

# **RDL 26/2020: el reequilibrio económico de los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera y de determinados contratos de concesión**

## **Área de Público de Gómez-Acebo & Pombo Abogados**

---

*El Real Decreto Ley 26/2020 regula un régimen específico de reequilibrio económico para afrontar las situaciones generadas por el COVID-19 con relación a los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera y determinados contratos de concesión de carreteras.*

### **1. Introducción**

En el *Boletín Oficial del Estado* número 187, de 8 de julio del 2020, se ha procedido a la publicación del Real Decreto Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, cuyos artículos 24 y 25 contienen relevantes previsiones en materia de reequilibrio contractual.

Con dicha regulación se pretende, según determina su preámbulo, desarrollar las previsiones recogidas en el apartado 4 del artículo 34 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Dicho real decreto ley reconoció un derecho al «restablecimiento del equilibrio económico» específico para los contratos de concesión de obras y de servicios como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 y por las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas y la Administración local, siempre que se cumplan una serie de requisitos.

*Advertencia legal:* Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

*N. de la C.:* En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

Con relación a los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de uso general —de titularidad de la Administración General del Estado—, se pretende ahora establecer un marco detallado de los parámetros que hay que considerar para llevar a cabo el reequilibrio, al tiempo que se regula el procedimiento para hacerlo efectivo, con el fin, se dice, de evitar la renuncia contractual y el consecuente abandono del servicio público.

Y con respecto a los contratos de concesión (a los tres que específicamente se refiere), se concretan los criterios para apreciar la imposibilidad, total o parcial, de ejecución del contrato y, en su caso, las condiciones de reequilibrio que proceda adoptar.

## **2. Contenido y alcance de las novedades introducidas**

Bajo la rúbrica de «Medidas en la contratación de concesiones», la sección segunda del capítulo V se refiere a dos supuestos claramente diferenciados:

### *2.1. Contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de uso general*

Como principales particularidades del régimen de reequilibrio económico previsto, pueden señalarse las siguientes:

- Se aplica a los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de uso general (los previstos en los artículos 70 a 86 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres), si bien únicamente a los que sean de titularidad de la Administración General del Estado.
- Se trata de un régimen único y exclusivo al que deberán reconducirse todas las solicitudes de reequilibrio económico instadas por dichos concesionarios por la situación de hecho creada por el COVID-19 y por las medidas adoptadas por el Estado para combatirlo. Se precisa que «en ningún caso ese derecho podrá fundarse en las normas generales sobre daños por fuerza mayor o sobre restablecimiento del equilibrio económico que, en su caso, pudieran ser aplicables».
- El reequilibrio se determina (con arreglo a la metodología de cálculo que establece el anexo I) teniendo en cuenta únicamente estos dos factores:
  - a) la reducción de ingresos por la disminución de la demanda de viajeros, que se calculará con referencia al mismo periodo del año anterior descontando la disminución de los costes de explotación por reducción de expediciones y los costes laborales respecto a los soportados en dicho periodo de referencia;

- b) el incremento de los costes por la desinfección de los vehículos durante la vigencia del estado de alarma, todo ello calculado conforme al anexo I de este artículo.

Adicionalmente, en los contratos cuyo periodo de recuperación de la inversión haya concluido, a la compensación resultante se le restará la suma de los resultados positivos de los ejercicios cerrados desde que se haya producido dicho hecho.

A estos efectos se entenderá recuperada la inversión una vez transcurrido el plazo de duración previsto en el contrato más el año de prórroga impuesto por la Administración.

- Se regula igualmente el procedimiento administrativo para el reconocimiento y declaración del reequilibrio económico. Como principales aspectos pueden señalarse los siguientes:
  - a) la solicitud deberá ajustarse al contenido específico e ir acompañada de la documentación que precisa el real decreto ley (art. 24.3 y anexo II); deberá presentarse en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor del real decreto ley (como tarde, el 9 de septiembre del 2020);
  - b) el procedimiento se seguirá ante la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana;
  - c) la resolución administrativa habrá de dictarse dentro de los cuatro meses siguientes a la entrada en vigor del real decreto ley y pondrá fin a la vía administrativa.

Transcurrido ese plazo sin haberse dictado, podrá entenderse desestimada, con lo que quedará expedita la vía judicial.

## 2.2. *Contratos de concesión de carreteras*

En análogos términos a los anteriormente referidos, como principales singularidades aplicables a los contratos de concesión de carreteras, han de señalarse las siguientes:

- Se aplica únicamente a los contratos de concesión comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 34 del Real Decreto 8/2020 siempre que hayan sido adjudicados por la Administración General del Estado y que tengan por objeto:
  - a) la construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje;

- b) la conservación y explotación de las autovías de primera generación;
  - c) áreas de servicio de la Red de Carreteras del Estado.
- El régimen de reequilibrio económico se fundamenta en la situación de hecho creada por el COVID-19 y en las medidas adoptadas por el Estado para combatirlo.
  - Se trata igualmente de un régimen único al que deberán reconducirse las solicitudes de reequilibrio económico instadas por dichos concesionarios; de él se excluye tanto la posibilidad de invocar consideraciones de fuerza mayor como otros regímenes sobre restablecimiento del equilibrio económico que, en su caso, pudieran ser aplicables a esas concesiones.
  - El reequilibrio se aplicará en los casos en que el margen bruto de explotación (MBE) durante el periodo de vigencia del estado de alarma haya sido negativo. El real decreto ley entiende por *margen bruto de explotación* la diferencia entre ingresos generados y gastos ocasionados —sin incluir amortizaciones ni provisiones y debidamente acreditados— por las actividades de explotación de la concesión. Adicionalmente, a estos efectos, no se consideran los ingresos y los gastos de inversión o financiación, las moratorias o condonaciones pactadas por el concesionario ni los salarios de los trabajadores incluidos en expedientes de regulación temporal de empleo (art. 25.3).

El real decreto ley contiene una precisión importante, pues remite también a este criterio económico del margen bruto de explotación negativo a los efectos del artículo 34.4 del Real Decreto Ley 8/2020.

Dice así que, a efectos de este precepto, «no se apreciará imposibilidad de ejecución del contrato, total o parcial, cuando el margen bruto de explotación durante el periodo de vigencia del estado de alarma haya sido positivo», con lo que flexibiliza el criterio sostenido hasta ahora por la Abogacía del Estado conforme al cual no existe «imposibilidad de ejecución» si la autopista o autovía han mantenido las condiciones que les permiten seguir abiertas al tráfico de vehículos y éste sigue estando legalmente autorizado (informe de 2 de abril del 2020 sobre la «Interpretación del artículo 34.4 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19»).

Cuando el margen bruto de explotación durante el periodo de vigencia del estado de alarma haya sido negativo, se compensará al concesionario la menor de las siguientes cantidades:

- a) el importe necesario para que el margen bruto de explotación durante el periodo de vigencia del estado de alarma llegue a cero;

- b) la diferencia entre el margen bruto de explotación durante el periodo de vigencia del estado de alarma y dicho margen durante el mismo periodo del año anterior.
- El reequilibrio así determinado se materializa en la ampliación del plazo de duración de la concesión, sin que en ningún caso pueda exceder de la duración de la vigencia del estado de alarma.

A los efectos de su determinación, se considerará un crecimiento anual acumulativo de los ingresos del 2 % con respecto a los del 2019. E, igualmente, a efectos de actualización monetaria, la tasa de descuento será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años de los primeros seis meses del 2020 o, en su defecto, de los últimos seis meses disponibles publicados por el Banco de España, incrementado en un diferencial de doscientos puntos básicos.

- A efectos procedimentales, en este segundo supuesto, el real decreto ley se limita a señalar que la solicitud de reequilibrio deberá dirigirse al órgano de contratación correspondiente y, en todo caso, antes de noviembre del 2020.