

## SISTEMA CONCESIONAL PARA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS EN LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS Y EL URBANISMO

**Alcoba García, Francisco José - I.C.C.P., Jefe de Proyectos de Concesiones**  
(INICIATIVAS DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS S.A., - GRUPO PLODER)

**Cardos Gómez, Juan Ramón - I.C.C.P., Técnico Municipal de Planificación y Operaciones Estratégicas**  
(ÁREA DE URBANISMO DEL AYUNTAMIENTO DE CIUDAD REAL)

### RESUMEN

Nuestro objetivo es destacar el carácter impulsor que para la economía de cualquier municipio de una región tiene el desarrollo de las infraestructuras, así como la mejora de la productividad, crecimiento económico, competitividad interregional y mejora del bienestar social, siendo éstas también pilar de muchas actuaciones del sector público y privado. Además, en un ámbito de importantes restricciones presupuestarias y de necesidad de mayor calidad en la gestión de los servicios públicos, es fundamental recurrir a nuevas formas de financiación de infraestructuras públicas, donde el sector privado aparece cada vez más involucrado. Así, destacamos el *sistema concesional (participación público-privada en su forma general)* como una alternativa eficiente a las políticas tradicionales de gasto público en el desarrollo de infraestructura, que complementa los recursos presupuestarios tradicionales y permite ofrecer servicios de calidad a largo plazo.

Profundizaremos en la legislación vigente en España en materia de concesiones, en cuanto a las herramientas de que disponen las Administraciones Públicas para llevar a cabo infraestructuras relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo de las ciudades, sin dejar de lado la necesidad de planificación y coordinación interadministrativa. Analizaremos el protagonismo que debe adquirir la ciudadanía en este tipo de proyectos singulares y expondremos algunas actuaciones que han mejorado el tejido urbano en varias ciudades españolas mediante este sistema de provisión de infraestructuras.

## **1. Proyectos de Participación Público – Privada**

El hecho de que el sector público y el sector privado se relacionen para la prestación de servicios y la creación o mantenimiento de infraestructura no es nada nuevo. Ha ocurrido desde siempre y se ha implementado a través de diversos contratos, los más conocidos son el contrato de obra pública, la concesión de servicio público y la concesión de obra pública. La particularidad introducida por los nuevos contratos PPP va más allá de la simple participación conjunta: radica en la filosofía que inspira dicha relación. Se basa en la comprensión mutua de que existen diversos intereses en común entre ambos sectores y en que son conscientes de que hay insuficiencia de medios para llevar a cabo la labor de las administraciones con vistas al desarrollo. El sector privado busca incesantemente las oportunidades de negocio y demanda, y a la vez, un creciente nivel de infraestructura y de servicios que le son necesarios para el desarrollo de sus propias actividades y para la eficacia de las mismas. Si a ello se le añade que la implementación de esa filosofía abre un mundo de posibles negocios para el sector privado y un incremento en la generación de nuevos empleos, se tiene un buen conjunto de razones para que dicha filosofía exista y crezca paulatinamente. El esquema en el que los ciudadanos pagan impuestos para que la Administración les brinde todos los servicios y las infraestructuras necesarias para el crecimiento es un concepto que puede ser complementado. La experiencia enseña que también es posible alcanzar tales fines mediante diversos mecanismos de participación público-privada. La asociación entre los sectores público y privado está creciendo cada día como una de las soluciones que aporta a la gestión sensibilidad social, confianza y eficiencia, sin abandono por parte de las Administraciones de su rol de tutela en la provisión de servicios en áreas de infraestructuras y servicios básicos. Las PPP permiten a las Administraciones el cambio de rol: dejan de ser prestadores de servicios, pasando por compradores de servicios, para llegar a ser meros reguladores de la prestación del servicio. Las PPP se orientan hacia la participación de ambos sectores en un ámbito de colaboración y de mayor apertura que la que se acostumbra a ver.

### **1.1. Proyectos de Participación Público-Privada**

Un proyecto de **PPP** (*Public Private Partnership*, participación público-privada o 3P), **APP** (asociación público-privada) o **CPP** (colaboración público-privada) es un acuerdo de cooperación entre entidades públicas y entidades privadas, con el objeto que sea el sector privado el que acometa alguna de las tareas de diseño, construcción, mantenimiento, gestión y financiación de infraestructuras y servicios de interés público,

---

transfiriéndole buena parte de los riesgos y responsabilidades al sector privado, pero en el que la Administración mantiene las potestades de control y regulación de la actividad del sector privado.

Estos proyectos, generalmente, establecen un vínculo a largo plazo entre el sector público y la empresa privada pues dicha relación no finaliza una vez terminado el período de construcción, sino que se extiende a la operación y el mantenimiento del proyecto, que por lo general, y dependiendo del período establecido en el contrato, suele tener una duración mucho mayor que la duración del período de construcción. El proyecto debe ser financiado, al menos en parte, por el sector privado y debe especificar la asignación de riesgos correspondientes a cada uno de los agentes: sector público y empresa privada. Los proyectos de PPP implican la cesión por parte de la Administración Pública del derecho a construir, mantener y operar un activo al sector privado por un período de tiempo fijado de antemano en el contrato. Implica la transmisión de la mayor parte de los riesgos de construcción y operación al sector privado, si bien el sector público tiene la opción de mitigar riesgos difíciles de controlar por la empresa privada estableciendo en el contrato o en la ley el reparto de los mismos para de este modo hacer más atractivo el proyecto al mercado. Este hecho se manifiesta en proyectos en los que la Administración correspondiente comprende que no puede transferir cien por cien los riesgos al sector privado si pretende negociar un precio que sea razonable. Esto se basa en la filosofía de que la adecuada distribución de los riesgos y las recompensas es el incentivo de cada una de las partes para cumplir de mejor modo sus obligaciones, con un resultado de beneficio mutuo. Existe una relación muy directa entre la empresa privada y el usuario final, que generalmente paga por el servicio prestado, aunque puede darse el caso de que sea la propia Administración la que abone el servicio prestado por la empresa privada en función de la utilización que los usuarios hayan hecho de la infraestructura o servicio público (p.ej: *peaje sombra o shadow-toll*) o bien de la disponibilidad de la infraestructura que la empresa privada ofrece al usuario (*pago por disponibilidad o availability payment*).

Dentro del concepto de la Participación Público Privada se presenta una modalidad que se conoce como “**concesión**”; en realidad una PPP es un concepto mucho más amplio que el de una concesión.

Las operaciones PPP, como pueden ser las concesiones, se han aplicado en innumerables ocasiones en distintos países en el pasado. La novedad del modelo actual radica en la aplicación de los métodos de evaluación, estructuración y control de los proyectos, y en la asignación de riesgos. Se trata de una concepción más pragmática: determinar si para ejecutar una actividad pública o prestar un servicio, es mejor que esté a cargo del

sector público o del sector privado, desde el punto de vista de la eficacia de gestión de cada parte. A partir de este punto, hay que estructurar el proyecto con la técnica PPP más adecuada, poner en marcha la licitación, seleccionar el mejor contratista y adoptar mecanismos de regulación y control para el futuro.

### **1.2. Factores que influyen en la adopción de técnicas de colaboración público privada**

En el contexto macroeconómico actual, en el que se vienen aplicando políticas de ajuste presupuestario y reducción del déficit fiscal, y donde las Administraciones no tienen recursos suficientes para llevar a cabo infraestructuras con inversión pública, la solución proviene de la financiación privada, que realiza las inversiones que las Administraciones no pueden asumir. Esta herramienta constituye el factor de primer orden en la adopción de técnicas de colaboración público-privada. Otros factores son:

- Depurar las ineficiencias del modelo de gestión de infraestructuras por parte del sector público
- Reducir las externalidades negativas sobre los usuarios y contribuyentes.
- Satisfacer las necesidades de los usuarios en relación al tipo, calidad y precio de los servicios prestados.
- Gestionar y aplicar de manera más eficaz y eficiente los recursos públicos

### **1.3. Beneficios de los proyectos PPP**

Los proyectos PPP no son una fórmula mágica que solucionen los problemas de las diferentes Administraciones en materia de proyectos de infraestructuras y más aún, en cuestiones económicas. No obstante, los beneficios que se derivan de su aplicación pueden ser:

- Mejora de la eficacia y eficiencia en el diseño, construcción, financiación y gestión de proyectos de inversión en infraestructuras, a través de la introducción de criterios comerciales procedimientos competitivos, incentivando la participación privada, accediendo a innovaciones tecnológicas y el know-how de las empresas.
- Satisfacción de expectativas de usuarios y contribuyentes: mejora de la relación calidad/precio y optimización de la aplicación de los fondos públicos.
- Mejora en la gestión y asignación de los riesgos implícitos a los proyectos de infraestructuras, reduciendo, a su vez, los riesgos que toma el sector público.
- Permite obtener financiación privada para proyectos de infraestructuras en caso de las concesiones, contratos de llave en mano, leasing y otros.

Una adecuada **dotación de infraestructuras y servicios públicos** es un factor necesario para el desarrollo de las regiones, mejorando su productividad, crecimiento económico, competitividad y sobre todo el nivel de vida de sus ciudadanos.

En esta comunicación presentamos los proyectos desarrollados mediante fórmulas de PPP *no como una fórmula mágica* que solucione los problemas en materia de infraestructuras, sino como una posible herramienta de la que podrían derivar una serie de **beneficios** relacionados fundamentalmente con la mejora de la eficiencia y la eficacia en la construcción y financiación de proyectos de inversión en infraestructuras, y con la obtención de recursos financieros adicionales aportados por el sector privado, como complemento a la inversión pública.

**La implantación con éxito de proyectos mediante PPP depende fundamentalmente de la forma y condiciones bajo las cuales se desarrollan, y no tanto en el modelo de PPP utilizado.** Así, para que las Administraciones desarrollen eficazmente estos proyectos hemos identificado los aspectos más importantes que han de establecerse:

- *Necesidad de un **entorno** político, económico y social estable.*
- ***Establecimiento de una** adecuada distribución de responsabilidades y acotación de la discrecionalidad en la toma de decisiones de la Administración.*
- *Existencia de un **marco jurídico y regulatorio** predecible, estable y equilibrado, en el que se pueda confiar y que permita canalizar eficazmente las inversiones hacia los proyectos PPP.*
- ***Programas** de capacitación de funcionarios y asesorías externas que los complementen.*
- *Creación de **metodologías** que permitan el diseño, estructuración y eficaz desarrollo de procesos PPP.*
- *Definir las necesidades básicas en materia de infraestructuras y planificar su ejecución de acuerdo con el marco presupuestario del país, comunidad autónoma y municipio.*
- *Ofrecer la **seguridad jurídica** suficiente durante el desarrollo de los contratos, estableciendo los métodos que sean necesarios para dirimir con imparcialidad, eficiencia y rapidez las controversias entre la Administración y el concesionario.*

## **2. Las dos vertientes del Urbanismo en la Ley de Contratos del Sector Público: sus herramientas y la planificación**

Como hemos comprobado, las referencias al “*urbanismo*” y a la “*planificación*” de las concesiones en el texto de la Nueva Ley de Contratos del Sector Público (*NLCSP*), son las mismas que aparecían en la hasta hoy vigente Ley de Concesiones de 13/2003 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (*TRLCAP*). Las dos vertientes del urbanismo a que se refieren ambos textos tienen que ver, por un lado con el aspecto estratégico de la planificación y la coordinación entre Administraciones y por otro, con las herramientas con las que dota a las Administraciones la Ley de Concesiones, mediante la admisión de la **financiación cruzada** de obras diferenciadas pero que tengan una relación funcional, el establecimiento de **zonas complementarias** de explotación comercial y la posibilidad de utilizar el llamado **peaje en sombra o pago por disponibilidad**.

### **2.1 Las herramientas al servicio del urbanismo en la Ley de Concesiones**

A propósito de este último aspecto, el de la utilización de determinadas “*herramientas*” enunciadas en la Ley de Concesiones, comentemos un caso que es frecuente encontrar en los Ayuntamientos españoles.

Según el artículo 226, apartado 1, de la *TRLCAP*, “*cuando dos o más obras mantengan una relación funcional entre ellas, el contrato de concesión de obra pública no pierde su naturaleza por el hecho de que la utilización de una parte de las obras construidas no esté sujeta a remuneración*”. Es el caso de la “**financiación cruzada de infraestructuras**”: una concesión puede tener como objeto la construcción de dos obras distintas si estas guardan algún tipo de relación funcional y que la inversión sea recuperada mediante el pago directo o indirecto por parte de los usuarios de al menos una de ellas. Pero puntualiza: “*siempre que dicha parte sea competencia de la Administración concedente*” y al mismo tiempo “*incida en la explotación de la concesión*”, esto es, que la carencia de ejecución de la parte no sujeta al pago de los usuarios tenga una incidencia sobre el equilibrio económico-financiero de la concesión o no permita ni siquiera la explotación.

Es el caso por ejemplo de los concursos de tipo urbanístico que suelen convocar los Ayuntamientos que tienen por objeto la construcción de una **aparcamiento subterráneo** y al mismo tiempo la rehabilitación de la zona en superficie correspondiente, ya sea en forma de reordenación urbanística, peatonalización, adecuación a la nueva normativa de edificación, etc. Se entiende que tenemos dos obras diferenciadas: la construcción del aparcamiento y la urbanización en superficie. Esta segunda no puede ser objeto de explotación. ¿Tendría sentido

que la concesionaria cobrase por peatón que circule en superficie por el desgaste que las suelas de los zapatos ejercen sobre el nuevo pavimento?. Eso sí, ambas guardan relación funcional: la ejecución de las obras de urbanización incide directamente sobre la explotación del aparcamiento: influye sobre la demanda (accesos, eliminación de plazas de estacionamiento en superficie).

¿Y si además el Ayuntamiento de turno incluye en el contrato la rehabilitación del Antiguo Consistorio? ¿Bajo qué régimen se encontraría el contrato? ¿Guarda relación funcional la Casa Consistorial con la peatonalización de la plaza adyacente o la construcción del nuevo aparcamiento? Evidentemente si éste último dota una reserva de plazas para los funcionarios del Ayuntamiento, sí.

Como vemos, las concesiones dotan de una herramienta potente en este caso a las Corporaciones Locales para ejecutar obras de toda índole en los municipios, incidiendo directamente en la transformación del tejido urbano. Pero las administraciones concedentes deben ser cuidadosas en la observancia e interpretación de la Ley y en la redacción de los pliegos que rijan la futura concesión. ¿Los gastos de mantenimiento de la urbanización en superficie o los del nuevo edificio del Ayuntamiento, deben ser por cuenta del concesionario o de la Administración concedente? Observemos lo que dice la TRLCAP en su artículo 221, apartado 2, *“cuando el contrato tenga por objeto conjuntamente la construcción y la explotación de obras públicas, los pliegos generales o particulares que rijan la concesión podrán exigir que el concesionario esté igualmente obligado a proyectar, ejecutar, conservar, reponer y reparar aquellas obras que sean necesarias...así como a efectuar las actuaciones ambientales relacionadas con las mismas que en ellos se prevean”*.

Nuestra opinión es que, si fuéramos la Administración, introduciríamos en el contrato la obligación del concesionario del aparcamiento de la **conservación** de la urbanización en superficie a costa de un incremento en la tarifa del aparcamiento. Todo sea por el afán de conservar las obras en un futuro de una manera eficiente y controlada. Aunque este tema de la **rehabilitación de las obras**, y más en las ciudades, quizá merezca una comunicación aparte, quizás en un Congreso europeo, en un país europeo vecino, de los que tanto nos queda aprender a este respecto. Lo que es seguro es que, de una u otra manera, el incremento de costes por conservación, ya sea realizada por la Administración concedente o por el propio concesionario, terminará repercutiendo sobre los usuarios y contribuyentes, ya sea por aumento de impuestos, de tarifas o en forma de externalidades negativas por la degradación de los bienes inmuebles no conservados.

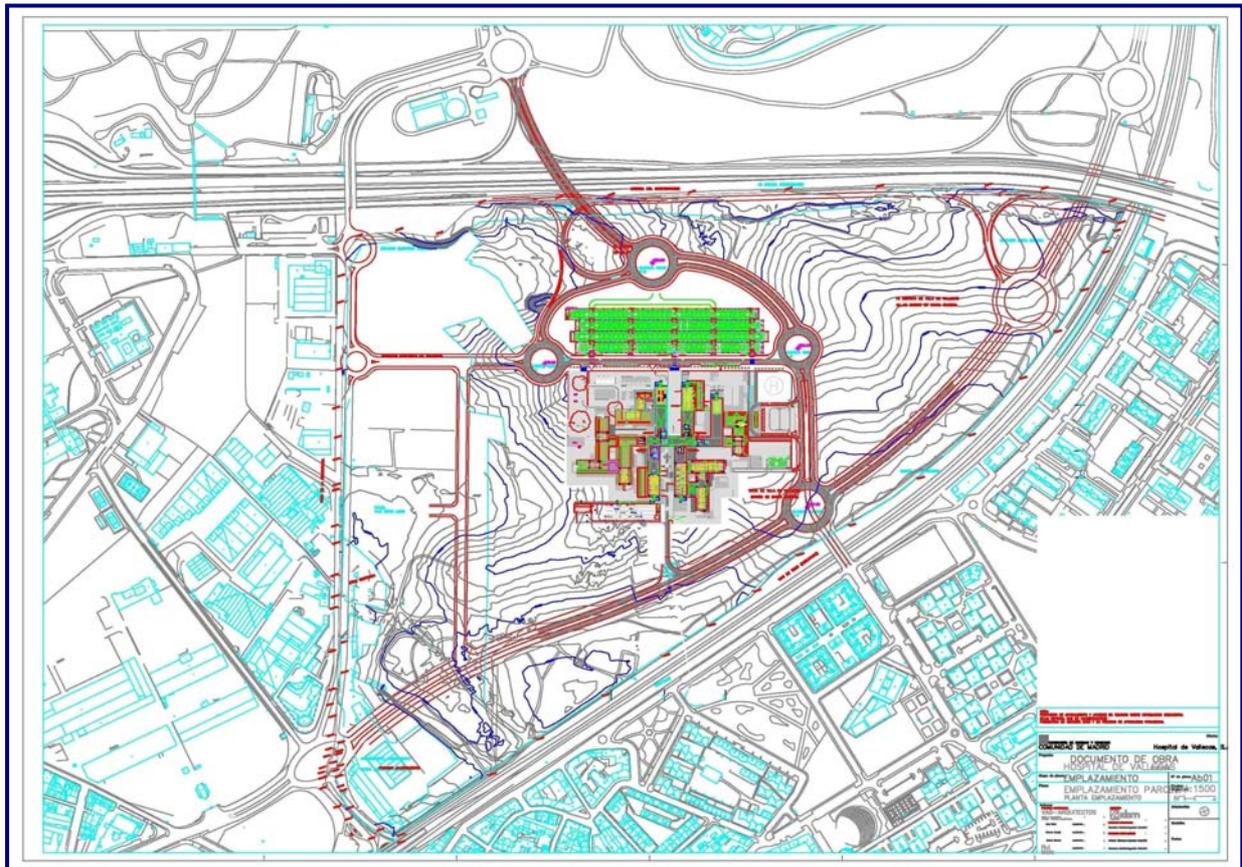
Otra “herramienta concesional” a la que se refiere la Ley de Concesiones es la de establecer **zonas complementarias de explotación comercial** (artículo 223 TRLCAP; art. 231.1 NLCSP): *“Atendiendo a su finalidad, las obras públicas podrán incluir, además de las superficies que sean precisas según su naturaleza,*

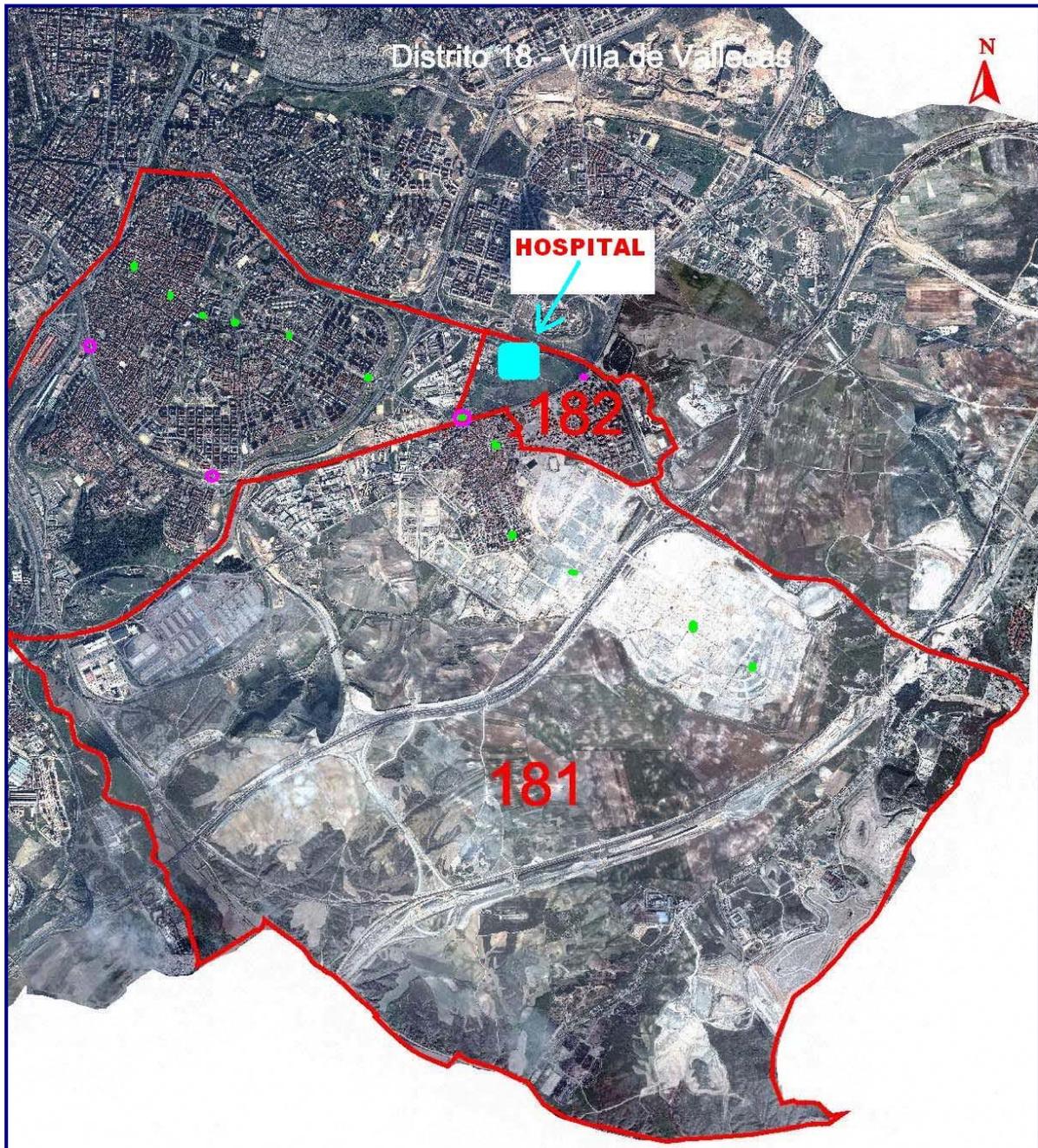
otras zonas o terrenos para la ejecución de actividades complementarias, comerciales o industriales que sean necesarias o convenientes por la utilidad que prestan a los usuarios de las obras y que sean susceptibles de un aprovechamiento económico diferenciado, tales como establecimientos de hostelería, estaciones de servicio, zona de ocio, estacionamientos, locales comerciales y otros susceptibles de explotación. Estas actividades complementarias se implantarán de conformidad con lo establecido en los pliegos generales o particulares que rijan la concesión y, en su caso, con lo determinado en la legislación o el planeamiento urbanístico que resulte de aplicación”. Al referirse directamente a los estacionamientos, ¿cabe alguna posibilidad más, aparte de la comentada anteriormente, de que un aparcamiento subterráneo, sea incluido en un contrato de concesión? Sí, como zona complementaria de explotación comercial, siempre que sea necesario o conveniente para la explotación de la principal. Pero debemos observar que la denominada principal debe ser susceptible de igual manera de explotación y remuneración por parte de los usuarios. Entonces, ¿no puede ser una peatonalización del casco histórico el objeto principal de la concesión y un aparcamiento subterráneo colindante un área de explotación comercial de la concesión, como espacio que recoge los puestos de estacionamiento en superficie que se han perdido y como facilitador de acceso para los usuarios al centro histórico? Ya hemos dicho que no es lógico cobrar a los peatones por pasear por el casco histórico de las ciudades. Por lo tanto, lo adecuado en este caso sería que la obra principal cuya zona complementaria fuese el aparcamiento fuese por ejemplo una autopista, una línea de tranvía, o un puerto, que además son susceptibles de una inversión mayor que la del aparcamiento (por aquello de la “complementariedad”). Pero esto no es siempre posible pues hay municipios que no tienen puerto, ni necesitan autopistas ni tranvías.

Pues sucede que aún hay otro elemento más en la Ley de Concesiones que puede ser aprovechado (en todo el amplio sentido de la palabra) para establecer una concesión que incluya el “dichoso” aparcamiento como zona complementaria. El llamado “**peaje en sombra**” o “**pago por disponibilidad**” se introduce por la *Ley de Concesiones de 2003* en la legislación estatal (ya estaba introducido en la legislación autonómica anteriormente – Comunidad de Madrid, 1997), al establecer que la tarifa por la utilización de la obra pública puede ser pagada al concesionario tanto por el usuario como la Administración (artículo 225 TRLCAP). Así en el caso de que la Administración retribuya la explotación de la obra al Concesionario, se “*respete el principio de asunción de riesgo por el concesionario*” (artículo 239 TRLCAP) y se cumpla la decisión del Eurostat de 11 de Febrero de 2004 (asunción del riesgo de construcción por el concesionario y simultáneamente del de demanda o disponibilidad) en lo que se refiere a la contabilidad de las Administraciones Públicas, podríamos establecer una concesión administrativa que tuviese un aparcamiento como zona de explotación comercial. Tal es el caso de los

Nuevos Hospitales de la Comunidad de Madrid, verdaderos promotores de grandes actuaciones urbanísticas (véase el caso del *Hospital de Vallecas* y el Ensanche de Vallecas), que tienen su correspondiente aparcamiento como zona complementaria

En conclusión, el peaje en sombra puede ser especialmente apto para financiar la conservación y la modernización de la red viaria, ya que no conlleva la dificultad de implantación de peajes al usuario en infraestructuras ya existentes (la plaza por la que circulan los peatones o determinadas calles ya existen antes de que se realicen las obras del aparcamiento). De todos modos, pensamos que existe el riesgo de que, aparte de no introducir un elemento regulador de la demanda (las tarifas pagadas directamente por los usuarios) que las Administraciones promuevan un excesivo número de infraestructuras con esta “herramienta”, llegando a poner en peligro su equilibrio financiero a medio y a largo plazo, al comprometer gran parte de los presupuestos futuros.





## 2.2 La planificación urbanística en la Ley de Concesiones: Coordinación entre Administraciones

El otro enfoque del Urbanismo que da la Ley de Concesiones es el **estratégico**. La necesidad de planificación y de coordinación entre administraciones debe desarrollarse y propugnarse. Veamos cómo se trata esto en varios de los artículos de la Ley (*válido para la TRLCAP y la NLCSP*).

El punto de partida es el **Estudio de Viabilidad**, al que la Ley de Contratos da una relevancia destacada. Es imperativa: *“El estudio de viabilidad deberá contener, al menos, los datos, análisis de informes o estudios que procedan sobre los puntos siguientes: c) Valoración de los datos e informes existentes que hagan referencia al planeamiento sectorial, territorial o urbanístico”*. (Art. 227.2 TRLCAP; art. 112.2 NLCSP)

Sin embargo no es infrecuente encontrar estudios de viabilidad que se presentan como series de números cuyo origen es poco deducible, análisis de viabilidad financiera que no reflejan la incidencia de las redes de transporte futuras, ya sea debido a la falta de diálogo entre Administraciones o a la simplicidad del estudio de viabilidad, datos que no se corresponden con la realidad (rentabilidades disparadas) para que la obra *“parezca”* viable...

Y eso que la TRLCAP dice más acerca de esto en el artículo 227, apartado 3 (ver NLCSP, art.112.3): *“La Administración concedente someterá al estudio de viabilidad a información pública por el plazo de un mes, prorrogable por idéntico plazo en razón de la complejidad del mismo y dará traslado del mismo para informe a los órganos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectados cuando la obra no figure en el correspondiente planeamiento urbanístico que deberán emitirlo en un plazo de un mes”*.

Hagamos un análisis crítico, no dudamos de que el procedimiento se lleve a cabo de esta manera pero, ¿no habría que incentivar la **participación ciudadana**?, ¿es suficiente la publicidad que se le da a los estudios de viabilidad?. Este punto merece mención aparte en nuestro trabajo.

Un paso más, en el artículo 245 de la TRLCAP, apartado 3 (ver art. 237.3 NLCSP) se urge a *“respetarse en todo caso lo dispuesto en los planes de ordenación urbanística o sectorial que les afecten”* a los bienes inmuebles patrimonio de la concesión. Que se deban respetar las normativas vigentes y adaptar las obras a las mismas no significa que esas reinversiones sean realizadas por cuenta del concesionario, sino que, dependiendo de lo que se señale en los pliegos, ese incremento de coste debe de ser asumido por la parte sobre la que recaiga en riesgo. Lo que no impide que se incurra en malas prácticas. Por ejemplo, si la adecuación al nuevo código de edificación de un aparcamiento subterráneo en concesión administrativa recae del lado de la Administración, ¿esta se llega a ejecutar o se establece un pacto tácito entre concedente y concesionario para no llevarla a cabo o para llevarla a cabo y repercutirla sobre las tarifas. El que pierde en ambos casos es el usuario, el contribuyente.

Curiosamente las cláusulas más explícitas que versan sobre coordinación entre administraciones y planificación territorial y urbanística no aparecen en el articulado, sino en las **disposiciones adicionales** (TRLCAP).

Actualmente, los tres niveles de administraciones españolas (central, territorial y local) pueden influir a través de sus competencias en la planificación urbanística. Grosso modo, es **competencia del Estado** (Administración Central) la determinación de aquellas zonas del territorio que se definen como Sistema General (“*Los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales..sin perjuicio...del Régimen de Suelo y Valoraciones*” – *disposición adicional segunda, apartado 3*) y dominio público propiedad del Estado. Son las **Comunidades Autónomas** (Administraciones territoriales) las que tienen transferidas las competencias del urbanismo. Y los **Ayuntamientos** (Administraciones locales) tienen la competencia en ordenación del suelo. A nadie se le escapan las inevitables sinergias que surgen de este “reparto”. Veamos cómo se refiere a ello la TRLCAP: “*La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales tienen los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones de planificación y construcción de obras públicas, según lo establecido por el ordenamiento vigente. Si los procedimientos de colaboración resultaren ineficaces, y cuando se justifique por la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, el Estado, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, podrá coordinar los planes de obras públicas competencia de las Comunidades Autónomas con los planes de obra pública de interés general*”. (Disposición adicional segunda, apartado 1) y “*La Administración del Estado deberá colaborar con las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales a través de los mecanismos de coordinación y cooperación legalmente establecidos, a fin de articular la planificación y construcción de las obras públicas de interés general con los planes de ordenación territorial y urbanística. En defecto de acuerdo entre las Administraciones Públicas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas, en cuyo caso las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos*” (Disposición adicional segunda, apartado 2).

A la vista de estos extractos, podemos comprobar como la Ley establece una jerarquización entre niveles en caso de desacuerdo entre planificaciones o ineficacia en la colaboración. Prevalecen los criterios de la Administración Central. ¿Y en el caso de que entren en conflicto intereses entre una Administración territorial y una local?

Se hace referencia a una solución negociada: *“La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evaluados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales”* (Disposición adicional segunda, apartado 4)

Hagamos una aclaración en el tema de la negociación de un contrato de concesión entre el concesionario y la Administración en el caso de intervención de la propia administración concedente o de otra distinta.

### ➤ **La negociación**

Existen tres supuestos en los que se reconoce la posibilidad de negociar las condiciones de mantenimiento de un contrato bajo nuevas circunstancias. Estos tres supuestos son:

#### **Ius variandi**

Supone una iniciativa de la Administración contratante para modificar las condiciones de prestación del contrato en base al interés público que sostiene el sentido del contrato, y por consiguiente a la necesidad de mantener la finalidad del mismo. El contratista podrá resolver el contrato si las variaciones introducidas superasen el 20% del presupuesto, sin perjuicio de acordar una modificación superior. Se puede reclamar daño emergente y lucro cesante.

#### **Factum principis**

Este es el caso en el cual las modificaciones de las condiciones de prestación del contrato no derivan de la Administración contratante, sino de una Administración ajena al contrato, y que inciden sobre el equilibrio económico-financiero del contrato. Se trata de una actuación administrativa que genera una responsabilidad que debe ser resuelta en el seno del mismo contrato.

### **Riesgo imprevisible**

Cuando se suceden acontecimientos ajenos a la voluntad de cualquiera de las partes que afectan a la viabilidad del contrato. La Administración accede a negociar ya que entiende que lo que requiere el interés general es la continuación del contrato. En el caso de que no sea así, el contratista puede recurrir en los Tribunales al menos compartir los daños producidos.

Por tanto, a sabiendas de estos establecimientos, ¿qué razones podemos dar más para solicitar la actuación responsable de los tres niveles de Administraciones entre sí?

Aún así, en las siguientes disposiciones observamos, a nuestro juicio, una excesiva protección de las llamadas obras de interés general promovidas por el Estado en detrimento de las promovidas por el resto de administraciones: “*En el supuesto de que tales obras vayan a construirse sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, y siempre que no sea posible resolver las eventuales discrepancias mediante acuerdo, de conformidad con la normativa de aplicación, la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquella*”. (disposición adicional tercera, apartado 2) y “*La construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general no estarán sometidas a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal siempre que se siga lo previsto en el apartado 1 de esta disposición*” (Disposición adicional tercera, apartado 3). Y lo mismo sucede en el caso de obras de emergencia: “*No procederá la suspensión de la ejecución de las obras públicas de interés general por los órganos urbanísticos cuando éstas se realicen en cumplimiento de los planes de proyectos de obras aprobados por los órganos competentes por el procedimiento establecido o se trate de obras de emergencia*”. (Disposición adicional tercera, apartado 4). Como Administración debemos ser sensibles a los problemas de todos los ciudadanos y anteponer el interés general al particular, el de la mayoría al de la minoría, pero cumpliendo todos los pasos prescritos de información: “*Los proyectos de obras públicas de interés general se remitirán a la Administración urbanística competente al*

objeto de que informe sobre la adaptación de dichos proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación. Este informe se emitirá en el plazo de un mes, pasado el cual se entenderá evacuado en sentido favorable”. (Disposición adicional tercera, apartado 1). Y para terminar reseñamos la mención que se hace en la Ley de Concesiones a las “obras e instalaciones relacionadas con el sistema de transporte y distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones, el gas y los hidrocarburos” (Disposición adicional duodécima, apartado 1), que deberán regirse por su legislación específica y que tienen potestad en la modificación de los planes territoriales y urbanísticos a los que afecten, aún cuando no los hayan tenido en cuenta, previa comunicación del Ministerio de Economía a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales que procedan (Disposición adicional duodécima, apartado 4).

### **3. Las Administraciones Locales y la Participación Ciudadana: la 4ª Administración**

De las Administraciones Públicas españolas, han sido las Corporaciones Locales las que han dado mayor protagonismo a la participación ciudadana. No queremos decir que los otros dos niveles de la Administración no puedan otorgar el protagonismo a los diferentes sistemas de participación ciudadana, pero a la hora de aplicar el principio de subsidiariedad o proximidad, el ámbito de las Entidades Públicas locales es donde más se han propugnado los mecanismos de participación. En este sentido, los gobiernos locales tienen la obligación de buscar las fórmulas más adecuadas para resolver los problemas que afecten a los ciudadanos y de “dejarse influir” en el momento de definir los programas de acción urbanística establecidos en cada municipio.

Al planificar, aunque parezca una incongruencia, se establecen mecanismos que favorecen la competitividad no solo entre los tres niveles de Administraciones, sino también en un mismo nivel. Este hecho se refleja en la lucha entre entidades locales por atraer recursos e inversiones, por convertirse en un municipio sostenible con el medioambiente y por ofrecer unos niveles de calidad de vida del agrado de sus ciudadanos. Este mecanismo activa la necesidad de la planificación estratégica, considerando una serie de escenarios futuros a corto, medio y largo plazo. En esta planificación estratégica deben involucrarse tanto los **órganos de la administración pública** correspondiente, **los agentes privados** (económicos sobre todo) y la **sociedad** (los ciudadanos), en pro de alcanzar un modelo de ciudad (municipio) común, necesario y sostenible.

Encontramos el **“principio de participación ciudadana”** recogido en el artículo 23.1 de la Constitución Española: *“el derecho de los ciudadanos a participar de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus*

representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, y en el artículo 105 se recoge “el derecho de audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley”. En el reconocimiento de estos derechos se encuentra el reto que tienen ante sí las Administraciones públicas locales: facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos e incorporarla al desarrollo y a la gestión de la planificación.

Sin ánimo de crítica, hemos asistido en los primeros años de la Democracia a un proceso de alejamiento progresivo entre los ciudadanos y los gobernantes, generado por el **sistema de democracia representativa**. Es ahora cuando las Administraciones Locales comienzan a tomar conciencia de la necesidad de participación activa de los ciudadanos en los sistemas de provisión de obras públicas. Por ello, concluimos que este “vicio” derivado del sistema debe corregirse mediante la creación de nuevos métodos que estimulen y hagan participe a los ciudadanos en la configuración de los planes estratégicos de las ciudades, y mediante la incorporación del concepto “participación ciudadana” a las herramientas administrativas actualmente existentes.

Para tener de ahora en adelante más en cuenta en la planificación urbanística a lo que hemos llamado la **4ª Administración**, proponemos la creación de “**Comisiones de seguimiento de la participación ciudadana**”, no solo desde el momento en que se expone al público el Estudio de Viabilidad de una concesión, sino durante todo el periodo concesional (construcción + explotación), con la particularidad de que, como consecuencia de la intervención de esta particular “Administración” se deberá aplicar el principio del factum principis más arriba comentado, en el caso de que la comisión determine una modificación que afecte al equilibrio económico-financiero de la concesión, en uno u otro sentido.

## 4. ANEXO 1: LA CONCESIÓN DE LOS TRANVÍAS DE BARCELONA. EL TRAMBAIX Y EL TRAMBESSÒS

### Introducción

Estamos asistiendo, durante los últimos 15 años, al renacimiento de las redes de tranvía como sistema de transporte público urbano en los países desarrollados.

Las características de este modo de transporte están a caballo entre el metro y el autobús, en lo que se refiere a capacidad, flexibilidad de inserción urbana, explotación y requisitos de inversión. En muchos casos se recurre a la participación privada en su financiación y explotación. Los casos de PPP's más comunes en Europa en lo que a redes tranviarias se refieren son las **BOT** (*Build-Operate-Transfer*) así como los **contratos de gestión para la operación y el mantenimiento** de redes ejecutadas por las Administraciones públicas directamente, esto es, con cargo a sus presupuestos.

Estamos hablando de **inversiones** de 12 a 30 M€/km en la línea y de 2,5 a 3 M€ por unidad de material móvil.

Los **tranvías** actuales son vehículos de 25 a 40 m, modulares, de piso bajo y fácil accesibilidad (a nivel de andén). Su característica fundamental es que circulan **por plataforma reservada** y tienen **prioridad en los cruces** con el resto de modos.

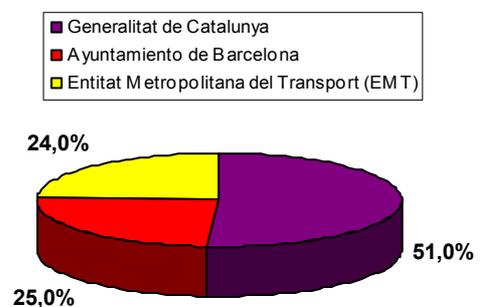
Tienen una **capacidad** que va de 180 a 250 viajeros por tranvía, pudiendo satisfacer demandas de 3.000 a 6.000 viajeros por hora y sentido.

### ➤ **Autoridad Concedente**

#### Autoritat del Transport Metropolità (ATM)

- Competencias en planificación, coordinación, ordenación y tarificación, contratación de obras y servicios del sistema de transportes del área metropolitana de Barcelona. Suscribe acuerdos y convenios de financiación con las diferentes administraciones.
- Ha elaborado el Plan Director de Infraestructuras 2001-2010 y puesto en marcha un sistema tarifario integrado.

#### **COMPOSICIÓN Autoritat Metropolitana del Transport**



La **Entitat Metropolitana del Transport** es una entidad local formada por 18 municipios del área metropolitana de Barcelona creada por el Parlament de Catalunya para prestar los servicios de transporte público de viajeros en su ámbito territorial, tanto regulares como discrecionales.

### ➤ Características

- Trambaix (Diagonal – Baix Llobregat): 15, 2km
- Trambesòs (Sant Martí – Besòs): 14,1 km
- Ambas redes no están conectadas por el momento, aunque esto sí está previsto en el PDI 2001-2010.
- El Trambaix sirve a 7 municipios y el Trambesòs a 3 municipios
- Inversión Trambaix = 235 M€ / Inversión Trambesòs = 205 M€
- Suponen 100.000 viajes /día de los 2.350.000 viajes /día laborable medio que se producen en la región metropolitana de Barcelona
- Plazos: aprox. 5 meses Proyecto / 2-3 años Obra / 25-27 años Explotación.
- Inicio Explotación 2004

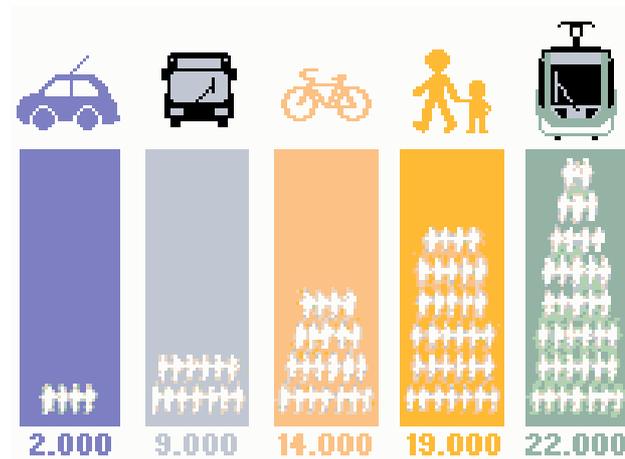


### ➤ Aspectos concesionales

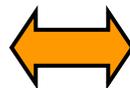
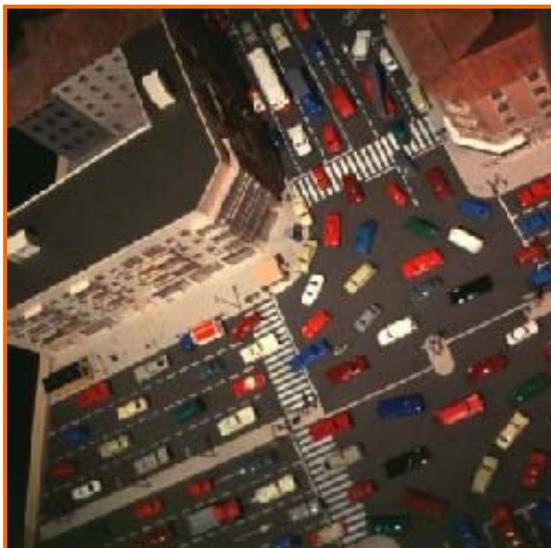
- Trambaix: concurso restringido tras una fase de precalificación
- Trambesòs: concurso directo. Pliego con escasas diferencias.
- Las variaciones en el proyecto y en los servicios propuestos pueden implicar reponer el equilibrio económico-financiero de la concesión (*factum principis*)
- El Ayuntamiento puede variar los trazados del viario y los recorridos, limitando la prioridad semafórica del tranvía, incluso aumentando los giros a la izquierda de los coches cruzando la plataforma del tranvía (*ius variandi*)

➤ Aspectos urbanísticos

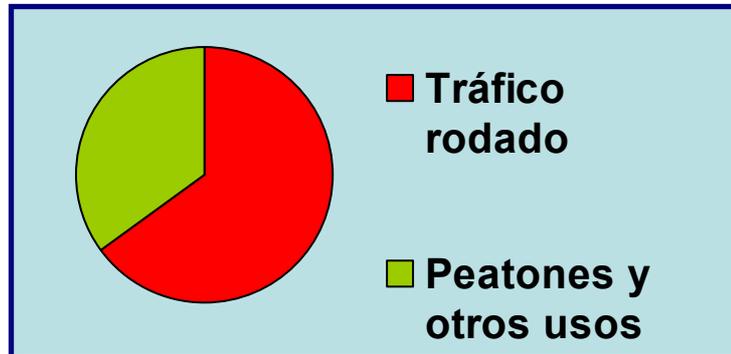
- El tranvía es el medio de transporte ferroviario urbano que más viajeros puede transportar en superficie ocupando menor espacio, con unas condiciones únicas de **eficiencia energética**.



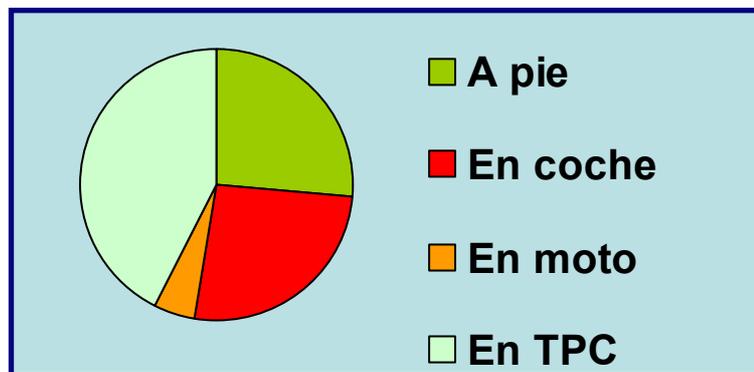
- Las calles se reordenan. Dejan de ser un entramado destinado en la mayor parte de su superficie al uso del automóvil particular (*autopistas urbanas*) para convertirse en un espacio que puede ser ampliamente disfrutado por los **ciudadanos de a pie**.



- Distribución del reparto superficies del viario entre modos de transporte en Barcelona antes de la puesta en servicio de los tranvías (2002). El **coche** se hacía dueño del espacio y bloqueaba a los transportes públicos:



- Después de la puesta en servicio de los tranvías (2004). Aumento de la eficiencia del transporte público y del tejido urbano.



- Sin mencionar la **demanda inducida**.
- Al igual que el metro en el subsuelo, se reserva un espacio en superficie para el transporte público. Se demuestra que el metro subterráneo no es la única alternativa rápida de transporte público.



- Disminución de la intensidad de tráfico de coches en el ámbito
- Disminución del colapso en líneas de autobús
- Ordenación del tráfico con las nuevas rotondas
- Instalación de un pavimento sonorreductor
- Mejora de la iluminación del viario
- Más espacio para el peatón
- Alineación de fachadas según *Plan General de Movilidad*
- Iluminación específica de aceras
- Creación de zonas de coexistencia peatón-tranvía
- Más pasos de peatones
- Regulación semafórica favorable
- Más kilómetros de carril bici
- Más zonas verdes

	TRAMBAIX	TRAMBESÒS
<i>Superficie renovación de calzadas</i>	102.500 m <sup>2</sup>	155.000 m <sup>2</sup>
<i>Superficie renovación de aceras</i>	162.500 m <sup>2</sup>	89.000 m <sup>2</sup>
<i>Superficie de zonas ajardinadas</i>	135.000 m <sup>2</sup>	110.000 m <sup>2</sup>
<i>Total superficie de actuación</i>	400.000 m <sup>2</sup>	354.000 m <sup>2</sup>
<i>Número de árboles colocados o reubicados</i>	2.200	207



## **5. ANEXO 2: PPP MEDIANTE CREACIÓN DE SOCIEDADES MIXTAS EN LAS OBRAS DE LA AUTOVÍA M-30 Y EL TREN LIGERO DE TENERIFE**

### **Introducción**

Una fórmula de participación público-privada (PPP) que ya ha sido aplicada por algunas administraciones públicas locales, para la provisión de infraestructuras, es la creación de una sociedad mixta público-privada, con mayoría de capital público. Ejemplos destacables de ello, serían los casos de la obra de soterramiento y remodelación del eje M-30 en el municipio de Madrid, o el Metro Ligero de Tenerife. Vamos a analizar de manera breve las características y en la aplicación de este sistema utilizando ambos ejemplos, en los que, en cualquier caso, han permitido impulsar una gran transformación de la ciudad y el territorio, advirtiendo que, si no se diseña el proceso de manera correcta podría causar importantes problemas para la Administración, tal como veremos en el primer caso.

### **5.1. Caso de la M-30 (Municipio de Madrid)**

#### **➤ Características**

- El soterramiento de calzadas y la reforma del viario actual conllevan la generación de 31 hectáreas de nuevas zonas verdes y la recuperación de 20 hectáreas actualmente deterioradas y de imposible disfrute por los ciudadanos.
- Actuaciones:
  - Remodelación del enlace entre la M-30 (nudo La Paloma) y las calles Pío XII y Avda. Burgos
  - Remodelación de la c/. Costa Rica y Pza. José M<sup>a</sup> Soler y sus entronques con M-30
  - Remodelación enlace M-30 con Avda. de América / A2
  - Mejora del enlace entre O'Donnell y la M-30
  - Mejora del enlace de la M-30 con la A3
  - Construcción Bypass Sur. Túnel Norte Calzada Izquierda. A3 - Sta. M<sup>a</sup> Cabeza
  - Construcción Bypass Sur. Túnel Sur Calzada Derecha. A3 - Sta. M<sup>a</sup> Cabeza
  - Remodelación de la Vía de Servicio de la M-30 en la zona Noroeste y ampliación a 3 carriles en el enlace con la parte Oeste de la M-30
  - Construcción de un nuevo acceso de la Av. de la Ilustración con la Ctra. de Colmenar M-607



- Construcción de By-pass de la Av. de la Ilustración. Túnel Este
- Construcción de By-pass de la Av. de la Ilustración. Túnel Oeste
- Conexión del By-pass Norte con la Ctra. N I
  
- Inversión: 3.900.000.000 €
- Inicio de las obras: Septiembre 2004 – Inicio de explotación: 2007
- Plazo de explotación: 30 años

➤ **Aspectos sobre la fórmula PPP**

Fue constituida una Sociedad mercantil pública (**Madrid Calle 30, S.A.**), de la que inicialmente el Ayuntamiento de Madrid era el propietario único de la misma. El objeto de la actuación ha sido, como se ha comentado anteriormente, la ejecución de obras de reforma y el posterior mantenimiento de la M-30. Después del comienzo de las obras, adjudicadas mediante contratos típicos entre la Sociedad y las empresas constructoras, se realizó una venta del 20 % de las acciones a inversores privados, mediante concurso público en relación con un contrato de gestión de servicio público, mediante la forma de sociedad de economía mixta. Dicho socio privado se hizo cargo del contrato con objeto de prestar determinados servicios de gestión de la M-30, con un plazo establecido en 30 años. La sociedad Calle 30 recibe del Ayuntamiento de Madrid unos pagos anuales por las actividades desarrolladas en función de determinados estándares de calidad del servicio prestado. Además, la sociedad mixta asumía los contratos de obra ya formalizados cuando la Sociedad era totalmente pública.

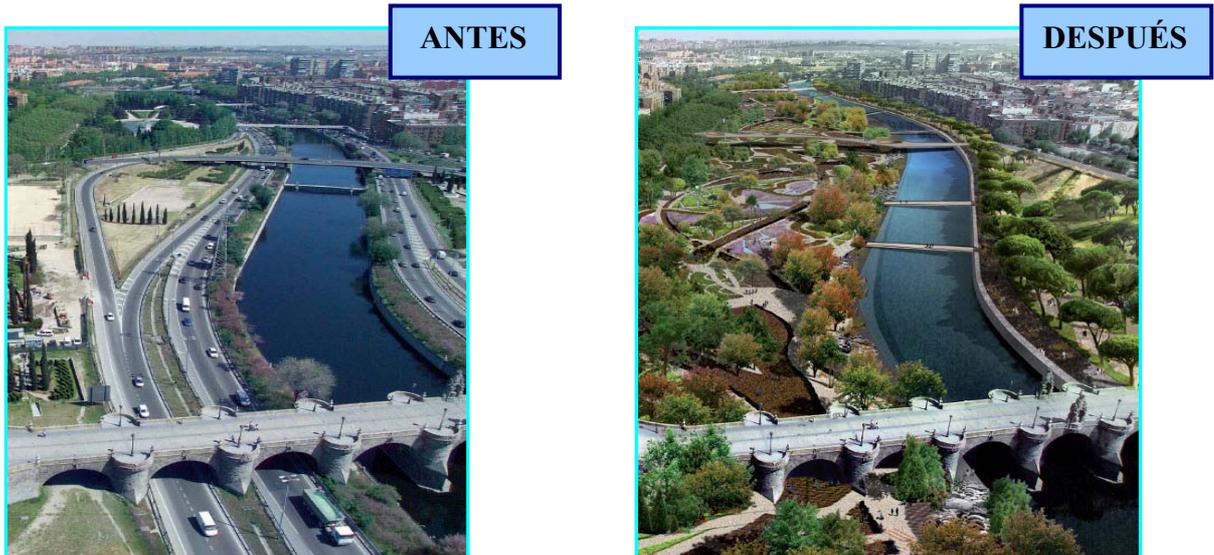
➤ **\*\* Problemática y consecuencias para el Ayuntamiento**

El problema que surgió en esta actuación fue que la Sociedad Mixta creada no se consideró que funcionase en realidad con criterios empresariales ni con autonomía propia respecto al Ayuntamiento de Madrid; no ha reunido las condiciones necesarias estipuladas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) para considerarse una Unidad Institucional orientada al mercado (no se produce traspaso suficiente de riesgos), con lo que ha sido clasificada como Administración Pública y, por tanto, todas sus inversiones constituyen gasto público, con el consiguiente paso de su deuda a ser considerada deuda pública municipal, sobrepasando su límite de endeudamiento establecido legalmente. Así que, el Ayuntamiento de Madrid ha sido sometido a un Plan de saneamiento financiero, y a partir de entonces cualquier operación de endeudamiento adicional ha de ser aprobada por el Ministerio de Economía y Hacienda, gran contratiempo para cualquier administración pública.

### ➤ Aspectos urbanísticos

Creemos, tal como hemos comentado anteriormente, que el gran objetivo de toda actuación urbanística debiera ser colocar al ciudadano como protagonista, mejorando “su” espacio y permitiendo que este ofrezca plenas posibilidades de disfrute y de relación. En concreto, la obra ejecutada en Madrid busca conseguir estos objetivos, además de otros efectos sociales, económicos y medioambientales, siempre positivos para todos los vecinos y el conjunto de la ciudad, algunos de los cuales se muestran a continuación:

- Mejor funcionalidad y mayor eficiencia del tráfico de vehículos.
- Recuperación de un espacio como es el río Manzanares, recuperando áreas estanciales, lúdicas y deportivas.
- Mayor fluidez entre barrios mejorando la movilidad de los ciudadanos, ya sea peatonal o en bicicleta.
- Revitalización del centro de la ciudad, más abierto y liberado de barreras.



## 5.2. Caso del Metro Ligero de Tenerife

### ➤ Características

- Tren Ligero entre Santa Cruz de Tenerife y la ciudad universitaria de San Cristóbal de la Laguna: 12,3 km
- Recorrido con 21 paradas, diseñado para que exista una parada a menos de cinco minutos de las grandes concentraciones de población del área metropolitana, a una velocidad máxima de 70 km/h.
- Inversión de 240 millones de euros (incluidas campañas publicitarias)
- Cada unidad del metro ligero tiene capacidad para 200 personas de las que 60 pueden ir sentadas
- Supone el traslado de 12 millones de pasajeros al año, con una media de 44.000 usuarios al día
- Inicio de construcción: junio 2004 – Inicio de explotación: 2007
- Plazo de explotación: 50 años



### ➤ Aspectos sobre la fórmula PPP

En este caso, al igual que el anterior, el proyecto se desarrolló mediante la fórmula de creación de una sociedad de economía mixta de capital mayoritariamente público (empresa **Metropolitano de Tenerife, S.A. - MTSA**), y con participación de un socio tecnológico con dilatada experiencia en la operación de metros ligeros, el cual se encarga de gestionar la construcción del proyecto y la posterior explotación y mantenimiento del mismo; el objeto ha sido construir y explotar el servicio de la red de metro ligero del área metropolitana de Tenerife, y el contrato de gestión firmado entre el socio privado y la Administración pública fue por un plazo de 50 años. Los ingresos de dicha sociedad provendrán del tráfico de usuarios, así como, en menor medida, de unos pagos efectuados por el Cabildo Insular de Tenerife, dependientes de la prestación del servicio bajo las condiciones de calidad estipuladas, es decir, pagos por “disponibilidad”, aparte de otros ingresos comerciales (publicidad, telecomunicaciones).

En este caso, la estructura financiera y jurídica adoptada sí permitió considerar la inversión “fuera de balance” de la Administración pública:

- Metropolitano de Tenerife, S.A. ha sido considerada por la IGAE como una unidad institucional pública.
- Se ha considerado una unidad institucional orientada al mercado: se dejó claro que sólo se consideran como “ventas” los ingresos de viajeros y los ingresos comerciales; los pagos del Cabildo se consideraron subvenciones.
- Se aceptó su clasificación como Sociedad no financiera por cumplir el ratio del 50 % durante todo el período de explotación, según las previsiones de demanda y el plan económico-financiero de la propia sociedad creada.

### ➤ Aspectos urbanísticos

No se considera necesario señalar los enormes beneficios sociales, económicos y medioambientales que proporciona un sistema de transporte público de alta capacidad como es el tren ligero para una ciudad o región. Además, ya se han resaltado en el punto anterior refiriéndonos al tranvía, sistema de transporte similar. Quizás, una frase que sintetizaría lo ya expuesto podría ser: “El proyecto del Metro Ligero de Tenerife supone un nuevo sistema de transporte moderno, puntual y ecológico, que mejorará indiscutiblemente la calidad de vida de los ciudadanos”.



## **6. Propuestas y Conclusiones**

1. En una situación en la que las Administraciones no tienen recursos suficientes para llevar a cabo las infraestructuras con financiación pública los **contratos de participación público privada** constituyen una solución eficaz, que al mismo tiempo proporciona beneficios.
2. No todas las actuaciones que pretenda llevar a cabo una Administración son susceptibles de ser realizadas bajo la forma de un contrato PPP. Son las Administraciones Públicas las que tienen que decidir que si para ejecutar una actividad pública o prestar un servicio es mejor que esté a cargo del sector público o del sector privado. En este segundo caso, las Administraciones Públicas deben determinar cuáles son los requisitos que deben ser introducidos en el contrato para atraer la participación del sector privado.
3. En la legislación vigente en España en materia de concesiones hemos encontrado tres importantes "**herramientas**" de las que se pueden servir las Administraciones Públicas para llevar a cabo infraestructuras relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo en las ciudades: la **financiación cruzada** de obras diferenciadas pero que tengan una relación funcional, es establecimiento de **zonas complementarias de explotación comercial** y la posibilidad de utilizar el llamado **peaje en sombra o pago por disponibilidad**.
4. Por otro lado, la necesidad de **planificación y de coordinación entre Administraciones** debe desarrollarse y propugnarse, máxime en el caso de contratos que se extienden temporalmente más allá del periodo de ejecución de obras. Cualquier actuación proveniente de la propia Administración contratante o de otra distinta puede repercutir sensiblemente en el desarrollo del mismo (*ius variandi, factum principis, riesgo imprevisible*).
5. Introducimos el concepto de lo que hemos denominado en la presente comunicación como la **4ª Administración**. Las Administraciones Públicas locales tienen el reto de facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos e incorporarla al desarrollo y a la gestión de la planificación. Y no solo eso, sino que proponemos la creación de Comisiones de Seguimiento de la participación ciudadana durante todo el periodo concesional.
6. **EL CASO DE LOS TRANVÍAS DE BARCELONA**: se trata de dos contratos PPP en los que la Autoridad Concedente y reguladora está participada por Administraciones de distintos niveles y cuyo impacto ha sido muy positivo sobre el tejido viario de varios municipios, incluido el de Barcelona, y se han enumerado los beneficios sociales.

7. **LA M-30 DE MADRID Y EL METRO LIGERO DE TENERIFE:** representan dos de los numerosos ejemplos que se han impulsado por Administraciones de ámbito local o regional, utilizando proyectos PPP mediante la fórmula no concesional consistente en la creación de una empresa de economía mixta con mayoría de capital público. En ambos casos, es fácil comprender que han generado efectos altamente beneficiosos (económicos, medioambientales, y sociales) para los ámbitos urbanos que han transformado. El primero de los casos, la M-30, se expone para advertir de que es fundamental un profundo conocimiento de estos sistemas de financiación de infraestructuras y actuaciones singulares, ya que podría producir efectos contrarios a los que se persiguen.

Estamos convencidos de que la provisión de infraestructuras mediante estas fórmulas jurídico-financieras será referente para cualquier administración pública de ámbito local que busque la mejora del tejido urbano con objeto de elevar el bienestar social de sus habitantes, principales protagonistas de la ciudad.