

LA RESERVA PARA INVERSIONES EN CANARIAS Y LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS

JOSÉ ANDRÉS DORTA VELÁZQUEZ

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

JAVIER DE LEÓN LEDESMA

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Intereses de las administraciones públicas.
- III. Expectativas de los agentes privados.
- IV. La RIC como modalidad de financiación de infraestructuras públicas.
- V. Calificación de las operaciones como ayudas a la inversión productiva o ayudas al funcionamiento.
- VI. Concesiones administrativas.
- VII. Creación de empresas públicas y/o entes públicos: el caso RIC-ULPGC, S.A.
 - A) Viabilidad de la operación desde la perspectiva del inversor
 - B) Viabilidad de la operación desde la perspectiva del ámbito público
- VIII. A modo de conclusión.

Resumen del contenido:

Las restricciones presupuestarias impuestas por el actual contexto comunitario, unidas a la ambiciosa programación de inversiones que se plantea las diferentes administraciones públicas, puede conllevar la necesidad de contar con el sector privado a la hora de abordar el desarrollo de infraestructuras públicas.

A este respecto, en el presente trabajo se analiza el empleo de la Reserva para Inversiones en Canarias como modalidad de financiación de infraestructuras públicas, describiendo en este sentido el modelo propuesto por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria como caso paradigmático que trata de adaptarse a las peculiaridades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

I. INTRODUCCIÓN

El sentido común nos dice que la importancia de las cuestiones más significativas de la economía canaria debería verse reflejada por el número de trabajos que han sido dedicados a su estudio. Sin embargo, en ocasiones nos encontramos con que esta situación no se produce y determinados temas relevantes permanecen fuera de la agenda de los investigadores. Este puede ser el caso de la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) la cual, a pesar de su importancia como incentivo fiscal para el desarrollo económico-social de Canarias y presencia casi diaria en los medios de información escritos, no ha tenido una respuesta proporcional entre los investigadores de las diferentes disciplinas por las que puede ser estudiado (economía financiera, derecho tributario, contabilidad, etc.).

Entre los aspectos que han generado más controversia por parte de los diferentes grupos de interés (asesores fiscales, sindicatos, administraciones públicas, asociaciones empresariales, partidos políticos, etc.) destaca el destino que debe tener la RIC. En este sentido, el

presente trabajo no pretende ahondar en los diferentes medios de materialización que están amparados por la legislación vigente, ni tampoco proponer nuevas alternativas; concretamente, el objetivo del mismo se centra en un planteamiento concreto: el aprovechamiento de la financiación privada de la RIC en infraestructuras públicas.

El presente trabajo se organiza siguiendo las siguientes pautas: en primer lugar, se abordan los intereses de las administraciones públicas, haciendo referencia a la situación del Archipiélago canario; a continuación, se analizan las expectativas de los agentes privados, tomando nuevamente el contexto insular como referencia; en tercer lugar, se estudia la utilización de la RIC como modalidad de financiación de infraestructuras públicas, señalando las ventajas e inconvenientes; en cuarto lugar, se procede a la calificación de las operaciones como ayudas a la inversión productiva o al funcionamiento; en quinto y sexto lugar, se analizan algunas iniciativas que tratan de adaptarse a las especificidades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, prestando especial atención al modelo

que está desarrollando la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC); finalmente, se presentan las conclusiones más significativas de la presente investigación.

II. INTERESES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las razones expuestas por la teoría económica para la participación del sector público en la financiación de servicios o infraestructuras, sean estas productivas o sociales, desbordan el propósito perseguido en este trabajo. Desde un punto de vista pragmático, nos interesa indagar sobre los motivos que actualmente tienen las administraciones públicas para participar junto al sector privado en la financiación de infraestructuras, amén de señalar algunas singularidades presentes en el ámbito territorial canario.

A) POTENCIAR LA ACTIVIDAD Y DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA

La productividad y competitividad de las empresas depende no sólo de la eficiencia con la que se pueda operar en el proceso productivo, sino también del entorno específico o general en que va a actuar. En este sentido, contar con adecuadas y amplias infraestructuras públicas en un determinado territorio es algo tan importante como la presencia en el mismo de otros elementos tales como el personal cualificado, la cultura empresarial, el tejido industrial desarrollado o una buena red de servicios a empresas, entre otras.

En Canarias existe un amplio consenso en diversificar el tejido empresarial, lo que justifica que no disminuyan las inversiones en infraestructuras públicas, teniendo en consideración su efecto inversor sobre el tejido empresarial y, especialmente, aquellas inversiones que tratan de mitigar las debilidades estructurales impuestas por la insularidad. La creación de un mercado interior entre las principales islas, mejorando el precio y calidad de los medios de transporte requiere de significativas inversiones en puertos y carreteras. El impulso del denominado "eje transinsular de transporte e infraestructuras" reclama la creación de infraestructuras de transportes adecuadas, como intercambiadores, puertos con capacidad para pasajeros y mercancías, etc., redundando todo ello en un crecimiento del mercado regional y una mayor competitividad. Este proceso de integración de los mercados insulares aislados en un mercado único accesible a todos los productores y consumidores, permite la ampliación de los mercados de las industrias de carácter local y favorece la diversificación de la oferta elegible por parte del consumidor. Aunque estos proyectos encuentren respaldo en las autoridades europea y estatal, pueden precisar del apoyo privado ante el nuevo contexto presupuestario.

Pero, al margen de la elasticidad que pueda guardar el capital público y el crecimiento, desde un punto de vista microeconómico es necesario saber qué, dónde y cuándo invertir, sin obviar que en las decisiones políticas intervie-

nen no sólo factores técnicos, sino también criterios de oportunidad y de negociación no cooperativa. Son decisiones de un notable calado estratégico que precisan ser apoyadas mediante una evaluación económica de los proyectos de inversión que compiten en el marco de un presupuesto restringido y limitado. Como afirma De Rus¹, aunque la evidencia empírica permite establecer una correlación positiva, aunque no exenta de problemas de interpretación, entre infraestructuras y crecimiento, parece razonable dedicar un mayor esfuerzo de investigación en la evaluación social de los proyectos. De acuerdo a este autor, es preciso introducir algún tipo de racionalidad colectiva en las decisiones intertemporales que suponen las inversiones en infraestructuras públicas.

A pesar de las limitaciones de la información disponible y de las técnicas para predecir la rentabilidad esperada de proyectos de inversión que, por lo general, se proyectan sobre un horizonte temporal a largo plazo, es necesario que las decisiones redunden en el bienestar social. Sin embargo, deliberadamente se pueden acometer inversiones desfavorables para el interés general, bien porque son impulsadas por un ámbito institucional que no soporta la carga financiera o efectos negativos de las nuevas infraestructuras, recibiendo exclusivamente los efectos beneficiosos de los proyectos emprendidos, bien por-

que decaen a la influencia de determinados grupos privados que tienen intereses particulares.

B) COMPENSAR LOS CAMBIOS EN LA REDEFINICIÓN DE LAS AYUDAS EUROPEAS

En el contexto actual, con economías fuertemente recesivas, en el que cada vez más se aplican con mayor rigurosidad políticas de ajustes presupuestario y limitación del déficit, parece evidente que a corto plazo sea posible canalizar desde la hacienda pública (europea, nacional y local), los recursos necesarios para el desarrollo de nuevas infraestructuras públicas o para dar cobertura a las demandas en torno a las labores de mantenimiento, conservación y mejora de las infraestructuras existentes.

En virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en Dublín, es necesario ajustarse a los niveles de endeudamiento y déficit público hasta alcanzar el equilibrio presupuestario. En el caso español, tales restricciones se materializaron en el establecimiento de los escenarios de consolidación presupuestaria, en el caso de las Comunidades Autónomas, y en el control del endeudamiento local a través de límites al ahorro neto y al porcentaje de deuda viva sobre ingresos corrientes. Además, con la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presu-

¹ G. de Ruz Mendoza, "Infraestructuras, participación privada y contratos de concesión", en *Economistas*, n.º 87 (2001).

puestaria, se impide a las Administraciones Públicas españolas tener capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional, lo cual podríamos asimilarlo, aunque no sea exactamente equivalente, a la imposibilidad de recurrir al endeudamiento.

El apoyo financiero para la dotación de infraestructuras públicas se sitúa, por tanto, en un contexto presupuestario restringido, máxime si se tiene en consideración la reducción de los fondos de cohesión, pues en años anteriores Europa ha constituido referente primordial en el crecimiento de muchas regiones españolas, incluida Canarias. La importancia de los mercados europeos es cada vez más decisiva para las exportaciones españolas, pero, además, las regiones son receptoras de fondos comunitarios en mayor o menor medida, habiéndose beneficiado de la creciente orientación del presupuesto comunitario al fomento del desarrollo en los territorios más atrasados. Gracias a los fondos estructurales se han podido cofinanciar importantes mejoras en las dotaciones de infraestructuras públicas productivas y sociales, mejorar la formación de los trabajadores y aumentar el nivel de renta de la población agrícola. Si para los ciudadanos estos fondos europeos son percibidos de manera significativa, según las circunstancias, para Canarias, como Comunidad Autónoma objetivo I, dichos recursos han sido decisivos para hacer viables muchas de las políticas más ambiciosas y para facilitar la consolidación de las instituciones autonómicas.

No cabe duda que la entrada en la Unión Europea de países con economías mucho más alejadas de la renta por habitante media europea conlleva, inexorablemente, cambios en las prioridades de las políticas de desarrollo y cohesión, máxime si tenemos en cuenta que sus dotaciones en infraestructuras públicas productivas y sociales son mucho menores y de peor calidad. También es cierto que la integración de estos países ofrecerá oportunidades para los capitales y las mercancías españolas que, en la medida en que se incorporen al cumplimiento del marco normativo comunitario, serán menos arriesgados que hasta ahora, aunque también puede tener efectos sobre la localización de los factores productivos, la evolución de la especialización productiva y la dinámica del comercio exterior. Ante este nuevo contexto, la continuidad del apoyo financiero europeo queda justificada, no por razones de renta, sino por su consideración como región ultraperiférica. Con la Constitución Europea, Canarias encuentra razones jurídicas que respaldan la idea de recibir fondos europeos para compensar sus concretas singularidades.

C) FAVORECER LA INTRODUCCIÓN DE LOS ATRIBUTOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Junto a los factores anteriormente señalados, también cabe señalar otros que indirectamente están influyendo en la participación público-privada de infraestructuras públicas; a saber:

- a) Ineficiencias del modelo tradicional de gestión de infraestructuras públicas y prestación de servicios públicos, respecto de las cuales aquéllas constituyen su soporte por parte del sector público.
- b) La insatisfacción y escepticismo de los usuarios respecto de las condiciones en que las actividades son cumplidas por parte de la Administración, en las que el tipo, cantidad, calidad y precio no evolucionan a la par de las necesidades o exigencias de la comunidad.
- c) La presión y exigencias de los contribuyentes sobre la eficacia y eficiencia en la gestión y aplicación de los recursos públicos.

La conjunción de estos factores ha motivado la introducción de diferentes dosis de competitividad que van desde la implantación de contrato-programas hasta la participación exclusiva del sector privado de acuerdo a las reglas del mercado. Así, en los contrato-programas entre una agencia reguladora y una empresa pública no hay participación privada, mientras en otros supuestos se admite su total participación, a los efectos de que sea el mercado el que determine los precios y cantidades a producir. Lógicamente, entre estos dos extremos existen otras formas de intervención privada.

III. EXPECTATIVAS DE LOS AGENTES PRIVADOS

La RIC es una exención fiscal que permite a los establecimientos mercantiles situados en Canarias —y a los profesionales— pagar menos impuestos, a cambio de que estos asuman el compromiso de retener parte de sus beneficios e invertirlos en activos fijos necesarios para una actividad económica. Sin detenernos en las exigencias y controversias técnicas que siempre han rodeado esta figura tributaria, con la RIC se pretende básicamente potenciar una mayor capacidad inversora del empresariado que, en términos generales, debe redundar en un mayor crecimiento del empleo.

Ahora bien, su finalidad no consiste en disminuir la presión fiscal directa en las Islas, ni establecer beneficios o privilegios exclusivos no existentes en el territorio nacional —la menor presión fiscal no es la causa sino la consecuencia—, sin perjuicio de que la RIC también pueda ser observada como una proyección actualizada de las franquicias de las cuales históricamente siempre el Archipiélago ha gozado.

No olvidemos que el Tribunal Constitucional recientemente ha señalado que las diferentes normas del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, entre las que se encuentra la RIC, tienen un carácter evolutivo y son dependientes de la conciencia social existente en cada tiempo. Es precisamente esta idea la que permite analizar si los usos de la RIC han estado o están en sintonía con las necesidades y valores que han de ser cubiertos y protegidos, porque junto al evidente

éxito conseguido con esta figura tributaria, también concurren dificultades y desajustes en su aplicación práctica, dando lugar a efectos no deseados que han traspasado el entorno económico con un alcance político y social significativo.

A lo largo de estos años ha existido una evolución creciente tanto en sujetos pasivos —más de la mitad de los contribuyentes del Impuesto sobre Sociedades con base imponible positiva— como en términos cuantitativos —el volumen total de las dotaciones realizadas hasta 2002 puede estimarse en aproximadamente doce mil millones de euros—. Consecuencia de ello, se ha reducido la tasa impositiva en todos los sectores de actividad, aunque de forma desigual ya que los sectores presentan una distinta capacidad de generar riqueza y una diferente necesidad de apoyar el crecimiento en inversiones en activo fijo. Aunque, lógicamente, son las empresas de pequeño y mediano tamaño las que hacen uso más intensivo de la RIC, habida cuenta de que son las que conforman en su mayoría el tejido empresarial canario —con una tasa impositiva media del 16,31% en 2001—; las empresas de mayor dimensión logran tasas impositivas medias más reducidas, probablemente compaginando los diversos incentivos fiscales existentes —8,56% en 2001—.

En ocasiones, el importante volumen de dotaciones efectuadas a la RIC no encuentra en el espacio geográfico canario suficientes alternativas de inversión,

económicamente viables y coincidentes con la finalidad del incentivo fiscal. La presión de la RIC pendiente de materializar genera evidentes tensiones que pueden conducir a que se canalice hacia inversiones no sólo ineficaces para el logro de los objetivos perseguidos, básicamente la mejora del empleo y de la competitividad de la economía canaria, sino incluso contraproducentes con las singulares características de la región; por ejemplo, influyendo en la sobreoferta de alojamientos turísticos que, por otra parte, pretende ser corregida con Directrices de Ordenación General y del Turismo en Canarias (popularmente conocida como moratoria turística).

Ha de recordarse que la RIC no exige un nivel mínimo de rentabilidad, por lo que la empresa puede realizar inversiones que, siendo respetuosas con la legalidad, sean económicamente ineficientes, máxime si tenemos en cuenta que la inversión derivada de la autofinanciación no tiene la misma presión que el endeudamiento, pues en este caso la empresa es más consciente de que los activos han de satisfacer una rentabilidad económica superior al coste de la financiación solicitada.

La teoría financiera viene señalando que la gestión empresarial de las pequeñas y medianas empresas (pymes) está fuertemente influenciada por consideraciones fiscales, sin olvidar que la inexistencia de mecanismos de valoración y de control provoca una mayor flexibilidad de actuación en la gerencia, que redundan en

decisiones ineficientes. En este sentido, la RIC constituye un caso paradigmático, pues la gerencia, en un deseo de lograr el máximo ahorro fiscal, descuida otros objetivos financieros, pudiendo colocar a la empresa en una situación financieramente delicada, especialmente cuando se ha acogido a este incentivo fiscal sin planificar sus proyectos de inversión.

Muchos gestores parecen olvidar que el beneficio retenido está diluido en las diferentes masas patrimoniales del balance, pudiendo tener dificultades para afrontar las inversiones por falta de liquidez a corto plazo. Esta situación les impulsa a negociar financiación bancaria en condiciones de mayor riesgo y tipos de interés, máxime si tenemos en cuenta que la materialización debe realizarse en determinados activos y en un plazo temporal estipulado². Esta huida hacia delante tampoco es aconsejable porque, en esencia, se trata de lograr un crecimiento sostenible a largo plazo en el que se logre un adecuado equilibrio entre la estructura económica y financiera de la empresa. Si bien es cierto que la bajada de los tipos de interés y la evidente etapa de crecimiento de la economía canaria ha permitido una aplicación sistemática de la RIC, la incertidumbre sobre estos factores aconseja una planificación fiscal más racional en los próximos años.

No es de extrañar que en este ambiente de mayor incertidumbre, los beneficiarios directos —los empresarios y profesionales— propongan nuevas alternativas de inversión o que desde diferentes esferas de la sociedad canaria vean en la RIC una solución para sus problemas de inversión. Ejemplos claros son la exteriorización de la RIC hacia el cinturón económico de Canarias, la creación de infraestructuras públicas, la potenciación de proyectos de I+D+DT, el desarrollo de actuaciones que mejoren y protejan el medio ambiente, la renovación de la planta alojativa, la puesta en marcha de centros geriátricos, el apoyo a proyectos culturales o formativos, etc. Ante esta situación, existen voces que cuestionan o defienden su encaje jurídico en el actual o futuro marco normativo.

Aproximadamente un 74% de los asesores fiscales consideran que existen tres factores principales que están frenando la utilización de la RIC: a) la carencia de alternativas de inversión y dificultades en la materialización; b) la inseguridad jurídica; y c) la actuación restrictiva de la inspección³. La primera debilidad puede ser mitigada, en parte, por el importante volumen de recursos que precisan las infraestructuras públicas, si bien el proceso a seguir debe realizarse con todas las garantías jurídicas y sin contingencias fiscales.

² S. Miranda Calderín, “Tres cuestiones relacionadas con la RIC”, en *Financiación de las empresas canarias*, Gobierno de Canarias (2004), págs. 215-234.

³ A. Correa Rodríguez y J. A. Dorta Velázquez, “Percepciones de los asesores fiscales sobre la utilidad y los problemas interpretativos de la Reserva para Inversiones en Canarias”, en *V Seminario de Economía Canaria*, Universidad de La Laguna, Tenerife, julio 2005.

IV. LA RIC COMO MODALIDAD DE FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS

En el ámbito internacional y nacional han surgido diversas fórmulas o modalidades de financiación y/o gestión de infraestructuras públicas. Nuestro interés no radica en realizar una exposición detallada y crítica de estas modalidades, sino en valorar en qué medida el marco normativo de este incentivo fiscal, amén de los objetivos operativos empresariales, impone restricciones adicionales para su uso. En otras palabras, valorar el necesario acoplamiento de las diversas fórmulas de financiación de obras públicas a la principal figura tributaria del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

La Comisión para el Análisis de los Problemas de la Aplicación de la RIC, ya estimaba, desde la óptica de los intereses generales, que uno de los destinos más deseables para los fondos acumulados por la RIC *“es la construcción de obras e infraestructuras públicas en el archipiélago canario, por lo que ha de estimularse la búsqueda de fórmulas que jurídica y económicamente lo hagan posible”*. En este sentido, proponía una amplia gama de alternativas:

- Construcción de la obra pública por el concesionario de su explotación: *“la explotación puede llevarse a cabo bien mediante el sistema concesional, para inversiones que permitan gestionar la producción y el cobro directo de peajes a los usua-*

rios, como en el caso de las autopistas, o conforme el sistema de peaje virtual o peaje en sombra, variante del anterior en la que la recuperación de la inversión tendría lugar mediante el pago por la Administración de un peaje por unidad de servicio prestado;

- Construcción de la obra pública por sociedades públicas: *“la iniciativa pública desarrollada a través de sociedades mercantiles de capital mixto puede también jugar un papel importante para la canalización del ahorro fomentado por la RIC hacia la financiación de obras e infraestructuras públicas”*.

Como puede observarse, se propone la concesión administrativa como paradigma de modalidad privada, enlazada con el modelo “canon de demanda” y la creación de sociedades públicas, constituyendo modalidades que pueden tener repercusión presupuestaria. Ahora bien, el uso de estas alternativas requiere abordar previamente si deben ser calificadas como ayudas al funcionamiento, en cuyo caso, tendría difícil encaje con las directrices marcadas por la Unión Europea.

V. CALIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES COMO AYUDAS A LA INVERSIÓN PRODUCTIVA O AYUDAS AL FUNCIONAMIENTO

Las directrices de la Unión Europea han venido admitiendo, como excepción a la regla general de incompatibilidad, las

ayudas públicas que buscan el desarrollo económico y social de las regiones más desfavorecidas, siendo precisamente este cuerpo normativo la base jurídica que ha servido de fundamento de las especificidades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Las Directrices sobre las ayudas al Estado de finalidad regional (DOCE C/258, de 8 de septiembre de 2000), establece que las ayudas regionales tienen por finalidad el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, admitiendo, para su superación, ayudas que favorezcan la creación y mantenimiento de la inversión y el empleo.

Como afirma Pascual⁴, las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional, asumen “*que, en casos excepcionales, las ayudas regionales pueden resultar insuficientes, por lo que es admisible complementarlas con ayudas al funcionamiento. Las mismas están conformadas por su objeto, que es el de reducir periódicamente los gastos corrientes de las empresas. Contienen, en definitiva, la nota de perdurabilidad en el tiempo, que las diferencia de las ayudas a la inversión al agotarse éstas desde su concesión, mientras que aquéllas se continuarán otorgando en el tiempo*”. Siguiendo a este autor, esta concepción de las ayudas al funcionamiento es compartida por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, que las conciben como aquellas “*ayudas que tie-*

nen por objeto liberar a una empresa de los costes que normalmente hubiera debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales, por lo que en principio falsean las condiciones de competencia”. Excepcionalmente, sin embargo, podrán concederse en las regiones de la letra a) del artículo 87.3 de las referidas Directrices, «siempre y cuando así lo justifique su aportación al desarrollo regional y su naturaleza y su importe guarde proporción con las desventajas que se pretendan paliar».

Las citadas Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional distinguen entre las ayudas a la inversión productiva (inversión inicial), ayudas al empleo y ayudas al funcionamiento. Las primeras, comprenden toda «inversión en capital fijo relacionada con la creación de un nuevo establecimiento, la ampliación de un establecimiento existente o el lanzamiento de una actividad que implique un cambio fundamental en el producto o el procedimiento de producción de un establecimiento existente (racionalización, reestructuración o modernización)». Las segundas, hacen referencia a la creación de empleo ligado a la inversión inicial, esto es, el aumento neto del número de puestos de trabajo del establecimiento en concreto con respecto a la media de un período de referencia, por lo que habrá que deducir del número total de puestos de trabajo creados, los pue-

⁴ M. M. Pascual González, “Las ayudas de estado de carácter regional: Especial incidencia a las ayudas al funcionamiento de naturaleza fiscal”, en revista *Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 9, volumen III (2001), pág. 69. Puede obtenerse en http://www.gva.es/c_economia/web/rveh/.

tos suprimidos en el mismo período. Finalmente, las ayudas al funcionamiento que son aquellas ayudas que tienen por objeto liberar a una empresa de los costes que normalmente hubiera debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades.

Las ayudas al funcionamiento están expresamente prohibidas, salvo que las ayudas a la inversión productiva y al empleo sean consideradas insuficientes para el desarrollo regional de una determinada zona geográfica perteneciente a un Estado miembro o en el caso de estar ante una región ultraperiférica. La concesión de tales ayudas queda circunscrita a que se garantice el equilibrio entre el falseamiento de la competencia que se deriva de su concesión y las ventajas de la ayuda desde el punto de vista del desarrollo de una región desfavorecida. Por su parte, las empresas beneficiarias deberán ofrecer una contrapartida que justifique la concesión de la ayuda y que persiga un interés de la Comunidad y no el exclusivo interés de los beneficiarios.

En este sentido, en la letra b) del apartado 4 del artículo 27 de la Ley 19/1994 del Régimen Económico y Fiscal de Canarias se autoriza a materializar la Reserva mediante la suscripción de títulos valores o anotaciones en cuenta de Deuda Pública de las Comunidad Autónoma de Canarias, de las Corporaciones locales canarias o de sus empresas públicas u Organismos autónomos, con el límite del 50 por 100 de las dotaciones, cuando la misma se destine,

bien a la financiación de inversiones en infraestructura, bien a la mejora y protección del medio ambiente en el territorio canario. La consideración de esta alternativa como ayuda al funcionamiento ha supuesto su acotación temporal. Así, la Comisión Europea admitió esta posibilidad de materialización hasta 2003, si bien actualmente se ha prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2006. En consecuencia, la emisión de Deuda Pública está llamada a desaparecer en un futuro próximo, siendo preciso analizar si las alternativas de financiación privada para infraestructuras públicas puedan ser calificadas como ayudas al funcionamiento. A este respecto, señalar que la Comisión Europea estima que cuando la RIC se destina a capital fijo de las empresas, la misma constituye un mecanismo de ayuda a la inversión privada, mientras que cuando esta Reserva se materializa en la financiación de las Administraciones Públicas Canarias tiene la consideración de ayuda al funcionamiento.

Aquellas alternativas que supongan un simple diferimiento temporal del coste de las infraestructuras públicas en los presupuestos públicos son, desde una perspectiva financiera, similares a la emisión de deuda pública y, por ende, corren el riesgo de ser calificadas como ayudas al funcionamiento. Esta apreciación radica en aquellos supuestos en los que, en última instancia, se observa que quien paga es la Administración (los contribuyentes) a través de las correspondientes consignaciones presupuestarias y lo único que se ha conseguido es

diferir el reconocimiento contable y presupuestario de una financiación inicialmente recibida del sector privado que enmascara el endeudamiento público en que se incurre.

Ahora bien, el riesgo de su calificación como ayuda al funcionamiento queda totalmente disipado desde el momento en que las infraestructuras públicas estén sometidas a una actividad empresarial. La utilización de la RIC no servirá para todas aquellas modalidades en las que sector privado tenga un papel pasivo en la gestión y se limite a la simple financiación de infraestructuras públicas. En este sentido, las concesiones administrativas y la creación de empresas públicas se erigen como dos modalidades que están teniendo los primeros visos de aplicación, las cuales serán analizadas en los siguientes epígrafes.

VI. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

La Dirección General de Tributos, en su Consulta Vinculante de 25 de abril de 2001, expresaba que podrán ser aptos para materializar la RIC las concesiones administrativas de uso de bienes de dominio público que se desarrollen exclusivamente en el Archipiélago. A pesar de esta clarificación normativa, las empresas canarias no han hecho uso de esta alternativa, a pesar de la promoción realizada por el Gobierno de Canarias. Como

afirma Miranda⁵, "aunque no conozcamos con exactitud las dotaciones de la RIC que se hayan materializado en concesiones administrativas, sí estoy convencido de que son muy pocas. Ahora bien, la situación económica de la Región ha cambiado en los últimos años y ya el empresario no obtiene las altas tasas de rentabilidad a las que estaba acostumbrado, ni sus negocios le exigen nuevas inversiones, por lo que ahora, las concesiones administrativas sí pueden ser una alternativa a la materialización".

En todos aquellos supuestos en los que la obra construida reúna las condiciones económicas para su explotación con perspectivas razonables de beneficios (estructuras viarias con peaje, apartamentos, plantas desaladoras, depuradoras de agua, etc.), la concesión administrativa se erige como una alternativa, permitiendo a la administración pública obtener recursos para su financiación. Debe tenerse en consideración que no solo es apto para materialización de la RIC el precio satisfecho por la concesión administrativa que permite el derecho a su explotación y gestión del servicio público -contabilizados en el inmovilizado inmaterial-, sino también los activos materiales necesarios para la explotación concedida que hayan sido adquiridos o construidos por el concesionario y cuya titularidad le corresponda, deban o no revertir a la administración concedente. Incluso cabe admitir la propia infraestruc-

⁵ S. Miranda Calderín, *La planificación fiscal de la Reserva para Inversiones en Canarias*, Escuela de negocios Dar y Hacienda Canaria, Consejería de Economía y Hacienda, Gobierno de Canarias, 2005.

tura u obra construida por el inversor privado cuando, pese a su condición de bien de dominio público derivada de su condición de soporte de un uso público o un servicio público, haya sido contabilizada por el concesionario como activo material por aplicación de las normas contables.

En opinión de la Dirección General de Tributos (Consulta 2043, de 2 de diciembre de 2004), destaca que *sólo podrá ser una inversión válida a los efectos de la reserva para inversiones en Canarias, las concesiones administrativas que tengan la consideración contable de "activo fijo" o "inmovilizado", valorándose éstas por el importe de los gastos incurridos para su obtención. Esta circunstancia deberá determinarse en función de las condiciones de cada concesión otorgada. En caso contrario, es decir, aquellas concesiones que, no tuvieran la condición de inmovilizado inmaterial, no podrán considerarse como válidas a los efectos de materialización de la RIC*". Esta afirmación es consecuente con la propia naturaleza de la RIC que, en esencia, se concibe como incentivo fiscal a la inversión y no al funcionamiento de los gastos operativos de las empresas.

Un problema adicional estriba en aquellos supuestos en los que la concesión administrativa permita la explotación y gestión de un servicio público en todo el territorio nacional, pues el marco

normativo del incentivo fiscal objeto de estudio requiere la localización de la actividad empresarial en las Islas, en cuyo caso será preciso *"identificar expresa y fehacientemente la parte del precio de adquisición de la concesión que corresponde a los bienes de dominio público ubicados en Canarias [...]* Por el contrario, *en caso de no poder identificar aquella parte de la concesión imputada a bienes públicas ubicados en Canarias, no podrá considerarse válida a los efectos de materialización de la RIC*" (Dirección General de Tributos, Consulta 2043, de 2 de diciembre de 2004).

Finalmente, estamos de acuerdo con Miranda⁶ cuando afirma que el sistema concesional no es una fórmula para captar el capital de las pequeñas empresas que configuran el tejido empresarial canario, siendo una posibilidad atractiva para empresas de cierta dimensión o para un consorcio de empresarios. En este sentido, la creación de empresas públicas parece ser una alternativa que permite canalizar el ahorro desde las pymes hacia los proyectos públicas o, en términos más exactos, el tamaño de la entidad suscriptora no es una limitación para la participación en esta modalidad contractual. En el siguiente epígrafe se expone la experiencia emprendida por la Universidad de Las Palmas de Gran Canarias, en la que se puede observar nuevamente la adaptación de los modelos generales a las singularidades fiscales de Canarias.

⁶ S. Miranda Calderín, *La planificación fiscal de la Reserva para Inversiones en Canarias*, cit., pág. 378.

VII. CREACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Y/O ENTES PÚBLICOS: EL CASO RIC-ULPGC, S.A.

Como señalan Miranda y Dorta⁷, el legislador ha previsto una fórmula inteligente de cooperación empresarial que hasta ahora no ha tenido los frutos apetecidos, pero estimamos que un futuro inmediato tenga un importante desarrollo. Seguidamente describimos el modelo propuesto por la ULPGC dirigido a promocionar la construcción de un edificio para uso de la comunidad universitaria, cuyo ciclo completo se sintetiza a continuación:

1. La ULPGC constituye una sociedad anónima (RIC-ULPGC, S.A.) mediante una aportación no dineraria (terrenos) recibiendo en contraprestación acciones ordinarias.
2. Las empresas con actividad empresarial en Canarias podrán materializar la RIC mediante la suscripción de las acciones sin voto derivada de la ampliación de capital de RIC-ULPGC.
3. La sociedad participada comienza con carácter inmediato la construcción del edificio. A este respecto, debe indicarse que la ampliación de capital se efectúa una vez se disponga del proyec-

to, la licencia y el adjudicatario de la obra.

4. La sociedad participada finaliza la construcción y el edificio entra en funcionamiento, siendo arrendado a la ULPGC.
5. Pasados los 5 años desde el momento de la suscripción, la sociedad acuerda una disminución de capital para amortizar las acciones sin voto, estando previsto para ello, en el modelo económico desarrollado, un préstamo suscrito por la sociedad.

A) VIABILIDAD DE LA OPERACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL INVERSOR

El diseño de la operación descrita debe satisfacer los intereses privados. Así, pueden acudir las Pymes que buscan una inversión rentable, con un riesgo controlado, una alta liquidez y, lo más importante, con absoluta seguridad jurídica. La gerencia universitaria ha realizado una consulta vinculante en la que se detalla de forma pormenorizada los pasos a seguir y ha sido refutada por parte de la Dirección General de Tributos (Consulta Vinculante nº V0224-04, de 25 de octubre de 2004).

Interesa destacar algunos extremos sobre la viabilidad de la operación desde un punto de vista estrictamente tributa-

⁷ S. Miranda Calderín y J. A. Dorta Velázquez, *La Reserva para inversiones en canarias. Un enfoque integrador desde las perspectivas académica y profesional*, Consejería de Economía y Hacienda, Gobierno de Canarias, 2003.

rio, pues han de salvaguardarse los intereses privados que participan en la operación descrita.

a) La materialización de la RIC puede efectuarse bien directamente por el propio sujeto pasivo que la dotó, bien indirectamente mediante la aportación a una sociedad con establecimiento permanente en Canarias, para que sea esta segunda sociedad la que efectúe la inversión de dichos recursos en los activos fijos productivos admitidos⁸. *El hecho de que los títulos recibidos a cambio de la entrega de los recursos procedentes de la RIC sean acciones sin derecho a voto no desvirtúa la materialización de la RIC, siendo, por tanto, una alternativa válida, siempre que se cumplan el resto de requisitos exigidos por la norma y, desde un punto de vista mercantil, la inversión realizada se califique como participación en los fondos propios de la entidad participada (Consulta Vinculante nº V0224-04, de 25 de octubre de 2004).*

b) Los elementos en que se materialice la reserva para inversiones deberán permanecer en funcionamiento durante cinco años como mínimo o durante su vida útil si fuera inferior. El hecho de que

las acciones sean rescatables en el plazo de cinco años no es ajeno a este requisito que trata, en esencia, de garantizar su efectivo cumplimiento.

c) Los elementos en que se materialice la reserva para inversiones no pueden ser objeto de transmisión, arrendamiento o cesión a terceros para su uso. En virtud de una interpretación sistemática de la norma tributaria, hay que entender que la actividad de arrendamiento se considerará una actividad empresarial cuando, tal y como establece el artículo 25.2 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, para su desarrollo cuenta, al menos, con un local exclusivamente destinado a llevar a cabo la gestión de la misma con una persona empleada con contrato laboral y a jornada completa. Las necesidades de gestión ordinaria del edificio administrativo de la ULPGC justifica la contratación de un administrador y un personal auxiliar, por lo que se cumple sobradamente los requisitos impuestos desde la esfera tributaria.

d) El artículo 27.5 de la Ley 19/1994 del Régimen Económico y Fiscal de

⁸ En este sentido, el artículo 27.4.a) de la Ley 19/1994 del Régimen Económico y Fiscal de Canarias establece como elementos en los que se debe materializar la RIC, en este caso, de forma indirecta: “a) *La adquisición de activos fijos situados o recibidos en el archipiélago canario, utilizados en el mismo y necesarios para el desarrollo de actividades empresariales del sujeto pasivo o que contribuyan a la mejora y protección del medio ambiente en el territorio canario. A tal efecto, se entenderán situados y utilizados en el archipiélago las aeronaves que tengan su base en Canarias y los buques con pabellón español y matriculados en Canarias, incluidos los inscritos en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras. Se considerarán como adquisición de activo fijo las inversiones realizadas por arrendatarios en inmuebles, cuando el arrendamiento tenga una duración mínima de cinco años, y las inversiones destinadas a la rehabilitación de un activo fijo si, en ambos casos, cumplen los requisitos contables para ser consideradas como activo fijo para el inversor*”.

Canarias exige que, en caso de realizarse la actividad de arrendamiento, no exista vinculación con los arrendatarios o cesionarios de dichos bienes. La relación de vinculación referida es la que podría existir entre aquellos que estén materializando la RIC y el arrendatario de los bienes. En concreto, no existe vinculación entre la ULPGC y los sujetos pasivos que materializan la RIC mediante la suscripción de acciones.

e) La Dirección General de Tributos ha admitido la materialización en acciones rescatables en diferentes consultas y, si bien estas sólo pueden ser emitidas por sociedades que coticen en bolsa (disposición adicional decimoquinta de la Ley 37/1998, de 16 de noviembre, de Reforma de la Ley de Mercado de Valores), nada impide establecer cláusulas contractuales dirigidas a garantizar el plazo de permanencia de los activos y, por otra parte, hacer atractiva la emisión a los intereses privados. Como afirma Miranda⁹ *“aunque las acciones rescatables sólo pueden ser emitidas por sociedades cotizadas, se está confirmando la posibilidad de redactar cláusulas contractuales que permitan la salida del accionista eventual (el que dota y materializa la RIC) una vez que se cumpla el plazo de 5 años que han de permanecer los títulos en su patrimonio. Y ello no sólo representa una circunstancia favorable para el inversor, sino también para la entidad,*

que así no incrementa a largo plazo su número de accionistas”.

Se puede observar que la operación supone una adaptación a las características singulares del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, tratando de ajustar los elementos sustantivos y formales de la operación a los estrictos requisitos del ámbito tributario. La remuneración de las acciones sin voto recae fuera de tales requisitos, por lo que corresponde a la ULPGC definir el dividendo complementario ofrecido a estas acciones, sin que esta decisión altere la seguridad jurídica deseada por el sujeto pasivo. Por su parte, el rescate de dichas acciones sin voto tiene que ser superior a los cinco años de permanencia de los activos, dado que una reducción de capital anterior a dicho plazo supondría un supuesto de incumplimiento de los criterios de materialización de la RIC.

En la exposición de motivos de la Ley 37/1998 se señala que la principal motivación para la emisión de acciones sin voto es el carácter financiero, pues la empresa emisora de estas acciones busca inversores potenciales que le proporcionen los recursos que necesita. Como afirma Villacorta¹⁰ *“las empresas emisoras identifican las características de un perfil de accionistas denominados “de ahorro” con unas necesidades específicas y emiten acciones sin voto para absorber*

⁹ S. Miranda Calderín, *La planificación fiscal de la Reserva para Inversiones en Canarias*, cit., pág. 348.

¹⁰ M.A. Villacorta Hernández, *Posibles soluciones a problemas de la normalización contable*, Tesis doctoral, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad II, Universidad Complutense de Madrid, 2004, pág. 527.

sus recursos. Esta idea se basa en que sólo una parte del accionariado (accionistas de control) se interesa por la gestión social, mientras que el resto es atraído únicamente por el rendimiento patrimonial de los títulos (accionistas de ahorro)".

Por otra parte, las realidades financieras que subyacen en los recursos propios y ajenos son cada vez más permeables entre sí, de modo que valores comúnmente considerados como recursos propios adquieren rasgos, como la temporalidad o el reembolso cierto, característicos de los recursos ajenos; del mismo modo, se alargan los plazos de reembolso de las obligaciones, en un proceso tendente a su asimilación a los fondos propios. Los casos extremos de estos fenómenos son las acciones rescatables y las obligaciones perpetuas, figuras consideradas como productos híbridos entre acciones y obligaciones. En este sentido, es preciso advertir que *"la inclusión en 1998 de las emisiones de acciones rescatables en nuestro ordenamiento no viene derivada de la necesidad de satisfacer el rescate de sociedades con necesidades de capital decreciente, sino del intento de satisfacción simultánea de las necesidades de inversión de los accionistas y de las necesidades de financiación de las empresas emisoras. Esto implica que el origen y causa de la inclusión de las acciones rescatables es fundamentalmente de tipo financiero"*¹¹.

En nuestra opinión, cualquier tipo de acción que, desde un punto de vista mercantil, tenga la calificación de fondos propios para la entidad participada debe ser considerada como apta para la materialización indirecta de la RIC. La normativa mercantil para diferenciar las emisiones de acciones y de deuda se basa en identificar el conjunto de sus características, entendiéndolas como perfectamente identificables entre sí. Esta diferenciación consiste en registrar como propietarios a los titulares de cualquier tipo de acciones, ya sean ordinarias o de otra naturaleza, teniendo tales recursos la consideración contable de fondos propios. A este respecto, el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas define la estructura de la ordenación en el Balance incluyendo en el término "fondos propios" las mismas partidas que el Plan General de Contabilidad, pero, además, utiliza el término "haber social" de forma equivalente al concepto "patrimonio neto" (artículos 163, 260, 274, 276 y 277.3 del TRLSA). La Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada (artículos 79 y 104) denomina al neto "patrimonio contable". En todo caso, estos términos están claramente influenciados por el criterio jurídico de propiedad de los accionistas.

Esta diferenciación clásica presenta inconsistencias conceptuales, pues quedan sin ordenación lógica las acciones rescatables, las obligaciones convertibles sin opción de reembolso, las obligaciones

¹¹ M. A. Villacorta Hernández, Posibles soluciones a problemas de la normalización contable, cit., pág. 545.

perpetuas y la financiación subordinada, entre otras. Desde el punto de vista económico no es necesario reconocer si los bienes son propiedad de los accionistas o de terceros, sino que la financiación de la empresa se encuentra dividida en recursos exigibles por los titulares frente a la entidad emisora y en recursos no exigibles frente a ella, siendo estos últimos en los que la sociedad no tiene obligación de entregar riqueza hasta el momento de la liquidación.

Ahora bien, en tanto la normativa mercantil no asuma el criterio económico sino que atienda a sus propios objetivos, la naturaleza de las acciones no desvirtúa la materialización de la RIC, siempre que se cumpla con el resto de los requisitos exigidos por la norma. Esta conclusión es congruente con lo pronunciado por la Dirección de Tributos en la Consulta Vinculante nº V0224-04, de 25 de octubre de 2004 en la operación emprendida por la ULPGC.

En la Consulta V0408-05, de 17 de marzo de 2005, la Dirección General de Tributos aborda esta cuestión más ampliamente, pronunciándose sobre la materialización indirecta a través de una sociedad que va a invertir en infraestructuras públicas y en aeronaves y buques para arrendar, y que para captar fondos RIC va a conceder una opción de venta al quinto año de los títulos que hay que suscribir. En dicha consulta, se establecen las diferencias fundamentales desde un punto de vista jurídico mercantil, entre los títulos representativos de la partici-

pación en fondos propios y los pasivos financieros, afirmando que la adquisición de las acciones o participaciones de la entidad emisora *“debe implicar la efectiva participación en los fondos propios de la sociedad participada, a sensu contrario, en ningún caso puede servir como alternativa de inversión válida para la RIC la suscripción de pasivos financieros frente a aquélla o la configuración de dichas operaciones de financiación de forma que desvirtúen la naturaleza de las acciones como participación en fondos propios y las transformen de hecho en verdaderos pasivos financieros en poder de las entidades inversoras”*. Estos comentarios, derivados de la opción de compra de las acciones al quinto año, se completan más adelante en el mismo sentido: la materialización será apta siempre que *“la inversión realizada se califique como participación en los fondos propios de la sociedad y no como cesión a la misma de recursos propios directamente o a través del análisis conjunto de la operación”*.

La Consulta V0408-05, de 17 de marzo de 2005, subraya *“que, tradicionalmente, desde un punto de vista jurídico mercantil se han diferenciado dos grandes tipos de instrumentos financieros: por una parte las acciones o participaciones en el capital social (que representan la participación en fondos propios) y por otra los pasivos financieros (que representan la cesión de fondos ajenos). Las diferencias fundamentales entre ambos tipos de instrumentos financieros son:*

- *La acción es parte alícuota de un capital social y atribuye a su titular derechos corporativos o de socio, mientras; el pasivo financiero constituye un crédito y sólo confiere derechos de esta índole.*
- *El pasivo financiero nace para ser amortizado; la acción, no.*
- *El pasivo financiero concede normalmente un interés fijo, independiente de los resultados prósperos o adversos de cada ejercicio social de la entidad emisora; la acción da derecho a un dividendo variable, según los resultados de aquél”.*

La propia dirección reconoce la inconsistencia conceptual de esta definición de fondos propios, al señalar *“que si bien estas características básicas se pueden seguir predicando de estos instrumentos se deben matizar con la aparición reciente de otra serie de figuras que constituyen la denominada “financiación híbrida”, y que, se sitúan a medio camino entre ambos tipos de instrumentos”.* De

acuerdo al marco normativo mercantil y contable vigente en España, todas las acciones se inscriben en la rúbrica de fondos propios, sin considerar la naturaleza y características particulares de dichos títulos, siendo conscientes de que la financiación híbrida altera la definición clásica de fondos propios.

Para finalizar este apartado referido a la viabilidad de la operación indicar que, desde la perspectiva del inversor, la operación objeto de estudio guarda gran similitud con la misión de deuda pública canaria apta para la RIC, por lo que la remuneración y condiciones ofrecidas deben ser más favorables, en tanto que la deuda pública goza de escaso riesgo. Ahora bien, la deuda pública canaria se ha caracterizado por ofrecer una remuneración significativamente inferior a los tipos de mercado¹², al descontar parte de la rentabilidad económico-fiscal obtenida por los sujetos pasivos. Por tanto, la ULPGC podrá beneficiarse de recursos financieros a un coste inferior a otras alternativas de financiación.

¹² A título ilustrativo, la emisión de bonos simples calificadas para la materialización de la Reserva para Inversiones en Canarias realizada por el Cabildo de Gran Canaria en 2003 ofrece un rendimiento que proviene exclusivamente del tipo de interés nominal del 0,75% bruto anual. La tasa de rentabilidad bruta para un suscriptor que no se acoge a las ventajas fiscales de la RIC se eleva a un 0,749%. No obstante, la rentabilidad fiscal neta para un suscriptor que goza de las ventajas fiscales de este incentivo fiscal es notoriamente superior y dependerá de diversos parámetros:

- a) la reducción en la base imponible en el impuesto sobre sociedades o del impuesto sobre las personas físicas acogidas a estimación directa, según el tipo impositivo vigente.
- b) el ejercicio en se disfruta de dicha reducción, esto es, el año de declaración fiscal.
- c) del tipo impositivo al que tributarán los cupones que el título ofrece.

Así, la rentabilidad fiscal neta se eleva a un 20,15% para aquellas suscripciones que reúnan las siguientes características: tipo impositivo en el impuesto sobre sociedades (35%); se haya acogido a la RIC en 2000 a partir de los beneficios fiscales del ejercicio económico de 1999; suscripción de los bonos en junio de 2003 para su amortización en junio de 2009; y un cupón anual del 0,75%. En el supuesto más pesimista, esto es, el suscriptor se haya acogido a la RIC en 2003 a partir los beneficios fiscales de 2002, la rentabilidad fiscal neta se eleva a un 10,21%.

B) VIABILIDAD DE LA OPERACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL ÁMBITO PÚBLICO

El modelo que está en marcha en la ULPGC responde a necesidades estratégicas y operativas, lo que permitirá mejorar en un futuro no sólo la gestión universitaria, ya que va a tener repercusiones favorables para las actividades docentes y de investigación. En este sentido, es preciso analizar las consecuencias presupuestarias que esta operación tiene para la Universidad, así como estudiar si dicha operación repercute o no en las necesidades de financiación. A este respecto, dada la carencia en nuestro país de normas contables sobre el tratamiento a seguir, es necesario recurrir al Manual del SEC 95 sobre el déficit público y la deuda (segunda edición) elaborado por Eurostat^{13 14}.

1. RIC-ULPGC como una unidad institucional pública de mercado

De acuerdo al SEC-95, para clasificar una entidad en las administraciones públicas a los efectos del cómputo del déficit público y deuda pública es necesario determinar tres aspectos diferenciados

- a) Si es una unidad institucional.
- b) Si es una unidad institucional pública.

- c) Si es una unidad institucional pública no de mercado.

RIC-ULPGC encaja en el concepto de unidad institucional establecido por el SEC-95, en tanto que goza de "*autonomía de decisión*". Esta facultad se refleja en el hecho de que es titular del inmueble y de todos los activos adquiridos en su nombre, teniendo capacidad de su disposición mediante una actividad empresarial de arrendamiento y, en justa contrapartida, es responsable de sus decisiones económicas y de las obligaciones o compromisos futuros que suscribe en nombre propio. Además, como sociedad anónima está sujeta a las obligaciones contables, por lo que debe "*disponer de un conjunto completo de cuentas*" de todas las operaciones económicas y financieras efectuadas en cada ejercicio económico.

Tampoco cabe duda que RIC-ULPGC tiene naturaleza pública en tanto que el control es ejercido por una administración pública que ostenta todos los derechos de voto y, por tanto, está facultada para definir la política general de la sociedad mediante el nombramiento de sus administradores.

El problema es determinar si esta institución pública es de mercado o no de mercado. A este respecto, la titularidad jurídica (pública o privada) queda

¹³ La problemática derivada de la necesaria consolidación contable de las cuentas anuales de la ULPGC (dominante) y de la empresa RIC-ULPGC (dependiente) no son objeto de atención en el presente trabajo.

¹⁴ Eurostat: Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95) (2002): *Manual del SEC 95 sobre el déficit público y la deuda* (segunda edición).

subordinada a criterios económicos y sólo las unidades institucionales públicas que orienten su producción de bienes o servicios al mercado integrarán sus magnitudes económicas en el sector privado. Para el SEC-95 esta orientación o vocación hacia el mercado se logra cuando los ingresos por ventas cubren, al menos, el 50 % de los gastos de sus costes de producción (apartado 1.3), sin que se puedan considerar los ingresos dirigidos a sufragar la construcción de la infraestructura.

En virtud del proyecto descrito, la empresa RIC-ULPGC adopta el arrendamiento de bienes inmuebles como actividad empresarial y los ingresos recibidos cubren mayoritariamente sus gastos operativos; por lo tanto, las magnitudes contables deben ser integradas en el sector privado a los efectos del cómputo del déficit público y la deuda pública. La Administración universitaria se erige como el principal comprador de unos servicios cuya demanda emana directamente de la misma, siendo prestados por una entidad de titularidad público-privada de la que ostenta control de decisión. No obstante, RIC-ULPGC tiene autonomía para operar con otros clientes, dado que los servicios administrativos no ocupan todo el espacio a construir.

Es preciso señalar que el precio satisfecho por el arrendamiento del inmueble es un precio de mercado con propósito no sólo de cubrir sus costes de producción, sino que el plan financiero establecido estima la obtención de bene-

ficios. Por tanto, el precio satisfecho por la ULPGC no puede ser observado como un precio económicamente no significativo, máxime cuando dicho precio es similar al satisfecho actualmente por la institución universitaria a otros productores privados. Por otra parte, no existen compromisos financieros dirigidos a cubrir un hipotético déficit global de la entidad constituida, máxime si tenemos en consideración que los dividendos a satisfacer a los accionistas de acciones sin voto solo son posibles si existe un excedente económico a repartir.

Los pagos realizados por la institución universitaria no constituyen ayudas a la inversión en tanto que se entregan a cambio de un servicio de arrendamiento en condiciones de mercado. La aportación no dineraria entregada en el proceso de creación de la entidad participada constituye una "inyección de capital en especie" y, como afirma el SEC-95, en este caso "no hay repercusiones sobre la capacidad o necesidad de financiación".

2. Adopción de riesgos

Estamos en presencia de un contrato plurilateral de organización mediante la constitución de una sociedad con participación en su capital de los sectores público y privado. Entre otras razones que puedan alegarse para justificar la aplicabilidad de este tipo de estructuras está la mayor flexibilidad operativa de las entidades sujetas a derecho privado, al brindar una mayor agilidad en la toma de decisiones respecto a actuar directamen-

te en el ámbito del sector público y sujeto a su régimen especial.

Eurostat, a través del *News Release de 11 de febrero e 2004*, considera que los activos se consideran no públicos sólo si existe una prueba sólida de que la entidad privada soporta la mayor parte del riesgo ligado a la asociación constituida. Como afirman Benito y Montesinos¹⁵ “este análisis de los riesgos soportados por las partes contratantes constituye un elemento clave de la evaluación de un proyecto de asociación público-privada con respecto a la clasificación de los activos implicados en el contrato para asegurar la contabilización correcta de su impacto sobre el déficit y la deuda pública”.

Si bien en cualquier contrato de participación público-privada es esencial que la asunción de riesgos recaiga sobre el sector privado, a los efectos de generar los incentivos necesarios para que actúen con mayor eficacia y eficiencia, lo cierto es que el alcance particular dependerá en cada caso en concreto. Frente al viejo principio del modelo tradicional de concesión de “riesgo y ventura”, surgieron posteriormente modalidades más suavizadas bajo el principio de “intangibilidad de la remuneración del concesionario” o “mantenimiento del equilibrio económico-financiero de

la concesión”, hasta la aparición del principio de cooperación público-privada como base para una asunción compartida de ciertos riesgos.

Por esta razón, resulta esencial analizar en cada caso concreto quien está asumiendo la multiplicidad de riesgos de cada contrato (políticos, institucionales, ambientales, de desarrollo, de diseño y construcción, de puesta en marcha, de mercado, comercial, de sobrecostes operativos, tecnológicos, de impacto social, financieros, caso fortuito, de fuerza mayor, etc.). Eurostat engloba estos riesgos en tres categorías principales (riesgo de construcción, riesgo de disponibilidad y riesgo de demanda), precisando que “los activos ligados a una asociación público-privada se clasifiquen como activos no públicos, de modo que no se registren en el balance de las administraciones públicas, si se reúnen dos condiciones: que la entidad privada soporte el riesgo de construcción y, además, soporte al menos uno de los dos riesgos siguientes: el de disponibilidad y el ligado a la demanda”¹⁶.

En el proyecto objeto de estudio, los riesgos de construcción corren a cargo de todos los socios de RIC-ULPGC quien recibirá ingresos regulares de la ULPGC a partir de que los inmuebles estén en funcionamiento. Si bien los tenedores de

¹⁵ B. Benito López y V. Montesinos Julve, “Análisis de la financiación ¿privada? de infraestructuras”, en revista Valenciana de Economía y Hacienda, nº 9, volumen III (2003), pág. 22. Puede obtenerse en http://www.gva.es/c_economia/web/rveh/

¹⁶ B. Benito López y V. Montesinos Julve, “Análisis de la financiación ¿privada? de infraestructuras”, cit., pág. 23.

acciones sin voto tienen derecho a recibir un dividendo mínimo hasta el rescate de dichas acciones, independientemente del estado efectivo del inmueble, conviene señalar el activo debe estar en funcionamiento en el plazo máximo establecido para la correcta materialización de la RIC, es decir, cualquier contingencia que suponga la no disposición del inmueble en el plazo de materialización implica la pérdida total de las ventajas fiscales. Además, el contrato de arrendamiento se celebrará cuando la infraestructura esté disponible para su efectivo uso por parte de la institución universitaria y a partir de dicho momento comenzarán los pagos regulares.

El riesgo de disponibilidad es asumido por RIC-ULPGC en tanto que la institución universitaria tiene capacidad de reducir de forma significativa sus pagos periódicos como penalización en virtud de las cláusulas establecidas en el contrato de arrendamiento. Finalmente, en tanto que la institución universitaria realiza los pagos por el derecho de uso de una parte concreta del inmueble, no asume el riesgo de demanda real de otros clientes.

El estudio de las tres categorías de riesgos sugiere la contabilización del inmueble como un arrendamiento operativo y, en consecuencia, la institución universitaria deberá contemplar exclusivamente las consignaciones presupuestarias derivadas del canon del arrendamiento, teniendo en cuenta que no se trata de pagos fijos e incondicionales.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

El principal objetivo de la RIC es potenciar la mayor capacidad inversora del empresariado a los efectos de compensar los costes asociados a la insularidad y ultraperifericidad, con las indudables repercusiones que tiene sobre el empleo. Igualmente, se ha venido admitiendo por la Unión Europea que la RIC pudiera invertirse en la suscripción de deuda pública, siempre y cuando los recursos captados por las administraciones públicas canarias se invirtieran en infraestructuras o en protección del medio ambiente.

Ahora bien, la emisión de deuda pública es una ayuda al funcionamiento de las empresas canarias y fueron concedidas con carácter temporal, por lo que en un plazo breve tenderán a desaparecer, lo que limitará esta alternativa de inversión por parte de las empresas y, además, la captación de endeudamiento barato por parte de las administraciones públicas canarias.

Si consideramos, por una parte, las significativas necesidades financieras que se precisan para apoyar las infraestructuras públicas y, por otra, que los recursos públicos transferidos por el Estado o la Unión Europea no son suficientes, no es extraño que el Gobierno canario reflexione sobre nuevas alternativas de financiación a través de la RIC.

En cualquier caso, no se trata de una perversión de la voluntad inicial porque la

empresa que ha dotado la RIC tiene que demostrar que los recursos están siendo utilizados para financiar activos fijos necesarios para una actividad económica productiva, bien en su propio negocio o en otras empresas.

Además, no debe obviarse que la inversión en infraestructuras públicas productivas ejerce efectos positivos, especialmente cuando no existe una buena dotación de infraestructuras, pues suponen un gran impulso para la actividad económica y provocan un efecto impulsor de la inversión privada. Además, el aumento de la inversión pública en infraestructuras no sólo puede tener un efecto reactivador sobre la economía, en la generación de empleo en el sector de la construcción y en otros sectores relacionados, sino que puede servir para introducir cambios en la diversificación, en tanto que puedan reorientar los sectores básicos hacia industrias con unos beneficios potenciales mayores.

Sin embargo, el problema es saber qué infraestructuras son precisas para Canarias, dónde son necesarias y cuándo invertir. Son decisiones de un notable calado político-estratégico que precisan ser apoyadas mediante una evaluación económica de los proyectos de inversión que compiten en el marco de un presupuesto restringido y limitado.

Entendemos que existen escollos legales y económicos, pero que pueden ser superados si las operaciones son

analizadas con detalle, prudencia y rigor técnico. Desde la perspectiva empresarial, las operaciones que se realicen precisan respetar los requisitos establecidos por la RIC (por ejemplo, las infraestructuras públicas deben estar sometidas a una actividad económica, mantenerse la inversión en un plazo no inferior a 5 años, etc.), pero además asegurar un adecuado equilibrio entre la rentabilidad económico-fiscal y el riesgo que se asume en la operación.

Desde la perspectiva de la Administración pública, es preciso que la operación no ponga, ni siquiera en duda, el cumplimiento de las restricciones presupuestarias impuestas por el actual contexto comunitario, resultantes de las líneas de política económica y monetaria establecidas por el Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Aunque la Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, ha abierto muchas alternativas de financiación privada, es necesario valorar en qué medida la financiación de carreteras, puertos, etc., por estas modalidades no ponen en peligro el equilibrio presupuestario, especialmente en un momento en que la Unión Europea está valorando cambios en los criterios contables que cuantifican el déficit público.

Finalmente, observar la RIC como un instrumento de política económica, dirigido a impulsar los ejes estratégicos que quiere promover el Gobierno canario puede ser muy positivo. Y no debe-

mos pasar por alto que las iniciativas público-privadas son un "matrimonio de conveniencia" que combina las fortale-

zas de las partes implicadas, pero deben satisfacer especialmente las necesidades de interés público.