

CONTABILIDAD

Arturo Melián González

Profesor titular

José Andrés Dorta Velázquez

Profesor titular

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Los pasivos contingentes derivados de las asociaciones público-privadas: registro e impacto en el déficit público

RESUMEN/ABSTRACT:

El objeto del trabajo es ofrecer una guía sobre los aspectos más relevantes que deben considerarse en el análisis de los contratos correspondientes a las modalidades de asociaciones público-privadas en relación a su impacto en la capacidad o necesidad de financiación de las administraciones públicas. En este sentido, las asociaciones público-privadas han sido recientemente objeto de una mayor atención por parte de la Comisión Europea, la cual ha solicitado información sobre las que actualmente se encuentran registradas fuera del balance de este sector institucional. La elevada cuantía generalmente asociada a estas operaciones y la amplia diversidad de cuestiones que deben ser contemplados en su análisis hace necesario que se refuercen los controles previos a la aprobación de las mismas.

The aim of this work consists of offering a guide about the most relevant aspects that must be considered in the analysis of public-private partnerships in order to determine their impact on public deficit. In this sense, the European Commission has recently focused on public-private partnerships, asking for further information about those ones whose assets have been registered in the balance sheet of the partner corporation. These contracts usually require a significant capital expenditure. This feature, besides the diverse aspects that must be regarded to undertake their analysis, makes necessary to enhance previous control procedures to its approval.

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS, CONTRATOS, DÉFICIT PÚBLICO
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, CONTRACTS, PUBLIC DEFICIT

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

0. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo consiste en describir el tratamiento que el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC) otorga a las Asociaciones Público-Privadas (en adelante, APP), todo ello a partir de cómo conceptualiza el SEC estas fórmulas de colaboración. El SEC, en su versión vigente (Reglamento 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, en adelante SEC 2010) ha incrementado las previsiones dedicadas a estas figuras de colaboración entre la administración pública y el sector privado. Las APP no figuraban expresamente en la anterior versión del SEC (Reglamento 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996 relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, conocido como SEC 95). Fue con posterioridad, como consecuencia del uso recurrente de estas modalidades de cooperación con la administración pública y de la necesidad de definir criterios para su registro en contabilidad nacional, cuando Eurostat emitió una Decisión el 11 de febrero de 2004, donde se sentaron las bases sobre el tratamiento que debía darse a las mismas para determinar su impacto en el déficit y en la deuda pública. Como consecuencia de ello, las últimas versiones del Manual sobre el déficit y la deuda pública para la implementación del SEC 95 sí contenían un apartado dedicado a estas cuestiones.

Como ya se indicó, el SEC 2010 aborda expresamente este tipo de contrato, con base en gran medida en la casuística surgida en los últimos años, incrementándose también los contenidos dedicados a los mismos en Manual sobre el déficit y la deuda públicos de Eurostat. Así, el capítulo 15 del SEC 2010 (anexo A) está dedicado a determinados contratos que se califican en el mismo como complejos. Concretamente se analizan siete gru-

pos de estos contratos, entre los que se encuentran las APP que, por otra parte, también es tratado en el capítulo vigésimo del SEC 2010, dedicado a las cuentas de las administraciones públicas, dada las implicaciones que tienen dichos contratos en el déficit y en el volumen de deuda pública.

Son las APP las que reciben mayor atención tanto en el reglamento del SEC 2010 como en el Manual sobre el déficit público y la deuda pública para la implementación del SEC 2010 de Eurostat. Esto es así, ya que como se explica en el apartado correspondiente a esta modalidad, es esta la que presenta un mayor riesgo de computar en el déficit público en el momento inicial de estas operaciones.

El tratamiento de estas operaciones se fundamenta en dos de los principios que contiene el SEC 2010: el principio del devengo y la importancia de reflejar la realidad económica, independientemente de la forma jurídica que se haya adoptado. En este sentido, el SEC adopta el principio del devengo para el registro de la gran mayoría de las operaciones, con excepción de algunas como el pago de dividendos y de algunas transferencias, así como del registro de los impuestos. En cuanto a la preponderancia del contenido económico de las operaciones sobre su forma jurídica, el SEC 2010 indica en su capítulo 20 dedicado a las AAPP que informar de la realidad económica cuando difiere de la forma jurídica es un principio contable fundamental para dar coherencia y garantizar que las operaciones del mismo tipo producen efectos similares sobre las cuentas macroeconómicas, con independencia de su forma jurídica, añadiendo que tiene especial importancia en las operaciones entre las administraciones públicas. A su vez, es preciso tener en cuenta que el tratamiento propuesto por el SEC, que



es el que debe considerarse a los efectos del cálculo de la capacidad o necesidad de financiación, difiere de los prescritos por los marcos contables empresariales y de la contabilidad pública en España (Basilio Acerete, 2006).

Basilio Acerete (2006) y Martínez Manzanedo (2006) señalan que el aumento de las APP en los últimos años está basado en la posibilidad de que estas fórmulas de colaboración público privada pueden ofrecer la posibilidad de realizar actuaciones que suponen un elevado desembolso y que queden fuera de las restricciones presupuestarias a las que han estado sujetas las administraciones públicas (AAPP). Así, dado que la adopción de estas modalidades de contratos conlleva que las inversiones sean efectuadas por el socio, generalmente no integrado en el sector Administraciones Públicas, el impacto en el presupuesto de la administración pública no se produce como consecuencia de la realización de dichas inversiones. Otro de los motivos que se ha esgrimido para el uso de estos tipos de contrato es la mayor eficiencia que es atribuido a los operadores privados en el ámbito de la gestión.

La necesidad de efectuar un seguimiento y control de este tipo de contratos por parte de las AAPP quedó puesta de manifiesto en la Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Concretamente, en su artículo 14 se señala que los Estados miembros publicarán, en lo que respecta a todos los subsectores de las administraciones públicas, la información pertinente sobre los pasivos contingentes que puedan incidir de manera significativa en los presupuestos públicos, en particular las garantías públicas, los préstamos de dudoso cobro y los pasivos resultantes de la actividad de las corporaciones públicas, indicando su magnitud.

En este mismo sentido, el artículo 11 del SEC 2010 establece que antes de que finalice 2014 la Comisión (CE) debía presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la existencia de APP y otros pasivos implícitos de las AAPP. Este mismo artículo recoge que la CE elaborará otro informe no más tarde de 2018 en el que se evalúe en qué medida la información sobre pasivos publicada por la CE representa la totalidad de los pasivos implícitos, incluidos los pasivos contingentes, fuera de las AAPP.

Estos requerimientos de información dieron lugar a la Decisión de Eurostat del 22 de julio de 2013 por la que se establece un suplemento al cuestionario para el procedimiento de déficit excesivo sobre pasivos contingentes y obligaciones potenciales. Este suplemento recoge una tabla para cada una de las siguientes cuestiones:

garantías concedidas por las AAPP, pasivos por APP registrados fuera de balance de las AAPP y préstamos de dudoso cobro concedidos por las AAPP. Todos estos elementos, en principio, no afectan a la capacidad o necesidad de financiación del sector AAPP. Con base en los requerimientos antes expuestos, la IGAE remitió en 2014 una petición de información sobre los préstamos morosos y de los pasivos contingentes asociados a contratos de APP registrados fuera del balance de las Administraciones Públicas.

Todo lo anterior pone de manifiesto la necesidad de aclarar los criterios que deben observarse para el correcto registro de las APP para el cómputo del déficit público y la deuda pública. Así mismo, la importancia dada por la CE a estas operaciones, así como el impacto que pueden tener las mismas en las magnitudes anteriores, dadas las cuantías de las inversiones que generalmente llevan aparejadas, hace necesario que se adopten por parte de las distintas AAPP las medidas y procedimientos necesarios para su valoración inicial y su control y seguimiento a lo largo de la vida de estos contratos. Una valoración incorrecta de los efectos de estos contratos puede perjudicar seriamente el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

AECA (2015) recoge un análisis de los aspectos más relevantes en relación a las APP y su incidencia en el déficit público, si bien también aborda otras cuestiones asociadas a las mismas. El presente documento se centra en los efectos de estas operaciones en la capacidad o necesidad de financiación, aportando algunos aspectos incluidos en Eurostat (2014).

1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADA

En los siguientes párrafos se describen conceptualmente qué operaciones pueden ser consideradas APP atendiendo a las definiciones integradas en el SEC. En los epígrafes posteriores se exponen los criterios que deben utilizarse para la identificación de qué unidad es la propietaria económica de los activos para, finalmente, analizar cómo se deben registrar en contabilidad nacional estos contratos en lo que a la capacidad o necesidad de financiación se refiere.

El capítulo 20 del SEC, dedicado a las cuentas de las administraciones públicas, en un epígrafe relativo a las cuestiones contables, aborda las asociaciones público privadas (APP), entre otros aspectos. Así, define éstas como “contratos complejos, a largo plazo, entre dos unidades, una de las cuales es normalmente una sociedad (o un grupo de sociedades, privadas o públicas) denominada operador o socio, y la otra normalmente

una unidad de las administraciones públicas denominada concedente. Las APP suponen un gasto de capital importante para crear o renovar activos fijos por parte de la sociedad, que después opera y gestiona los activos para producir y ofrecer los servicios bien a la unidad de las AAPP o al público en general en nombre de la unidad pública”. Por lo tanto, implican la construcción o renovación de un activo por parte de la sociedad operadora para la prestación de servicios, por un periodo de al menos tres años, siendo este elemento el que constituye la principal diferencia con los arrendamientos (Basilio Acerete, 2006) (véase gráfico 1).

Otras características propias de las APP son:

- Generalmente se trata de activos específicos de la AP que requieren un desembolso inicial importante, ya bien sea para su construcción o para su renovación o remodelación.
- El socio recibe desde la AP la mayoría de los ingresos por la prestación de los servicios objeto del contrato y que requieren el uso de los activos fijos antes descritos; en caso contrario, se trata de una concesión en cuanto al SEC se refiere. Este hecho debe darse independientemente de si la demanda se origina directamente desde la AP (por ejemplo, para el caso de instalaciones como cuárteles o prisiones) o desde otros usuarios (servicios sanitarios, educativos o de transportes, entre otros); si bien la condición definitiva es que los pagos desde la AP tienen

que ser al menos superior al 50% del total de las retribuciones del socio por este contrato, generalmente se sitúan en torno al 90%. Dada esta definición encajan en la modalidad de las APP los precios sombra de ciertas infraestructuras de transporte.

- La AP paga al socio atendiendo a indicadores de disponibilidad o de demanda, esto es, se retribuye al socio mediante pagos sujetos a variabilidad.
- El precio por el pago de los servicios está regulado por la AP y se establece de modo que permita recuperar al socio los costes incurridos en su prestación y obtener una rentabilidad.
- La AP establece estándares relativos al activo y a los servicios objeto de la APP.
- Las APP también pueden incluir otros servicios no directamente conectados a los activos, como la limpieza o el catering.
- El socio es el propietario legal de los activos durante el periodo del contrato, sin perjuicio de que estos puedan ser vendidos o cedidos a la AP al final del mismo.
- Estos contratos se ocupan de un solo activo o de un conjunto de activos que no son divisibles contractualmente, por lo que los activos no deben separarse en las cuentas nacionales, debiendo registrarse el conjunto en el balance de una de las partes.

Gráfico 1. Esquema operativo genérico de las APP



Fuente: elaboración propia.

Cuando el contrato de APP no conlleva la creación o construcción de un nuevo activo, sino la remodelación o mejora de uno ya existente, para que pueda ser calificado dicho contrato como APP a efectos del SEC, las actuaciones de remodelación o mejora deben representar una parte mayoritaria (50% al menos) del valor del activo tras las mismas. En caso contrario, el contrato debe tratarse, por un lado, como un contrato de obra o suministro, registrándose al inicio el activo en el bal-

ance de la AP y, por otro, como un contrato de servicios. El SEC utiliza los precios de mercado como referencia para la valoración de los flujos y stocks. Sin embargo, y como advierte Eurostat (2014), determinados activos objeto de contratos de APP no cuentan con precios de mercado observables, dado que puede tratarse se trata de activos muy específicos. En este caso, Eurostat (2014) ofrece como alternativa que se empleen los valores neto contable en libros antes y después de estas actuaciones,

de modo que se consideraría una APP si el valor de la inversión efectuada supera el valor contable en libros del activo antes de la renovación.

Como ejemplo de aplicación de este criterio, se expone en el cuadro 1 un resumen del informe del Comité

Técnico de Cuentas Nacionales sobre el tratamiento en contabilidad nacional del contrato de colaboración público-privada para una actuación integral que suponga la mejora de la eficiencia energética en edificios administrativos.

Cuadro 1. Aplicación del criterio del 50% en caso de APP consistentes en renovaciones de activos existentes

Breve descripción del contrato: realización de una actuación global e integrada para la mejora de la eficiencia energética y la prestación de servicios energéticos en edificios administrativos del Gobierno de Canarias, así como la realización del mantenimiento preventivo, correctivo y técnico legal de determinadas instalaciones eléctricas.

La empresa adjudicataria será la titular del suministro eléctrico durante el periodo de vigencia del contrato, por lo cual estará obligada a realizar su correspondiente abono. Así mismo, deberá aportar los recursos materiales necesarios para el correcto desarrollo de las prestaciones requeridas e, igualmente, corren por su cuenta todos los materiales de reposición y cualquier elemento que haya que sustituir o reparar, tanto por avería como por obsolescencia.

El **presupuesto máximo anual de gasto**, incluyendo la totalidad de los mantenimientos será de 1.936.520 euros.

Tratamiento en contabilidad nacional: el contrato no cumple con los requisitos para que pueda ser evaluado como un contrato del tipo APP, ya que se entiende que el coste de las inversiones que haya que realizar suponen un porcentaje menor del valor de los activos (los edificios administrativos) después de las actuaciones que se lleven a cabo. Por ello, a efectos del tratamiento en contabilidad nacional del contrato, y considerando que los inmuebles sobre los que se realizan las diversas actuaciones son propiedad de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que sus instalaciones complejas son inseparables de los edificios en los que se albergan, las inversiones que se realicen deben registrarse en el balance de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Fuente: extraído del Informe del 17 de diciembre de 2013, referencia CT-M-2013/001/D1, del Comité Técnico de Cuentas Nacionales.

2. DETERMINACIÓN DE QUÉ UNIDAD ES LA PROPIETARIA ECONÓMICA DE LOS ACTIVOS: ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

De igual modo que en el caso de los arrendamientos y su distinción entre las modalidades operativa y financiera, en el caso de las APP es preciso identificar qué unidad asume la mayor parte de los riesgos y beneficios de los activos, o lo que es lo mismo, qué parte es la propietaria económica de los mismos, dado que será ésta quién deba registrar la formación bruta de capital correspondiente. El principio general que se observa consiste en que los activos no se registran en el balance de la AP si hay evidencias claras de que la mayoría de los riesgos derivados del activo son soportados por el socio.

Por tanto, debe analizarse la distribución de los riesgos. A estos efectos, Eurostat (2014) define el riesgo como el impacto, en los ingresos o en el beneficio, de las acciones de una parte (básicamente relativas a la construcción, mantenimiento, prestación del servicio por el lado de la parte que tiene la responsabilidad de hacerlo) y/o el resultado del comportamiento de otros agentes económicos para los que se lleva a cabo esta actividad (e.g., cambios en la demanda del servicio). Lógicamente,

¹ Aparte de lo indicado por Eurostat (2014), AECA (2015) recoge otros aspectos operativos que pueden ser empleados para valorar la efectiva asunción de estos riesgos.

te, soportar los riesgos implica también tener la capacidad de implementar acciones para impedir o mitigar el impacto de esos riesgos.

Al igual que ya se indicaba en la Decisión de Eurostat del 11 de febrero de 2014 sobre el tratamiento de las APP, es necesario contemplar tres tipos de riesgos¹:

- a) Riesgo de construcción, generado por las dificultades o problemas que puedan surgir en la construcción del activo y que en la práctica estarían relacionados con la posibilidad de una entrega tardía, el no cumplimiento de las especificaciones contempladas en el proyecto, los costes adicionales frente a los previstos que puedan surgir por problemas asociados a las dimensiones legal y ambiental, deficiencias técnicas y efectos negativos a terceros que den lugar al pago de indemnizaciones.
- b) Riesgo de disponibilidad, esto es, exceso de costes en forma por ejemplo de sanciones porque el volumen y/o calidad de la producción no sean las acordadas, o simplemente unos menores ingresos para el socio por el hecho de ofrecer un menor volumen de servicios. También este riesgo se puede materializar en la posibilidad de tener unos mayores costes de mantenimiento u otro tipo de costes debido a un peor desempeño o gestión por parte del socio.
- c) Riesgo de demanda, que básicamente se traduciría

en unos menores ingresos por variabilidad en la demanda frente a las previsiones iniciales; por tanto, se trata de un riesgo ligado al ciclo económico, los cambios en las preferencias de los usuarios o la obsolescencia tecnológica.

Como advierte Martínez Manzanedo (2006), el SEC 2010 también indica que es necesario un análisis individualizado de cada contrato de APP para determinar correctamente quién es el propietario económico de los activos con el fin de decidir qué unidad es el propietario económico.

De forma general, los activos se registran en el balance del socio si éste asume el riesgo de construcción y al menos uno de los otros dos riesgos. Por tanto, para ello no es necesario que se traslade la totalidad de los riesgos. Así mismo, Eurostat (2014) señala que es posible que ciertos riesgos los asuma la AP, como sería en el caso de acontecimientos muy excepcionales o debido a la propia acción de la AP, modificando las condiciones de la actividad que fueron inicialmente pactadas. Eso sí, los riesgos que finalmente asuma el socio deben tener un impacto importante en su rentabilidad y posiblemente en su solvencia, esto es, debe haber un vínculo claro entre la materialización de los riesgos y las acciones del socio, o la ausencia de éstas.

No obstante todo lo anterior, y a la hora de valorar, además, quién está asumiendo realmente los tres riesgos descritos anteriormente, es preciso considerar también las matizaciones que hace al respecto Eurostat (2014):

- El riesgo de demanda no es aplicable cuando el usuario final no tiene elección (prisiones y, en algunos casos, hospitales y colegios, si por ejemplo los usuarios de los mismos no tienen elección). Además, para este análisis no se considera la demanda de servicios secundarios que son satisfechos por una tercera parte. Esta circunstancia requeriría por tanto que deban asumirse los tres riesgos para que los activos sean registrados fuera de la AP.
- En algunos casos los contratos pueden combinar pagos unitarios regulares relacionados con la disponibilidad de los activos y otros vinculados al uso de los mismos (demanda). Si ninguno de estos dos tipos de pago supera el 60% del conjunto de estos pagos unitarios efectuados por la AP, los riesgos de demanda y de disponibilidad deben ser valorados de forma separada. Ambos tienen que transferirse, junto con el de construcción, para que se clasifiquen los activos fuera del sector AAPP. Si por el contrario alguno

de estos dos tipos de pagos supera el 60% del total, el análisis debe centrarse en dicho riesgo. Sin embargo, no debe obviarse el análisis del otro precio pagado por la AP, debiendo comprobarse en qué medida podría mitigar el riesgo predominante en el beneficio del socio (por ejemplo, si este componente menos importante en los pagos del socio a la AP prevé algunos mecanismos que pudieran garantizar unos ingresos mínimos o beneficios al socio, incluso en el caso de sanciones por el componente más importante).

- Un criterio clave es que se contemple en el contrato la posibilidad de aplicar sanciones por parte de la AP cuando el socio no está cumpliendo con sus obligaciones en la prestación de los servicios. La aplicación de las penalizaciones debería ser automática (claramente previstas en el contrato y no sujetas a negociaciones) y con impacto significativo en los ingresos y beneficios (esto es, no simbólicos). En el caso de que los activos no estén disponibles por un periodo importante de tiempo, los pagos de la AP para ese periodo deberían ser nulos.

Además, cualquier otro mecanismo por el que la AP reasuma la mayoría de los riesgos del proyecto -es decir, que impliquen que los riesgos antes indicados no se transfieran al socio de forma efectiva- conllevan que el activo se registre en el balance de la AP. En este sentido, tanto el SEC como Eurostat (2014) abordan las consecuencias que pudieran tener la existencia de provisiones o cláusulas en el contrato en torno a garantías y la terminación anticipada del mismo, y la financiación concedida al proyecto por parte de las AAPP. Otros aspectos que deben ser considerados son las cláusulas relativas a la distribución del activo al final del contrato y las dedicadas a la rescisión o cambio de la naturaleza del contrato. A continuación se trata cada una de estas cuestiones.

Distribución de los activos al final del contrato

Las cláusulas que pudieran existir relativas a la salida de los activos al final del contrato pueden ser un criterio suplementario para determinar la transferencia de riesgos global, especialmente cuando con lo anterior no hay conclusiones claras, ya bien sea porque se ha determinado que existe una distribución igualitaria o equilibrada o la misma está basada en hipótesis frágiles. En este sentido, que los activos queden en propiedad del socio al final del contrato constituye una justificación adicional para que los activos se registren en su balance. Otro elemento en este mismo sentido sería que la AP tuviera una opción de compra a su valor de mercado (adecuadamente determinado en el momento de ejercer

esa opción) del activo al final del contrato o en otro momento anterior de la vida del contrato, siempre y cuando el precio se prevea que se establecerá considerando el estado del activo y su valor en el mercado, por lo que el socio estaría asumiendo el riesgo.

Por otro lado, cuando la AP es quién tiene la obligación firme de comprar el activo a un precio fijado inicialmente en el contrato, ello supone un indicio a favor de que el activo se registre en el balance de la AP, especialmente cuando:

- a) El precio predeterminado se ha establecido como un saldo restante del coste de la inversión inicial, sin referencia al valor de mercado esperado del activo al final del contrato.
- b) El precio predeterminado es claramente superior al valor de mercado previsto al final del contrato.
- c) El contrato no prevé la posibilidad de efectuar comprobaciones por una parte independiente en cuanto al estado del activo antes de la terminación del contrato, a los efectos de que la AP pueda requerir las compensaciones correspondientes y/o reducir el precio predeterminado, si fuera necesario.

Cláusulas de rescisión anticipada

Los contratos de APP suelen incluir cláusulas de finalización anticipada en el caso de que las partes no cumplan con lo pactado. En lo que se refiere a quién debe registrar el activo, se debe prestar especial atención a lo previsto en los casos de incumplimiento del socio (por ejemplo, por mal resultado recurrente o por no estar en posición de suministrar los servicios según contrato).

Como principio, la compensación que se fije por una terminación anticipada debido a incumplimientos del socio debe considerar este hecho y ser por tanto distinta de la que resultaría en caso de una finalización anticipada por iniciativa de la AP. En este sentido, Eurostat (2014) especifica que si la finalización tiene su origen en incumplimientos del socio durante la fase de construcción, el contrato generalmente exige un reembolso por parte de la AP basada en las inversiones. Además, en ausencia de sanciones al socio por las consecuencias negativas del incumplimiento (demoras, sobrecostes), se considera que el riesgo de construcción es asumido por la AP.

Si el incumplimiento por parte del socio tiene lugar durante la fase de funcionamiento, el contrato debería considerar explícitamente que la compensación a aquél, en su caso, no debería exceder del valor de mercado del activo en ese momento (considerando el coste probable de poner el activo en un estado adecuado) y determinado por expertos independientes. Si lo anterior no se cumple (la compensación se basa en el valor actual de los flujos de caja netos previstos en el contrato o impor-

tes que no reflejan el valor corriente del activo), se considera que los riesgos de disponibilidad o de demanda no han sido transferidos al socio.

Cuando los activos se reclasifican en el balance de la AP en el momento de la terminación del contrato, se registra en este momento la formación bruta de capital fijo al valor de mercado de los activos. Si la AP asume un importe de la deuda superior al valor de los activos, se registra como una transferencia de capital con impacto en la capacidad o necesidad de financiación de la AP.

Modificaciones del contrato

Una vez adjudicado el contrato, el mismo puede ser objeto de modificaciones, lo cual podría lógicamente conllevar que se alterara la distribución de riesgos que se planteaba inicialmente. Es por ello que las modificaciones de los contratos deben ser también consideradas con detenimiento, especialmente cuando se trata de introducir una compensación para mantener el equilibrio económico de la asociación por estar divergiendo su resultado frente a las expectativas iniciales. Únicamente si se debe a cambios en el entorno más allá de la responsabilidad del socio (especialmente cuando se deriva de las acciones de la AP que afectan a la implementación del contrato), se entendería que la modificación no altera la transferencia de los riesgos. En todo caso, como principio, la compensación al socio debe estar estrictamente en proporción al impacto en sus ingresos.

Si la modificación del contrato consiste en que los usuarios finales paguen directamente a la AP por el uso del activo (como en el caso de los peajes de carretera), el mismo dejaría de ser considerado como APP si por esta modificación los pagos efectuados por los usuarios finales pasaran a constituir la mayor parte de los pagos que recibe el socio por el uso de los activos. Como regla, los activos deberían ser reclasificados en la AP si los pagos hechos por los usuarios (en términos brutos) representan más del 50% de los costes relativos al activo (amortización económica, mantenimiento, etc.). Si el contrato modificado prevé que este umbral se alcance en un periodo corto de tiempo (menos de dos años), la transferencia de los activos debe hacerse en el momento en que se aprueben estas modificaciones. Si el contrato modificado prevé un cambio progresivo en ese ratio en un plazo superior a los dos años, la transferencia de los activos al balance de la AP debería hacerse cuando se alcance el umbral del 50%. Lógicamente, una modificación del contrato que implicara una reclasificación de los activos hacia el balance de la AP conllevaría el correspondiente impacto negativo en la capacidad o necesidad de financiación de la misma.



Financiación concedida por la AP

Si el coste de capital o importe de la inversión total en los activos se financia mayoritariamente por financiación concedida por la AP² (ayudas a la inversión, préstamos, etc.), se considera que la AP soporta la mayoría de los riesgos y se clasifican los activos en el balance de la AP. Si esta situación está prevista en el contrato, las inversiones se registrarán como formación bruta de capital fijo de la AP desde ese momento. Si la participación de la AP es inicialmente minoritaria, pero por distintas razones esta situación cambia posteriormente hasta un nivel mayoritario, se produce la reclasificación hacia la AP en el momento en que se produzca dicho cambio. Esto se aplica únicamente a la financiación recibida por los socios desde las AAPP nacionales. No se considera en este sentido la financiación que procede de entidades internacionales como los fondos de la UE que se conceden a unidades diferentes a las AAPP, incluso si esto hace que el socio no soporte la mayoría de los riesgos.

Es importante tener cuenta que si, por el contrario, el gasto directo realizado por la AP es reembolsado a ésta por la UE, por, por ejemplo, ser certificado a la CE a través de un programa operativo del cual dicha AP es beneficiaria, en este caso no tendría la consideración de aportación por entidades internacionales a los efectos del párrafo anterior, dado que este hecho se consideraría únicamente como un medio de cubrir el coste en el que ha incurrido la AP en esta APP.

Garantías concedidas por la AP

El contenido de este apartado está dedicado únicamente a las garantías directas o explícitas, que son aquellas aplicables de forma incondicional y en primera instancia directamente por los tenedores de la deuda tan pronto como se produzca un impago o en algunos casos tras la valoración de algunos organismos. El alcance de una garantía otorgada al socio puede afectar al registro de los activos de la APP, dado que puede suponer la reasunción de los riesgos por la AP. Estas garantías pueden tener como objeto, por ejemplo, cubrir la devolución de la deuda del socio y/o asegurar una rentabilidad (independientemente de la actuación del socio o de la demanda). Si esto se da al principio o durante la construcción, y las garantías cubren la mayoría de las inversiones de la APP, el activo se registra en el balance de la AP. Se procederá del mismo modo si se asegura una rentabilidad al socio en cualquier circunstancia.

Para la valoración de la distribución de riesgos es necesario analizar conjuntamente en relación a la inversión total tanto los aspectos ya descritos en el apartado anterior en cuanto a la financiación como las garantías. Por ejemplo, la AP podría financiar una parte minoritaria de la inversión precisa para los activos, pero luego garantizar una parte importante de lo que queda de inversión, ya bien sea avalando directamente los préstamos del socio o indirectamente a través de pagos garantizados por disponibilidad.

² No incluye casos de inyección de capital en forma de participación en el capital.

Clasificación del socio

El socio de la AP en la APP puede ser una sociedad pública o privada. Si se trata de una sociedad pública en la que los ingresos de la APP no suponen la mayoría de sus ingresos de naturaleza comercial, el socio será considerado una sociedad y no AP si cumple además con el conocido como test de mercado/no mercado. Si se trata de un socio público, propiedad únicamente de la AP (o participación minoritaria de inversores privados que puedan ejercer una influencia significativa sobre aspectos de rentabilidad y eficiencia), y los ingresos del socio por este contrato representan la mayoría de sus ingresos, se debe analizar con detenimiento, especialmente si este contrato ha supuesto un cambio importante en la dimensión o naturaleza de las actividades. No obstante, su reclasificación no es necesaria si hay evidencias claras de que los pagos que se hacen a la sociedad son de naturaleza de mercado (similares a lo que se observan entre unidades de mercado) y si la AP soporta únicamente los riesgos que una empresa asumiría. En caso contrario, podría conllevar la reclasificación del socio como administración pública.

3. REGISTRO EN CONTABILIDAD NACIONAL DE LAS APP

Como se ha descrito en los apartados anteriores, con base en los factores descritos en los mismos, se debe determinar si el activo debe ser registrado en el balance de la AP o en las cuentas del socio. A continuación se explican las principales implicaciones en la capacidad o necesidad de financiación y en la deuda pública de la AP para cada una de estas dos posibles situaciones.

- a) Si se determina que el activo debe registrarse en el balance de la AP:
 - La adquisición del activo se registra del mismo modo que en un contrato de arrendamiento financiero, de modo que se produce un impacto en la capacidad o necesidad de financiación (formación bruta de capital) y la deuda pública, como consecuencia del registro de un préstamo imputado. El registro de este gasto en contabilidad nacional y del correspondiente incremento de la deuda pública se hará de forma inmediata en el momento de su compra o a medida en que el activo se va construyendo, de acuerdo con el principio del devengo.
 - Los pagos de la AP al socio a lo largo de la vida del contrato se deberán desagregar en tres componentes: amortización del préstamo imputado (sin incidencia en la capacidad o necesidad de financiación de la AP), pago de intereses (derivados de este préstamo) y pagos por la compra de servicios

por las tareas realizadas por el socio y adquiridas por la AP (consumo intermedio). Estos dos últimos componentes serían los que afectarían a la capacidad o necesidad de financiación de la AP en los periodos a los que correspondan los mismos. No obstante, ni el SEC ni Eurostat (2014) concretan cómo llevar a cabo la distribución de los pagos efectuados por la AP entre estos tres componentes. La remisión que hacen en este caso a la figura del arrendamiento financiero hace suponer que deberá actuarse de igual modo que como sí se prevé para estos arrendamientos cuando en el contrato no figura información precisa sobre los distintos componentes que se integran en el pago que haga la AP como arrendataria. Para estos casos se determina que la amortización del principal corresponderá a la pérdida de valor del activo (el consumo de capital fijo), los intereses abonados, al rendimiento del capital sobre el activo, y por tanto el coste del servicio, a la diferencia entre el importe total pagadero y los otros dos elementos. Todo ello deberá tener en cuenta la duración del contrato de la APP y la vida útil del activo y lo que se prevea que sucederá con el activo tras la finalización de dicho contrato.

- b) Si se concluye que deben registrarse en el balance del socio: el impacto en la capacidad o necesidad de financiación de la AP se extendería a lo largo de la vida del contrato (arrendamiento). Los pagos de la AP al socio representan servicios a la AP que constituye un gasto por consumo intermedio, al valor de los pagos a la sociedad. Estos pagos impactarían en su totalidad en la capacidad o necesidad de financiación de la AP.

También en relación a su registro, Eurostat (2014) señala que en el caso de que al final del contrato el socio sea liquidado o absorbido por la AP, los activos se registran en el balance de la AP al final del contrato como otros cambios en volumen.

4. CONCLUSIONES

A modo de resumen se recogen los principales rasgos de las APP en lo que afecta a su registro de cara su repercusión en la capacidad o necesidad de financiación del sector AAPP.

Estas operaciones suponen una vía para la adquisición o construcción de activos que se emplean como base para la prestación de servicios que son del interés de las AAPP. La repercusión en el presupuesto de estas operaciones en el presupuesto de gastos, en el caso de que la tenga, queda diferida en un conjunto de ejercicios, por lo que su impacto, a nivel presupuestario, es

más sencillo. Sin embargo, los criterios fijados por el SEC 2010 para determinar en qué momento se debe registrar como gasto la inversión realizada difieren de los que se siguen en contabilidad presupuestaria. Los activos objeto de estos contratos deben ser registrados en el balance de la unidad que sea la propietaria económica de los mismos. Por sus propias características, son las APP, frente a otros casos como las concesiones, las que pueden dar lugar a que los activos se registren en el balance de las AAPP, con el consecuente impacto en la capacidad o necesidad de financiación.

La determinación de qué unidad es la propietaria económica de los activos requiere un análisis minucioso sobre quién está asumiendo los distintos tipos de riesgos inherentes a estas operaciones. Este análisis debe ser previo, para poder así determinar adecuadamente su impacto en las cuentas de las AAPP y dar cumplimiento al principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Ello hace necesario el establecimiento

de los controles precisos para este tipo de operaciones, no solo en estadios previos a su aprobación, sino también con carácter previo a las modificaciones de estos contratos. Estos controles deben extenderse además a cualquier tipo de unidad integrada en el sector público, independientemente de su forma jurídica y de que se trate de unidades que funcionen con presupuesto limitativo o estimativo.

Si bien el reglamento del SEC 2010 y Eurostat (2014) han incrementado las prescripciones y orientaciones dedicadas a las APP, los requerimientos de información que la CE ha establecido en los dos últimos ejercicios para todos los estados miembros sobre las APP registradas fuera de balance de las AAPP hace prever que próximamente se seguirá avanzando en aspectos y criterios que ayuden a delimitar quién es el propietario económico de estos activos. Es necesario que las diferentes administraciones conozcan y difundan estos criterios para evitar que se participe en operaciones cuyo impacto en la capacidad o necesidad de financiación no sea correctamente determinado desde el principio.

5. BIBLIOGRAFÍA

AECA (2015). *Contabilización de las fórmulas de colaboración público-privada desde el punto de vista de la Administración Pública. Documento nº 9*. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid.

Basilio Acerete, J. (2006). "Aspectos contables de las Colaboraciones Público-Privadas", *Presupuesto y Gasto Público*, 45: 199-215.

EUROSTAT (2014). *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010. 2014 edition*. Eurostat. Luxemburgo.

Martínez Manzanedo, R. (2006). "La contabilidad de la colaboración público-privada en el contexto del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95)", *Presupuesto y Gasto Público*, 45: 187-196.