localizadas en la base militar de la RAF en Brinze, Norton.

El FSTA es un proyecto con una inversión aproximada de unos 2.500 millones de libras esterlinas (3.600 millones de euros), y fue adjudicado al consorcio Air Tanker bajo el siguiente esquema contractual:

- El MoD (Ministerio de defensa) establece un contrato por 27 años con Air Tanker, por el que este consorcio proporcionará un servicio a través de catorce aviones cisternas, convertibles en aviones de transporte de tropas, a la RAF. La operabilidad de los aviones dependerá únicamente de la RAF, y los pagos del MoD a Air Tanker se calcularán en función de la disponibilidad y utilización de los aviones por la RAF.

La estructura financiera comprometida para la financiación del FSTA ha sido establecida en base a un apalancamiento del 90% de la deuda de proyecto, en tanto que los socios aportarán el 10% restante.



Los servicios que prestan las empresas integradas en el consorcio a Air Tanker quedan resumidos en el siguiente gráfico:



Los servicios que Air Tanker proporciona a la RAF son:

- Disponibilidad de las aeronaves.
- Formación de pilotos y tripulaciones.
- Configuración de las aeronaves (Cisterna, Transporte, o Mixta).

A la vista del ejemplo expuesto puede deducirse que resulta factible la financiación de otros equipos de uso militar, ya que el mercado de capitales ha sido capaz de asumir los riesgos que llevan incorporado este tipo de inversiones.

Evidentemente el avión cisterna o de transporte no es un equipo de combate directo, y esta distinción hace factible que los seguros propios de aeronaves, con alguna garantía superior, sean capaces de asumir el riesgo operativo y, por consiguiente, permitir la financiación de la inversión.

Finalmente, y según informa en su último número, del mes de mayo de 2008, la Revista de Aeronáutica y Astronáutica, publicación oficial del Ejército del Aire, tras cuatro años de negociaciones, y después que el consorcio europeo EADS (European Air Defence and space) fuese seleccionado como el suministrador del futuro avión de reabastecimiento de la RAF, el Ministerio de Defensa del Reino Unido ha firmado, a finales de marzo de 2008, con la empresa Air Tanker, un singular contrato que es la mayor iniciativa de financiación privada (PFI) en el área de defensa que existe actualmente en el mundo, con un valor alrededor de 16.700 millones de euros en 27 años. Esto permitirá a la industria financiar la compra de 14 aviones Airbus A330-200, asumiendo el compromiso de prestar el servicio durante los próximos 23 años y que la RAF pagará anualmente una cuota fija y un monto variable dependiendo de los servicios demandados.

Este contrato permitirá finalmente reemplazar la totalidad de los Lockheed “Tristars” y Vickers VC10 hacia el 2016, y mantener un alto grado de disponibilidad y flexibilidad en la capacidad de reabastecimiento y transporte de la RAF. Siete de los aviones serán configurados como cisterna multifunción con dos cestas bajo los planos y una lanza en fuselaje, mientras que el resto sólo mantendrán los dos puntos bajo plano. Los aviones se prestan a un empleo mixto de carga y cisterna pudiendo transferir hasta 111 Tm de combustible y transportar hasta 295 hombres a zona de operaciones. Un núcleo de la flota compuesto por 8 unidades serán matriculados como avión militar y asignados exclusivamente a la Fuerza Aérea, cinco estarán disponibles para su explotación comercial con la posibilidad de ser configurados para misiones militares en cinco días y los catorce aviones deberán estar disponibles en el plazo de 30 días para apoyar un incremento temporal de las operaciones.

Es el mayor contrato de la historia basado en el modelo de financiación privada y pago por servicio, con una explotación optimizada basada en aprovechar comercialmente aquellos periodos en que las operaciones no exijan disponer de un 100% de la capacidad de reabastecimiento y transporte disponible.

La versión cisterna del A330 que comercializa la división de Airbus Militar con su sede en España ha sido seleccionada ya por Australia, Emiratos Unidos, Arabia Saudí y muy recientemente por Estados Unidos.

III.- CONCLUSIONES: LAS VENTAJAS Y OPORTUNIDADES QUE OFRECE LA CPP EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA

Los sistemas utilizados en la actualidad para la adquisición de los más importantes equipamientos adquiridos por el Ministerio de Defensa (los denominados presupuestariamente Programas Especiales), desarrollados merced a los anticipos del Ministerio de Industria, han llegado a su límite práctico de aplicación. El importe total del coste de los 16 programas actualmente en desarrollo aprobados por el Consejo de Ministros,

según previsiones de finales del año 2006, alcanzaba unos 26.100 millones de euros. Ello implica que los pagos a realizar por el Ministerio de Defensa, que comenzaron en 2002, deberán prolongarse hasta el año 2027. Toda vez que el Programa de Modernización tiene en el presupuesto del ejercicio actual una dotación de solo 1100 millones de euros, caso de no elevarse esta dotación de forma sustancial, lo que no resulta previsible, la consecuencia es que gran parte de los futuros créditos presupuestarios están ya comprometidos durante los próximos 20 años.

Sin embargo, lo cierto es que el Ministerio de Defensa tendrá que llevar a cabo en el corto y medio plazo importantes e imprescindibles inversiones en equipamiento de las Fuerzas Armadas.

En el ámbito civil, para un contexto en el que las restricciones presupuestarias también se plantean como un elemento que limita las inversiones, se han venido utilizando entre nosotros desde hace algún tiempo, los sistemas de contratación basados en modelos de “Colaboración Público-Privada” (CPP). Estos sistemas de contratación se caracterizan porque a través de contratos complejos el sector público coopera con el sector empresarial con el objetivo de garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura, equipamiento o la prestación de un servicio. En el ámbito de las infraestructuras de transporte terrestre o sanitario (autopistas, trenes, hospitales), puede decirse que se ha llegado a un nivel de maduración y experiencia notables tanto en el sector público como en el privado para acometer este tipo de proyectos.

También en el ámbito de las infraestructuras y equipamientos de la Defensa es posible utilizar estos instrumentos contractuales para la adquisición de bienes y equipos de uso militar. De acuerdo con ello, el Ministerio de Defensa adquiriría material militar mediante contratos en los que las empresas privadas asumirían el coste de construcción, financiación y mantenimiento, recibiendo la contraprestación de la Administración a lo largo del periodo de uso de acuerdo con ciertos criterios que medirían la correcta disponibilidad de dichos bienes.

Diversas razones apoyan la conveniencia de tomar en consideración la aplicación de estas técnicas contractuales:

1.- Las experiencias internacionales. Específicamente el Reino Unido, pero también otros países como Alemania o Estados Unidos están utilizando ampliamente estas técnicas en ámbitos como los cuarteles y vivienda militar, telecomunicaciones, equipos de simulación o incluso de apoyo operativo, como el sistema de abastecimiento en vuelo de la Royal Air Force británica.

2.- Estos modelos, al exigir un determinado rendimiento y disponibilidad en los equipos que gestiona el sector privado pueden permitir obtener ahorros y mejoras en los tiempos de construcción, costes de mantenimiento, dedicación de personal y, en general, calidad del servicio o equipamiento.

3.- Para determinados equipamientos no estrictamente bélicos será posible, de acuerdo con las normas sobre estabilidad presupuestaria y el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC-95) establecer modelos de contratación en los que, asegurando la suficiente transmisión de riesgos al sector privado, se garantice que dichas inversiones no afectan al déficit público lo que, sin duda, hará más fácil su financiación.

4.- Por último, como consecuencia de la reciente aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y la incorporación en la misma del nuevo contrato administrativo típico de “Colaboración entre el sector público y el privado”, se habilitan los instrumentos jurídicos que permitirán la utilización de este tipo de contratos con pago aplazado y vinculado a la eficiencia de los resultados para bienes muebles como son, en la práctica, la mayoría de los equipamientos militares.

COMPOSICION DEL GRUPO DE TRABAJO

PRESIDENTE

*D. ENRIQUE DE ALDAMA Y MIÑON
Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Presidente de EuroDefense-España
Vicepresidente de la CEOE*

COORDINADOR

*D. JOSE SANCHEZ MENDEZ
General de División del Ejército del Aire (Reserva)
Secretario General de EuroDefense-España*

VOCAL SECRETARIO

*D. FERNANDO RODRIGUEZ MONTON
Coronel del CGA, Ejército de Tierra, Diplomado de Estado Mayor*

VOCALES

*D. FRANCISCO PEREZ MUINELO
General de División (R)
Economista
Asesor Presidente EADS-CASA*

*D. JUAN MARTINEZ CALVO
Director del Departamento de Derecho Administrativo
DELOITTE ABOGADOS Y ASESORES TRIBUTARIOS*

*D. MIGUEL MASCARÓ SERVERA
Director de Control de Defensa*

*D. JOSE ANTONIO BARTRINA JIMENEZ
Abogado
Secretario de la Junta Directiva de AFARMADE*

*D^a NURIA RODRIGUEZ MARTINEZ
Responsable de Riesgos
SENER Ingeniería y Servicios*

*D. ABEL LOZANO CALLEJA
Suboficial Mayor del CESEDEN
Secretario Adjunto EuroDefense-España
Abogado*