

Rubén Tino Ramos

**LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO
HERRAMIENTA DE COLABORACIÓN ENTRE EL
SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO**

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

Director: Carlos Alegret Bartolín

**Tarragona
2021**

Este TFM se ha realizado en la modalidad (marcar la opción que corresponda y completar)

☐ **Artículo científico**

La investigación se presenta siguiendo las normas para autores previstas en la Revista Estudios penales y criminológicos

<http://www.usc.es/revistas/index.php/epc/information/authors>

☒ **Trabajo de investigación**

Resumen

Dada la dualidad existente empresas – administraciones, cuando cualquier poder público identifica una necesidad, emprende una serie de acciones dirigidas a concretar una solución y llevan a cabo las acciones necesarias para ello, para lo que cuenta, además de con sus propios medios (recursos humanos, materiales, etc.) con la posibilidad de acudir al mercado, a las empresas, convirtiéndolas así en suministradoras o prestadoras de servicios que actúan a cambio de una contraprestación, económica la mayor parte de las veces.

Pero esta forma de trabajar ha ido evolucionando también, y tiene que evolucionar aún más, fijándose objetivos comunes para ambos sectores, aunando esfuerzos y objetivos, y en definitiva estrechando lazos de colaboración entre estos dos mundos, el empresarial y la administración, que no pueden permanecer de espaldas uno a otro ni tratarse como antagonistas, sino todo lo contrario, pues, en definitiva, tienen el mismo objetivo último: la búsqueda de soluciones para la vida del hombre y de la sociedad en la que vive.

Por todo ello, el presente TFM tiene por objeto el estudio de las colaboraciones entre lo público y lo privado, y se centra concretamente en las Alianzas Publico Privadas, factor clave que puede resultar decisivo en el desarrollo próximo de nuestra actual sociedad.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
2	APROXIMACIÓN A LAS ALIANZAS PÚBLICO – PRIVADAS	6
2.1	Preámbulo	7
2.2	Las colaboraciones Público-Privadas	9
2.3	Un caso concreto: las autopistas de peaje.	10
2.4	Ayer y hoy de las colaboraciones público-privadas	12
2.5	La intersección del sector público y privado para generar valor público: las alianzas público-privadas (APP's)	15
2.5.1	Conceptos fundamentales: las APP's como herramientas de colaboración	16
2.5.2	Tipos de colaboración	16
2.5.3	Tipología de proyectos y servicios adecuados para las CPP.	18
2.6	Actores involucrados	19
2.6.1	El papel del sector público	19
2.6.2	El papel del sector privado	21
2.6.3	El papel del tercer sector: las organizaciones de la Sociedad Civil	22
2.6.4	¿Y dónde está el límite?	24
2.6.5	Las sociedades de economía mixta	25
2.6.6	Otras soluciones	26
2.7	Las APP's para el desarrollo	27
2.7.1	Las alianzas de desarrollo y las agencias de cooperación	28
2.7.2	Las APP's y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	29
2.7.3	Alianzas globales para el desarrollo	30
2.7.4	La promoción de alianzas a través de organismos internacionales	30
3	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE ALIANZAS ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN EUROPA Y ESPAÑA. SITUACIÓN ACTUAL	31

3.1	En Europa	31
3.2	En España	32
3.3	La necesidad de dotar de Coherencia y Flexibilidad a las legislaciones. Análisis de un caso concreto.	35
4	TIPO DE APP Y SECTORES EN LOS QUE HABRÍA QUE INCIDIR ACTUALMENTE EN EUROPA Y ESPAÑA	37
5	EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO	40
5.1	Interacciones público-privadas	40
5.2	Experiencias Nacionales e Internacionales	41
5.3	Las alianzas entre el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil	41
5.4	Experiencias de alianzas entre el sector público-privado en España . Estudio de casos.	42
5.4.1	La construcción de una Autopista	42
5.4.2	La política sanitaria	44
6	RECAPITULANDO: CRECIMIENTO, DECLIVE Y RESURGIMIENTO DE LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS	46
6.1	¿Qué es lo que ha falla en las APP?	47
6.2	Posibles soluciones	48
7	METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE APP. PROPUESTA DE UNA APP ESPECÍFICA	51
7.1	Fases y aspectos/factores más importantes a tener en cuenta para desarrollar una APP	51
7.2	Nuestra propuesta de APP	53
7.3	Estructura metodológica	54
7.3.1	Justificación	54
7.3.2	Actores y modelo de gobernanza	55

7.3.3	Modelo de gobernanza	56
7.3.4	Presupuesto, inversión y financiación	57
8	CONCLUSIONES	58
8.1	Generales	58
8.2	Ventajas y desventajas de la APP.	59
8.2.1	Ventajas	59
8.2.2	Desventajas	59
8.3	Sobre la APP propuesta	60
8.4	Sobre la actual legislación española (De Lege Ferenda)	61
9	FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	62
10	REFERENCIAS	63
10.1	Bibliografía	63
10.1.1	Consultada citada	63
10.1.2	Consultada no citada	69
10.2	Webgrafía	71
10.3	Normativa	73
10.4	Jurisprudencia	74

Existe un creciente reconocimiento del hecho de que el progreso económico y el avance social están estrechamente relacionados. Las empresas deben aprender a integrar sus actividades con la sociedad, mientras que las organizaciones sociales tienen que aprender a colaborar con las empresas en lugar de desconfiar de ellas.

Michael Porter
Profesor en Harvard Business School

Si vienes solamente a ayudarme, entonces puedes volverte a tu casa, pero si consideras mi lucha como parte de tu propia supervivencia, entonces tal vez podamos trabajar juntos.

Mujer aborigen de Australia,
1993. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

1 INTRODUCCIÓN

El objeto del presente TFM es el estudio sobre cómo y por qué se han llevado a cabo colaboraciones entre el sector público y privado a lo largo de la historia, sobre todo de la historia reciente, pero sin olvidar sus raíces, así como del análisis de las herramientas jurídicas que existen para llevar a cabo dichas colaboraciones, centrándose en una en particular, las alianzas público privadas (APPs), su pasado, y su futuro.

Desde hace tiempo, los diferentes Estados han buscado la forma de financiar y prestar servicios a sus ciudadanos, siendo desde hace tres décadas, sino más, cuando la colaboración entre el sector público el sector privado se ha desarrollado, aunando lo mejor de los dos mundos: el empresarial y el de la administración. Nació así la colaboración público – privada.

La necesidad del estudio realizado y que se sintetiza en el TFM es bastante clara, puesto que es necesario identificar cuáles y donde se han producido fallos hasta ahora en el uso del modelo de APP y cuáles son sus posibles soluciones dada la alta probabilidad de su utilización en el desarrollo del Plan de recuperación que la Comisión Europea ha diseñado para que Europa salga más fuerte de la crisis originada por la pandemia.

Dicho Plan de recuperación supone la inversión de más de 1,8 billones de euros en el periodo comprendido entre 2021 y 2027 y que será financiado tanto por el presupuesto a largo plazo de la UE como por los fondos *New Generation* que próximamente la UE pondrá a disposición de sus países socios, que lo deberán ejecutar mediante actuaciones concretas y específicas, contando con un margen de arranque y puesta en marcha verdaderamente pequeño

Se pretende aportar de esta forma, al ingente trabajo realizado sobre dichos fondos por la UE y sus Estados miembros, una serie de pautas para que estas inversiones constituyan un verdadero éxito y solventen las necesidades reales de los ciudadanos, para lo que sin duda contar con un marco regulatorio y unas APPs bien diseñadas contribuirán de forma decisiva.

Debido a lo anterior, el objetivo general del presente TFM es analizar las experiencias de APPs llevadas a cabo hasta la actualidad para, con esa experiencia acumulada y saber hacer (*know-how*), proponer posibles soluciones a las problemáticas identificadas en su implementación y puesta en práctica, rediseñando una herramienta como puede ser la APP y destinarla no solo al servicio de la administración o de las empresas, sino al de la sociedad en su conjunto.

De esta forma, tenemos como objetivos específicos para el desarrollo del objetivo general anteriormente enunciado el realizar, en primer lugar, un estudio serio y sistemático sobre las colaboraciones público privadas que se han llevado a la práctica, el marco legal e institucional en el que se han desenvuelto, cómo y quién ha participado en su desarrollo, que tipo de necesidades se han cubierto con ellas y cuales han sido sus niveles de éxito, analizando diversas experiencias tanto nacionales como internacionales, y todas ellas en muy diferentes ámbitos.

Inherente al objetivo anterior, se marca también como objetivo específico el analizar seguidamente las colaboraciones público privadas y otras soluciones similares, y su contribución al desarrollo de los distintos países y regiones en los que se han implementado.

Completado lo anterior se pretende desarrollar, utilizando el método del caso, una propuesta de diseño y desarrollo integral de una APP específica, para de esta forma evaluar las posibilidades reales del uso de una APP para satisfacer necesidades ciertas y concretas de una administración, y poder sacar de este modo las carencias y ventajas que supone su utilización.

Para lograr los objetivos perseguidos en el TFM se ha realizado una investigación jurídico comparativa¹, lo que ha supuesto la búsqueda y estudio no solo de las distintas formas de colaboraciones público privadas que se han llevado a cabo en diferentes países, sino de

¹ *Ergo, un estudio jurídico-comparativo, cuando menos, compara y evalúa la legislación, la doctrina y la jurisprudencia entre dos ordenamientos jurídicos, y su finalidad última es la mejora del ordenamiento jurídico “madre”, o por lo menos el mostrar las bondades o defectos de alguno de los ordenamientos comparados.* Odar, R. M. T. (2016). Tipología de las investigaciones jurídicas. Derecho y cambio social, 13(43), 10.

las normativas que de una u otra forma las amparan e incluso de la tramitación parlamentaria de las leyes sobre las que se articulan.

Es necesario resaltar aquí la gran importancia de realizar una selección de las fuentes de documentación adecuada, lo que se ha cuidado sobremanera, de tal forma que he consultado las principales fuentes y bases de datos jurídicas y doctrinales existentes que la URV pone a disposición del estudiante, así como a varios de los expertos en la materia más punteros, para lo cual he acudido a diversos seminarios, ponencias y cursos en los que compartieron sus conocimientos con todos los presentes, resolvieron dudas y propiciaron debates y mesas redondas sin duda interesantes y enriquecedoras.

En definitiva, se ha abordado el estudio de las colaboraciones público privadas partiendo de la base de que existen diversos sistemas que lo regulan, llevándose a cabo una microcomparación de una problemática concreta, complementado con el estudio de su relación con sistemas e instituciones supranacionales tales como la UE, la OCDE o la ONU. Es necesario resaltar que, adicionalmente se completa el estudio con diversos pronunciamientos judiciales recaídos en relación a la materia objeto de estudio, reforzado con las más recientes aportaciones de la doctrina científica.

Por lo que se refiere a su desarrollo, el estudio se ha abordado mediante dos fases bien diferenciadas. Una primera fase de comparación descriptiva, en la que se han estudiado diferentes colaboraciones publico privadas y APPs que se analizan y describen sintéticamente en el documento del TFM; y una segunda fase en la que se aborda una comparación críticas de las mismas, explicando tanto sus semejanzas como sus diferencias, así como las circunstancias que las rodean y las motivan desde el punto de vista de desarrollo de los distintos países y de sus particulares características, tales como, por ejemplo, su sometimiento al derecho europeo.

Finalmente, se ha procedido a realizar una valoración detallada de los resultados obtenidos, mediante tres vías, una primera en la que se propone una metodología de diseño de APPs; una segunda en la que se concreta aún más la forma de desarrollar una APP, proponiendo específicamente el desarrollo de una; y una tercera en la que finalmente se apuntan diversas soluciones a la problemática identificada.

El documento del TFM se organiza en siete capítulos, a los que se añade una introducción, unas conclusiones y las necesarias referencias utilizadas, para lo que se ha seguido la normativa APA y se han clasificado en 4 grupos diferentes: bibliografía, citada y no citada; webgrafía; normativa y jurisprudencia.

En la introducción, además de definir el objeto del estudio, se ha justificado el tema elegido, el método de elección de las fuentes consultadas, la metodología utilizada para realizar el análisis de las mismas, así como una primera aproximación al *status quaestionis*.

El segundo capítulo es una aproximación a lo que son las alianzas público privadas, analizándose para ello distintas colaboraciones público privadas que se han llevado a cabo a lo largo de la historia, analizándose una de sus tipologías más típicas en profundidad, la de las autopistas de peaje. Seguidamente, en el mismo capítulo se analizan los tipos de colaboración existentes entre el sector público y el privado, el papel de los distintos actores involucrados, terminándose con el papel que han jugado y juegan las APPs en el desarrollo de los países.

El tercer capítulo centra la cuestión en el análisis del marco legal e institucional de las APPs en España y Europa y las necesidades de las legislaciones existentes.

En el cuarto capítulo se estudian los sectores y tipos de APP en los que se considera necesario incidir en Europa y España.

En el quinto capítulo se estudian y describen distintas experiencias actuales nacionales e internacionales entre el sector privado, el público e incluso con organizaciones de la sociedad civil, analizándose tanto las experiencias realizadas en forma de APP como en otras formas de interacción y colaboración.

El sexto capítulo, de recapitulación, analiza el crecimiento, declive y resurgimiento de las APP, sus fallos pasados y las posibles soluciones a estos.

En el séptimo capítulo, con todo lo aprendido, se propone una metodología para el diseño y desarrollo de APP, proponiéndose específicamente el desarrollo de una de ellas.

En el octavo capítulo se recogen las conclusiones del estudio. Se determinan así unas conclusiones de carácter general para todas las APP, para, a continuación, enunciar las ventajas y desventajas de las mismas. Adicionalmente se determinan una serie de conclusiones específicas sobre la APP propuesta, así como unas conclusiones finales *de lege ferenda* sobre la actual legislación española relacionada con el objeto del TFM.

Y por último, de forma previa al capítulo de referencias, se apuntan dos posibles futuras líneas de investigación para continuar con el apasionante estudio de las CPP.

2 APROXIMACIÓN A LAS ALIANZAS PÚBLICO – PRIVADAS

Los nuevos tiempos, nuestra actual sociedad, con jornadas cada vez más apresuradas, un bombardeo constante de información, la evolución de las técnicas en todos los ámbitos, - especialmente en la tecnología y la industria-, la evolución de las necesidades de los ciudadanos y las demandas de estos, dado su cada vez mayor conocimiento y exigencia y, en definitiva, nuestro actual modelo de sociedad son sin duda un reto al que constantemente se tiene que ir adaptando el Sector Público.

Para ello, el Sector Público desde hace ya tiempo se ha dado cuenta de que él solo no puede realizar tal esfuerzo, ya que ni por recursos (técnicos, económicos, conocimiento, etc.) ni por su propia estructura y forma de funcionamiento (que simplificada se resume en la captación de recursos económicos mediante impuestos, tasas, etc. para invertirlos en desarrollar las infraestructuras y servicios que presta y pone a disposición del ciudadano) lo puede realizar solo, amén de las exigencias legales que encorsetan la toma de decisiones.

En este contexto que hemos descrito, es claro que el Sector Público no puede trabajar solo para dotar a la sociedad de las necesidades que se le demandan, tanto en infraestructuras como en bienes y servicios, sino que tiene y debe de explorar todos los recursos que tiene a su alcance y hacer todo lo posible para implicar a posibles actores en la búsqueda y consecución de objetivos comunes.

Tal y como recogen muy acertadamente Alsina y González² *la idea es sencilla: titularidad pública y gestión privada de los servicios. Una colaboración que permita aprovechar lo mejor de ambos modelos: la eficiencia y productividad del sector privado, con la búsqueda de los intereses generales del sector público. (Hood, 1991³; Gaebler y Osborne, 1992⁴).*

² Alsina y González, 2019.

³ Hood, 1991.

⁴ Gaebler y Osborne, 1992.

2.1 PREÁMBULO

Si se estudia nuestra historia con una cierta perspectiva se puede encontrar en ella siempre un denominador común: la búsqueda de soluciones a las necesidades del hombre. Y es que el hombre desde antiguo, desde la misma prehistoria, ha tendido a organizarse para satisfacer sus necesidades, tanto individuales como colectivas.

De esta forma, se puede constatar que han existido toda una suerte de sociedades que, con sus avances y retrocesos en cuestiones tales como las libertades, derechos, técnicas, sociales, etc., han tratado de satisfacer dichas necesidades, que han evolucionado desde las más primarias, en las que básicamente se trataba de obtener la alimentación y seguridad suficiente para los miembros de cada colectivo, a las más modernas y vanguardistas necesidades de nuestro mundo actual, que engloban todo el universo que nos rodea, y que incluyen cuestiones no solo de alimentación, bienestar y salud, sino también de educación, cultura, entretenimiento y un largo etcétera.

Aparecieron así, a través del tiempo, y sin entrar aquí a fondo en la cuestión por no ser el objeto principal de este TFM, una miscelánea de soluciones en esta búsqueda que han ido evolucionando a lo largo de los siglos, y de las que se pueden citar, a modo de ejemplo, las diferentes formas de relación entre los individuos, lo que son las organizaciones sociales, que han ido evolucionando a largo del tiempo (hordas, tribus, familias, la esclavitud, el feudalismo, el capitalismo), así como, por su trascendental importancia, las diferentes formas de organización de las comunidades y por lo tanto de ejercer el poder y organizar los Estados: la política, de la cual han surgido muy diversas formas desde sus inicios en la *polis*⁵ griega y no todas ellas contrapuestas ni excluyentes entre sí (imperio, monarquía, socialismo, comunismo, república, democracia, etc.) y las normas de convivencia, de las que surgió y se desarrolló el Derecho, que se puede decir que surgió al consolidarse los distintos derechos consuetudinarios en Mesopotamia, Egipto y Palestina, de tradición oral.

⁵ De hecho, la etimología del vocablo *Política* nos lleva a la *polis* griega.

El resto ya es historia:

El código de Hammurabi⁶ en Babilonia unificó diferentes leyes existentes en distintas ciudades del imperio sumerio y aplicó la conocida ley de Talión.

La Ley Mosaica o *Torah*⁷ comenzó a desarrollarse sobre el año 600 a.C, aunque su origen se considera ligado a las tablas de Moisés.

Se establecieron las constituciones griegas de Esparta (siglo VIII a.C) y Atenas (Aristóteles - 330 a.C aprox.)⁸.

Se desarrolló el Derecho Romano⁹ (Ley romana de las XII tablas¹⁰, distinción entre el Derecho público y privado, establecimiento del sistema de fuentes, etc.).

Posteriormente, tras la caída de Roma, se desarrollaron los derechos medievales¹¹ (el germánico –en España la vertiente del Visigodo–, los alto-medievales posteriormente: derechos de los reinos cristianos –Castilla, Aragón, Principado de Cataluña–, de Al-Andalus, indiano, aparición los fueros medievales¹² que regulaban la vida local mediante una serie de normas que establecían derechos y privilegios).

Y ya fue en nuestra historia más cercana cuando se establecieron los sistemas jurídicos actuales, que se pueden agrupar por grandes familias: el Derecho socialista¹³ (propio de los países comunistas), el Derecho religioso o confesional –Halajá (reglas religiosas

⁶ Se tiene constancia de la existencia de normas de tradición oral previas e incluso escritas anteriores, tales como las leyes sumerias de Ur-Engur (2400 a.C), Urukagin (2350 a.C.), las cuales no han llegado a nuestros días pero se conocen de su existencia por referencias de otros textos, el *código* legal del general también sumerio Ur-Nammu, del que nos han llegado algunos fragmentos, el *código* legal de Lipit-Ishtar (1860 a.C.), del que igualmente se conservan ciertas partes y las leyes de Eshnuna, que han llegado a nuestros días en forma de copia y que son consideradas prácticamente coetáneas del código de Hammurabi (1750 a.C.). (Drapkin, 1982)

⁷ Montaner, 2004

⁸ Battista, 2020

⁹ Bernal y Ledesma, 2006.

¹⁰ Haubold, 1848.

¹¹ Sánchez-Arcilla 2008.

¹² García y Martín, 1989.

¹³ Viña, Martínez y Duarte, 2019

judías¹⁴), canónico¹⁵ e islámico¹⁶ (Sharia)-, la *Common Law*¹⁷ (que se utiliza en los países de tradición anglosajona) y el Derecho Continental europeo¹⁸ con su actual distinción por especialidades, el Derecho de la UE¹⁹, la confluencia entre el derecho continental y el anglosajón²⁰, los tratados internacionales²¹, las *soft laws*²²...

Así las cosas, al constituirse los diferentes Estados en su concepción actual, se fueron formaron de este modo por parte de los denominados poderes públicos, toda una suerte de organizaciones e instituciones que han tratado, con mayor o menor fortuna, de atender las necesidades de la comunidad, las diferentes administraciones que, poco a poco, han ido evolucionado²³ hasta las que conocemos hoy en día y que cuenta con diversos niveles de organización tanto territorial (local, comarcal, autonómica o regional, estatal, supraestatal) como material (entendiendo a los fines últimos a los que se dirigen: sanidad, industria, educación, seguridad ciudadana, etc.) y todo ello sin olvidar a la denominada administración institucional: organismos y entidades de derecho público, agencias, consorcios, sociedades mercantiles, fundaciones, universidades, etc., que cuentan, cada una de ellos, con sus propios objetivos y fines.

A la vez, o más bien, de forma paralela a la evolución de los poderes públicos, se fueron agrupando bajo diferentes actores recursos y medios materiales, humanos y económicos, para la producción de objetivos determinados. Surgieron de este modo las empresas, máxima expresión de nuestro actual sistema económico capitalista.

2.2 LAS COLABORACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Quizá el antecedente primigenio de las colaboraciones público privadas se puede encontrar en las denominadas *societas publicanorum*²⁴, que surgieron en Roma para

¹⁴ Alba, 2004

¹⁵ Juan Pablo II, 1983

¹⁶ Hurtado, 2019

¹⁷ Cuñado y Ruth, 2017.

¹⁸ Gordillo, 2007

¹⁹ OPUE, 2021

²⁰ Sturner, 2007

²¹ Becerra Y Ávalos, 2020

²² Garrido Gómez, 2017

²³ Resulta interesante conocer que ya a mediados del siglo XIX existieran estudios sobre la evolución de la Administración. Cos-Gayon, 1851.

²⁴ Bonet, 1948.

atender determinadas funciones públicas que el Estado romano sacaba a subasta pública, tales como el cobro de impuestos, la explotación de minas o determinados monopolios u obras públicas. La primera referencia a estas instituciones la encontramos en los escritos del historiador romano Livio, que las sitúan en el año 215 a.C. al citarlas en un pasaje suyo sobre la segunda guerra púnica con motivo de la comparecencia de tres de ellas a una licitación de unos contratos públicos, de modo que la administración de la República se realizó, por vez primera, con dinero privado²⁵.

Los primeros ejemplos modernos de colaboración entre la empresa privada y el sector público los encontramos en el desarrollo del ferrocarril con la colaboración de la familia Rothschild (Compañía de los ferrocarriles de Madrid a Zaragoza y Alicante) y la familia Pereire (Compañía de los Caminos de Hierro del Norte de España) a mediados del siglo XIX; la construcción por inversores privados de numerosos embalses entre los años 60 y 70; y el desarrollo de la red de autopistas de peaje que tuvo lugar también en aquella época y que fueron financiadas por empresas privadas, de modo que la recuperación de la inversión gravitaba directamente sobre el ciudadano al tener que afrontar el pago de un peaje o pago por uso, cada vez que transitaban por la vía.

Estos modelos de desarrollo, con sus detractores, han ido evolucionando hasta los modelos que actualmente conocemos, mucho más equilibrados que en los inicios, si bien es cierto que con una implantación asimétrica. De esta forma, si bien es verdad que en un principio significaban el desarrollo de, por ejemplo, una infraestructura, y la ventaja de esas regiones respecto a otras, también finalmente se ha demostrado una desventaja, al proyectar para el resto del territorio infraestructuras similares libres de coste directo para el ciudadano.

2.3 UN CASO CONCRETO: LAS AUTOPISTAS DE PEAJE.

Utilizando el método del caso para el estudio, se estudian de ejemplo las autopistas de peaje, cuya primera muestra en España se encuentra en la autopista entre Montgat y Mataró, en la provincia de Barcelona, que fue inaugurada el 2 de julio de 1969 convirtiéndose así en la primera de las muchas autopistas de peaje que existen en la redes

²⁵ Livio y Vidal, 1998.

de carreteras españolas y que se construyeron a lo largo de todo su territorio a partir de los años 70 del siglo pasado, destacando, entre otros, los tramos de los túneles de Guadarrama para salvar el conocido puerto en lo que es hoy la actual AP-6, la AP-66 entre León y Campomanes –Asturias-, cuya construcción se inició en 1975 y que fue abierta al tráfico en 1983, la Autopista AP-4 Sevilla Cádiz o la extensa red de autopistas y vías de alta capacidad con peajes explícitos y peajes a la sombra que existen en Cataluña, que suman casi 500 km y constituyen una de las más extensas de toda España.

Todas estas Autopistas supusieron, sin duda, un impulso para los territorios a los que daba acceso, fruto, además, de reivindicaciones sociales de la época, pero que, pasados los años, y cuando el resto de territorios han conseguido tener unas conexiones por autovía similares, sino mejores, suponen en la actualidad una desventaja, un agravio comparativo para dichas zonas, que han provocado nuevas reivindicaciones sociales y cambios de modelos de gestión, en el que no me resisto a indicar, la asunción por el Estado y el consecuente fin del peaje de algunas autopistas, tales como la ya citada autopista AP-4 o la autopista AP-7 entre L'Hospitalet de l'Infant (Tarragona) y Alicante.

Es por lo tanto preciso diseñar la colaboración público privada cuidadosamente, y así ha ido evolucionando el modelo, que siguiendo con el estudio del caso de las carreteras podemos ver reflejado en financiación mediante peajes en sombra, abonados directamente por la Administración, e incluso recientemente pagos por disponibilidad, en los que se abona una cantidad fija mensual a lo largo de un prologando periodo a las entidades privadas que asumieron su financiación y construcción, como es el caso de la A-66 entre Benavente y León que se inauguró en 2015 y que está financiada por un gran grupo inversor.

Existen además detractores en cuanto al coste que representan estas colaboraciones, en las que, bajo mi punto de vista, tampoco hay que olvidar el riesgo que asumen los inversores, así como la necesidad de fundamentar la colaboración en base a un estudio económico-financiero real y ajustado.

En todo caso, las ventajas de la colaboración público-privada son plausibles, puesto que evidentemente no se podrían haber desarrollado esas infraestructuras, siguiendo con

nuestro caso, en la época en la que se realizaron. Se necesitaba una inyección de liquidez y de inversión en determinadas zonas, en las que localmente se necesitaba la construcción y desarrollo de determinadas infraestructuras, lo que sin lugar a dudas permite realizar de una forma ágil y eficaz el modelo de colaboración público-privada.

Tanto es así, son más las ventajas que los inconvenientes, que el modelo se ha generalizado, permitiendo desarrollar, mediante capital privado, actuaciones que antes parecían impensables (hospitales, instalaciones eléctricas, carreteras, etc., pero también turismos, desarrollos científicos, telecomunicaciones, logística – de necesario estudio el caso de Correos como distribuidor universal y la compensación de costes con sus líneas de negocio más rentables-, etc.

En definitiva, la colaboración público – privada, la cofinanciación, no solo permite realizar inyecciones dinerarias dirigidas a sectores, localizaciones, o determinados grupos sociales, sino que además permite liberar recursos de la administración, de forma que puede, con esos recursos liberados, realizar otros cometidos o tareas menos atractivas para el sector privado o más difíciles de desarrollar por él. Sin duda una simbiosis en la que todos ganan.

2.4 AYER Y HOY DE LAS COLABORACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Dentro del amplio espectro de la colaboración público-privada se hace por tanto alusión a muy diferentes formas de cooperación entre ambos ámbitos que dieron ya sus primeros pasos siglo XIX o incluso antes²⁶, puesto que fue por entonces, con la revolución industrial y la gran emigración del campo a la ciudad, cuando surgió la necesidad de que las ciudades y municipios ofrecieran a los ciudadanos ciertos servicios que cubrieran aspectos de primera necesidad: suministro de agua, saneamiento y alcantarillado, luz, gas, transporte público, etc., si bien existen estudios de que esto también había sucedido en otras civilizaciones anteriores (Egipto, Grecia, Roma,...). *Pero esa es otra historia y debe ser contada en otra ocasión*²⁷.

²⁶ Wolters Kluwer, 2016.

²⁷ Ende, 1983.

Este cambio de paradigma significó la asunción por los municipios de la competencia sobre dichas actividades y servicios, que anteriormente eran considerados privados, y que a partir de ese momento, pasaron a constituir lo que hoy conocemos como servicios públicos, configurando su propia forma jurídica²⁸ y que ha ido perfeccionándose y evolucionando, incluso cambiando, puesto que, lo que antes era considerado un servicio público, hoy en día no lo es, al menos en todo o en parte o no en todas las regiones, lugares o países, o viceversa.

De este modo se ha ido pasando de una primera etapa en la que la administración asumió dichos servicios esenciales que hasta ese momento no estaban dentro de su esfera y que eran prestados por organizaciones privadas (como podía ser, por poner otros ejemplos, la sanidad y la educación, que eran facilitadas por la iglesia, entre otras organizaciones), al momento en el que las Administraciones Públicas asumieron la total gestión de muchas de estas actividades y para lo cual desplegaron todos los recursos que tenían a su alcance, construyendo infraestructuras, desarrollando la denominada administración instrumental, y llegando incluso a crear y participar en empresas y sociedades para dar estos servicios u otros relacionados, si bien este no ha sido un tema pacífico²⁹.

Pero volviendo a la forma de dar estos servicios por parte de la administración, esto también ha evolucionado. Así, siguiendo con nuestro estudio del caso, nos fijamos en cómo han avanzado los sistemas de gestión en la construcción y mantenimiento de carreteras³⁰, que ha evolucionado desde un modelo en el que era la propia administración la que realizaba toda la construcción e incluso mantenimiento, con sus propios medios³¹, hasta los modernos sistema de gestión actuales en las que ya no solo existe una simple colaboración del sector público con el privado mediante la puesta a disposición de este

²⁸ Magaldi, 2017.

²⁹ No hay más que estudiar la evolución de ciertos servicios y empresas públicas, con caminos muchas veces de ida y vuelta a y desde el sector público al privado (recuérdense las privatizaciones, entre otras, de Telefónica, Caja Postal, Endesa, Aceralía, Iberia, Correos y Telégrafos, etc.)

³⁰ Tino, 2019

³¹ Sin olvidarnos de aquellos comienzos en los que eran los mismos dueños de las propiedades colindantes de las carreteras los que debían colaborar en la mejora y mantenimiento de las mismas, lo que duró hasta bien entrada la época de la Ilustración, en la que esta obligación pasó, gracias a la Instrucción de Caminos de 1785, a todos los vecinos de los municipios por donde pasaban los caminos Reales, para posteriormente pasar a depender, las que se denominaron carreteras generales, de la Administración, lo que se produjo al aprobarse la Real Orden de 12 de Junio de 1799 que independizó el servicio de Correos de los caminos mediante la definición y constitución de la Inspección General de Caminos.

de maquinaria, personal y otros medios a aquel a cambio de una contraprestación económica, sino que nos encontramos en la actualidad con verdaderas alianzas entre los actores de ambos ámbitos que comparten objetivos comunes.

Toda esta de colaboración, eso sí, tienen uno o varios componentes³² que se distribuyen entre los diversos actores y que confluyen en un objetivo común: la implantación de una infraestructura o la prestación de un servicio público aunque no tiene por qué solo circunscribirse a estos, dado que la administración, históricamente, también ha realizado ciertas incursiones en la actividad económica e industrial en aras, usualmente, a favorecer el denominado interés público³³. Y es que es la misma Constitución Española, en su artículo 128, primero del Título VII. Economía y Hacienda, donde se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica en su apartado 2:

Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

Decir que esta posibilidad de iniciativa pública, que se confirió a las administraciones públicas al aprobarse la Constitución³⁴, supuso una ruptura radical con el principio de subsidiariedad³⁵, de aplicación hasta entonces. No obstante, es necesario decir que dicha posibilidad de iniciativa de los poderes públicos no lo es en un modo absoluto, sino que está limitada por la misma Constitución, que en su artículo 103, apartado 1 dice que

La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al derecho.

³² Habitualmente dichos componentes son todos o algunos de los siguientes: financiación, construcción, renovación, gestión, mantenimiento

³³ Así, las empresas que componen el Sector Público estatal se integran en diversos grupos empresariales, entre los que destacan el Grupo Patrimonio, que es un grupo heterogéneo de empresas no industriales y la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, SEPI, que cuenta con participaciones en empresas de diversos sectores (financiero, ocio y deporte, servicio postal, construcción naval, ambiental y agrario, energía, minería, distribución alimentaria, comunicación, promoción empresarial, etc.)

³⁴ Moreno, Moret y Rastrollo, 2016.

³⁵ El principio de subsidiariedad exigía la ausencia de iniciativa privada para que dicha intervención pública fuera lícita.

2.5 LA INTERSECCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO PARA GENERAR VALOR PÚBLICO: LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS (APP'S)

Como hemos visto, la colaboración público-privada podemos decir que existe desde siempre y que ha ido evolucionando con los tiempos y adaptándose a las necesidades de cada época, por lo que es necesario destacar brevemente sus precedentes históricos: la *enfituosis* griega, el *ius vectigalis* del derecho romano, la *iure regalía* del medievo, las concesiones de mantenimiento de puentes y caminos en los s. XII-XIII; la construcción y explotación de caminos y canales mediante peajes a partir del s. XVIII; las concesiones del s. XIX en ferrocarriles, energía, agua o saneamiento³⁶, etc.

Su definición no está actualmente consensuada de tal manera que casi cada organización tiene una definición propia. Así por ejemplo, el Libro verde de 2004 de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones³⁷ admitió ya que no se contaba en Europa con una definición de colaboración público-privada, si bien entendía que este concepto está relacionado con *las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio*.

Pero existen muchas más definiciones sobre colaboraciones público privadas. Destacan la del Banco Mundial: *Cualquier acuerdo contractual entre una entidad o autoridad pública y una entidad privada para la prestación de un bien o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo y una responsabilidad de gestión significativos*³⁸, y la de las Naciones Unidas, que identifica *los métodos innovadores utilizados por el sector público para contratar con el sector privado, que aporta su capital y su capacidad para ejecutar los proyectos a tiempo y de acuerdo con el presupuesto, mientras que el sector público conserva la responsabilidad de prestar estos servicios a la ciudadanía de una manera que beneficie al interés general y propicie el desarrollo*³⁹.

³⁶ Salvatierra, 2017.

³⁷ Comisión, 2004.

³⁸ World Bank, 2018.

³⁹ UNECE, 2021.

2.5.1 Conceptos fundamentales: las APP's como herramientas de colaboración

Por alianzas público-privadas se entiende a aquellas formas de gestión y cooperación estratégica entre diversos sectores para crear un determinado valor para la sociedad. Se trata básicamente de la una combinación entre el sector público y el privado para que actúen de forma conjunta, complementándose uno a otro al aplicar a cada caso concreto lo más adecuado de cada sector, mediante a la utilización de sus conocimientos, metodologías, técnicas y recursos, lo que nada tiene que ver con la llamada huida del derecho administrativo⁴⁰ hacia el privado que se ha realizado mediante la constitución de empresas de propiedad íntegramente pública, puesto que en estos casos no se está hablando de otra cosa que de una gestión directa, como lo corrobora el que la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local⁴¹ *conceptúa como gestión directa cuando el capital de la sociedad pertenece íntegramente a la entidad local y como gestión indirecta cuando el ente local ostenta una participación parcial*⁴².

2.5.2 Tipos de colaboración

En definitiva, hay muchos tipos de colaboración público-privados si lo único que apreciamos es la participación de actores de ambos tipos. De hecho, visto así, cualquier contrato de obras o de servicios son, de algún modo contratos de colaboración público-privada, en la que una parte, la administración, define sus necesidades e incluso la solución para cubrirlas, y otra aporta los recursos materiales y humanos para ello.

No obstante, y centrando la cuestión llegados a este punto, se puede decir que actualmente existen dos grandes tipologías de colaboración entre el sector público y privado: las externalizaciones, muy extendidas y utilizadas en todo el mundo desde hace tiempo y en España en particular, y lo que en el mundo anglosajón se denomina *partnership*⁴³, esto es, alianzas o colaboraciones estables entre actores del sector público y privados con uno o varios objetivos comunes y un plan de acción compartido.

⁴⁰ La huida del Derecho administrativo es el fenómeno por el cual las Administraciones públicas sujetan su actuación al Derecho privado o al Derecho laboral o adoptan personificaciones jurídico-privadas, alejándose de los controles y garantías del procedimiento administrativo, todo ello para lograr mayor flexibilidad en su actuación. Wolters Kluwer (2021).

⁴¹ Ley 7/1985, de 2 de abril

⁴² Rubio, 2014

⁴³ De hecho, los *partnerships* público privados tienen actualmente un marcado desarrollo en el mundo anglosajón, de donde se puede decir que tuvieron su origen y provienen.

Pero el primer esquema es muy difícil de abandonar, y así ha sucedido durante una parte no poco importante de nuestra época, puesto que este ha seguido evolucionando y progresando, pero sin romper su esquema básico. Así, se han realizado y promovido externalizaciones de todo tipo y calado, de modo que, continuando bajo titularidad pública, se han ido pasando a manos privadas el ejercicio efectivo de ciertos servicios o de parte de ellos. Primero de los más evidentes: la construcción de infraestructuras, los trabajos auxiliares asociados a servicios de interés general como puede ser cualquier servicio general asociado (recogida de basuras, limpieza de locales, informática, seguridad y mantenimiento de edificios públicos, envíos postales⁴⁴), y después los más especializados: externalización de consultas y hospitales, de servicios de operación y mantenimiento de carreteras, puertos, ferrocarriles, potabilización de aguas, depuración, desalinización, ofrecimiento de ciertos servicios sociales tales como acompañamiento de mayores, comedores sociales, formación para la reinserción, etc., llegando incluso a ofrecerse servicios externalizados pero bajo el paraguas de la administración con fines estratégicos concretos o con el de ofrecerlos a precios asequibles para todos, tales como el de ITV, servicios deportivos, de sepelio, de refugio y alojamiento, y llegando incluso al desarrollo de conciertos educativos, sanitarios, etc., con entidades privadas.

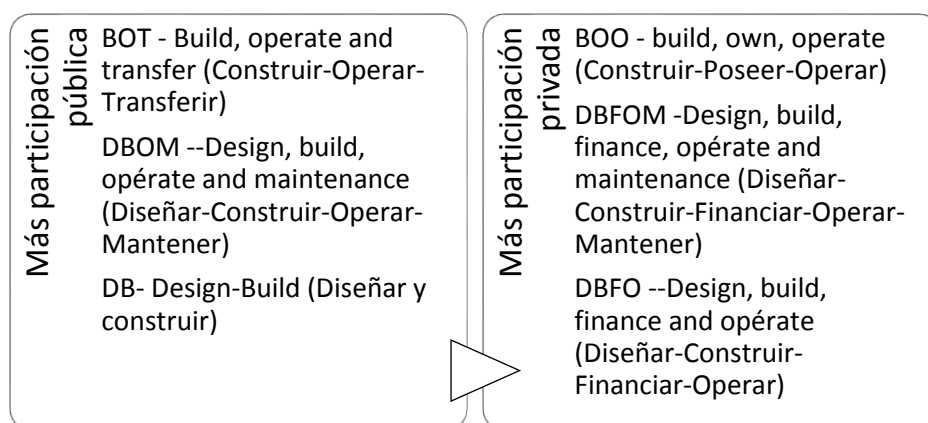
Por su parte, los nuevos esquemas de los *partnerships* público-privados son otra cosa, son colaboraciones voluntarias entre dos o más organizaciones independientes, pertenecientes al menos una de ellas al sector público y otra al privado, y que colaboran entre sí para desarrollar de forma conjunta una serie de productos o servicios compartiendo tanto las decisiones como los riesgos, y por tanto también los costes y los beneficios. Y las pérdidas, si las hay⁴⁵.

La diferencia con la externalización es clara. En estos *partnerships* público-privados las decisiones sobre los asuntos de interés público se toman en su seno, participando todos

⁴⁴ La transformación del servicio de Correos, paradigma de la administración y del funcionario del siglo pasado en una sociedad anónima sería digna, por sí sola de un estudio específico.

⁴⁵ A través del análisis de la reciente historia de España se puede concluir que en ella no se tiene una cultura consolidada sobre compartir riesgos, y mucho menos pérdidas. Sirva como ejemplo, que no es el único, el caso del rescate con dinero público de diversas autopistas, y entre ellas radiales de Madrid. STS 990/2016, de 4 de mayo de 2016, STS 278/2021, de 4 de febrero de 2021 y Resoluciones de 7 de mayo de 2019, de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje y de 16 de agosto de 2017, de la Secretaría General Técnica.

sus componentes. Para ello, los *partnerships* público-privados toman diferentes formas jurídicas tales como empresas mixtas u otros mecanismos contractuales enfocados a cubrir uno o varios intereses públicos en el largo plazo, constituyendo de este modo lo que se denomina como Asociaciones Público-Privadas (APP), y entre los que se incluyen una amplia gama de modalidades contractuales y que suelen abarcar cuestiones que van desde el diseño hasta la misma operación e incluso transferencia del activo, siendo las modalidades más usuales las DFBO⁴⁶ y las BOOT⁴⁷ aunque ni mucho menos las únicas.



2.5.3 Tipología de proyectos y servicios adecuados para las CPP.

En principio, casi todos los proyectos y servicios que desarrollan las administraciones, pueden ser desarrollados por medio de CPP, salvo las funciones públicas reservadas a trabajadores públicos o funcionarias de forma exclusiva (como suele ser el caso del ejercicio de potestades públicas o salvaguardas de interés general⁴⁸) por medio de algún tipo de reserva de ley, como es el caso de la reserva efectuada a favor de los funcionarios al servicio de la administración local por el art. 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local o la realizada a los funcionarios públicos en general por el art. 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, *en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca*.

Pero históricamente, los tipos de Proyectos y sectores en los que se han utilizado las APP con más profusión han sido los transportes (ferrocarriles, autopistas, túneles, puentes,

⁴⁶ diseñar, financiar, construir, operar

⁴⁷ construir, poseer, operar y transferir

⁴⁸ RAE, 2021.

puertos y aeropuertos), aguas (tratamiento, distribución y depuración), recogida de residuos (urbanos, industriales, etc.), energía (generación y distribución), sociales (educación, sanidad, prisiones, vivienda), etc., si bien sus desarrollos y resultados han sido bastante asimétricos, como veremos más adelante.

2.6 ACTORES INVOLUCRADOS

De un tiempo a esta parte se está comprobando que las necesidades en las sociedades avanzadas son cada vez mayores, y que esa misma sociedad, los ciudadanos, se van incorporando poco a poco a los procesos administrativos y políticos (y no solo al desarrollo de la democracia, o quizá esto sea precisamente su desarrollo en el más amplio sentido).

Tanto es así que, en esta evolución, la Administración va reconociendo el papel de la sociedad civil y su potencial generador e impulsor (activo), evolucionando así la concepción más estática o pasiva que se tenía del ciudadano como mero receptor de los servicios que le ofrece la Administración y el sector público en su conjunto.

2.6.1 El papel del sector público

Y dentro de esta evolución, por supuesto, se plantea el papel que tiene que desarrollar la Administración, de modo que las posiciones han ido cambiando también, desde una postura de invariablemente impulsora de actividades, servicios, etc., a un enfoque mucho más particular, tema por tema y caso por caso, en el que se estudia concretamente para cada uno de ellos la posición que debe tomar la Administración (impulsora, dinamizadora, *partner*, proveedora de suministros y servicios para el desarrollo de ciertas actividades, simple préstamo o cesión de sedes y locales y en fin, toda una gama de posiciones, llegando incluso a la de hacer constar únicamente su apoyo en ciertas iniciativas – con un logo, por ejemplo – o incluso, a no estar).

Esto significa por tanto abandonar la rémora que suponía la concepción clásica del Estado y la Administración, su burocracia, y su falta de conexión con los problemas reales de la sociedad y la consecuente pérdida de confianza en ella de los ciudadanos.

Cualquiera que sea el contexto, tejer redes de cooperación y asociación con sujetos del sector público y del sector privado, a fin de establecer un sistema de distribución de servicios dotado de funciones especializadas y un flujo estructurado de información, permite generar valor público mediante la satisfacción adecuada de las demandas ciudadanas, el incremento de la eficiencia en los procesos administrativos, la garantía de la equidad y la prestación de servicios de mayor calidad.

El papel de los gobiernos, que no son más que una consecuencia de la democracia (como capacidad de representación), es garantizar el interés general y, por tanto, dirigir su construcción colectiva a partir de los intereses de los distintos actores implicados, cuya participación resulta indispensable para la generación de valor público.

Por otra parte, es necesario añadir que no se trata de establecer una especie de competencia entre el Estado, el resto de instituciones, agrupaciones, empresas y los ciudadanos, sino por el contrario buscar alianzas de modo que cada actor aporte lo mejor de sí mismo a cada caso concreto para el desarrollo del proyecto que se esté desarrollando y con el enfoque puesto, eso sí, en la mejora del interés general, la sociedad y la vida de los ciudadanos. No es suficiente esgrimir por tanto “razones de interés general” como un cajón de sastre en el que todo tiene cabida y con el que todo queda justificado. Hay que profundizar en cada asunto, en cada necesidad, ver las ventajas e inconvenientes de las soluciones propuestas, los conflictos que puedan derivar de ellas. En definitiva, es necesario realizar un estudio serio y profundo de cada caso y situación concreta.

Se están desarrollando de este modo lo que se suele denominar como gobiernos en red, que de alguna forma administran y organizan, en la medida de lo posible, los intereses de todos los grupos que estamos hablando y de los ciudadanos en particular, lo que no está exento de conflictos de intereses, problemas organizacionales, etc.

El gobierno en red es uno de los enfoques dominantes en los últimos años, lo que no quiere decir que se pueda aplicar a toda la actividad pública o a la que realiza la Administración. En esta podemos identificar diversas perspectivas: el viejo burocrático, el eficientista, el neoinstitucionalista, el neoweberiano, el del nuevo servicio público... La función de dirección de la Administración y el Gobierno, debido a la enorme cantidad de

intereses en juego y en conflicto; a su falta de efectividad, por ejemplo, ante las crisis, como la actual; a la pérdida de confianza como entidad de intermediación con la sociedad, en sintonía con otras entidades intermediadoras (prensa, confesiones religiosas, ONGs...), etc., ha cambiado cualitativamente. Ya no basta esgrimir la legitimidad del interés general para que sea aceptada sin más por la sociedad. Desde esta perspectiva las alianzas adquieren una función democrática, al poder fortalecer las instituciones y el ejercicio del poder público.

La necesidad de colaboración entre el sector público y la sociedad civil está pues, bastante clara. Es necesario forjar alianzas entre actores de ambas partes, pero alianzas que no sean imperativas y de sometimiento de unos actores a otros, de la sociedad civil al sector público, como ha sucedido hasta ahora, sino alianzas que como bien se ha apuntado ya, sean más democráticas, puesto que solo así se fortalecerán los métodos, las actuaciones, las organizaciones – existentes o creadas al efecto en cada concreto caso – para atender al objetivo primordial: la ciudadanía. Para ello, no hay que olvidar la experiencia acumulada en nuestro país y los del entorno, en los que un grado de politización excesiva del sector público ha jugado en contra de estas alianzas, tanto provocando altibajos temporales como carencias perennes, y favoreciendo por tanto en su debilitamiento, el de la administración, y, en definitiva, un debilitamiento de las soluciones, o mejor dicho de su nivel y calidad, dadas al ciudadano ante los problemas a los que se enfrenta día a día.

2.6.2 El papel del sector privado

El sector privado es actor de la alianza que aporta la financiación, así como el conocimiento, calidad y experiencia en el sector concreto en el que se desarrolla la APP.

Pero no solo eso, además aporta una cuestión que para el sector público es de importancia capital: la flexibilidad. Las empresas pueden adquirir y probar productos, maquinarias, metodologías, servicios y en general, todo aquello que crea necesario para el desarrollo de sus negocios sin apenas más restricciones que sus propios recursos económicos.

En definitiva, las empresas se alejan de las rigideces con las que cuenta la administración en su día a día. Cuentan con una gran flexibilidad en la gestión de su propio personal, de sus recursos, su tesorería y financiación, así como una regulación mucho menos severa a

la hora de operar con el mercado, lo que le facilita sobremanera su quehacer diario, esto es, la gestión cotidiana del día a día empresarial.

De este modo, las empresas juegan un papel fundamental en las APP puesto que aportan todo aquello que la administración, el sector público, por una cuestión o por otra, no pueden realizar, o al menos, no lo pueden realizar con la agilidad necesaria para ser eficientes.

Pero aún hay más. El sector privado suele estar del lado de la vanguardia en lo que al uso de las nuevas tecnologías se refiere. Se mueve en un ambiente ágil y dinámico y en definitiva, aporta todo aquello de lo que la Administración Pública carece, asumiendo riesgos técnicos y financieros⁴⁹ que pueden ser de gran magnitud cuando se trata de proyectos a gran escala.

Se configura de este modo el sector privado dentro de una APP como el verdadero motor de la misma, el brazo ejecutor necesario para conseguir el desarrollo del proyecto o servicio objetivo final de la misma.

Resaltar no obstante que las empresas participantes en la APP pueden no ser una, sino varias (al igual que Administraciones u otras entidades). De hecho, no está fuera de lo habitual que ante una convocatoria para una APP acudan las empresas a través de figuras jurídicas que aúnan alianzas estratégicas, tipo Uniones Temporales de Empresa, aportando unas la financiación (que suele correr a cargo de entidades financieras) y otras el conocimiento específico o *background* del objeto de la APP⁵⁰.

2.6.3 El papel del tercer sector: las organizaciones de la Sociedad Civil

El tercer Sector o sociedad civil⁵¹ lo podemos definir como el *conjunto de entidades sin ánimo de lucro, como las “Entidades No Lucrativas” (ENL), “Organizaciones No*

⁴⁹ Por el contrario, es la administración la que asume los riesgos sociales y políticos, con lo cual, se produce un verdadero reparto de riesgos entre los diferentes actores.

⁵⁰ Como dato, es necesario resaltar que las empresas españolas copan el 40% del total de activos adjudicados, en construcción o en operación en el mundo, bajo esquemas de APP, así como que, según el ranking anual que elabora la revista Public Works Financing, 6 de los principales inversores/promotores del mundo son españoles. Rebollo, 2009.

⁵¹ Pérez, 2013.

Gubernamentales” (ONG), “Asociaciones de Voluntariado”, “Organizaciones de Solidaridad”, “Organizaciones Humanitarias”, “Organizaciones caritativas”

La creación de redes de alianzas con la sociedad civil., las empresas y los ciudadanos puede ayudar a fortalecer las instituciones públicas. En este caso desde "abajo" y de una manera más diversa, participativa e inclusiva. Para ello es preciso que esas alianzas "reserven" un espacio institucional que trascienda las propias alianzas y los intereses que las conforman.

Aunque el papel del tercer sector es importante, quizá lo es más en los Estados en vías de desarrollo, con administraciones débiles, en los que se hace mucho más necesario que la sociedad civil y el sector privado tengan una participación más activa en la consecución de objetivos sociales y prestación de servicio, ya que de otra forma no se podrían lograr, llegándose a convertir en vital en estos casos el papel de la cooperación internacional y de los organismos internacionales.

Para nada debe enfocarse la situación como un enfrentamiento entre actores, la colaboración y cooperación mutua conseguirá mayores logros para todos. Si las empresas obtienen un beneficio por la creación de infraestructuras de calidad será bueno para el Estado y para la ciudadanía. Si los ciudadanos exigen y demandan mejores servicios el Estado y las empresas deberán prestarlos con eficacia y calidad, mejorando la innovación. Por otra parte, en nuestro país atravesamos un momento de crisis institucional y desafección de lo público, incrementada con la gestión de la pandemia. En estas situaciones extremas es cuando se ve con más claridad la necesidad de la cooperación y coordinación del Estado con el sector público y la sociedad civil. Sin la participación activa de todos los actores no se avanza. A la vista está la dependencia de los laboratorios privados para obtener una vacuna, el bloqueo del sistema sanitario y la imprescindible necesidad de la auto-responsabilidad de todos y cada uno de los ciudadanos.

Una mayor integración de la sociedad, de los ciudadanos y de las empresas en los procesos de las políticas públicas, incluida su evaluación⁵², fortalece la democracia y la Administración⁵³.

2.6.4 ¿Y dónde está el límite?

Pues es necesario estudiar caso por caso. El papel de esta nueva Administración, del Sector público, que evoluciona desde su anterior concepto de confluencia de intereses debe ser un papel intercambio de intereses y experiencias, de plataforma de encuentro o "Hub"⁵⁴.

Se tiene que difuminar el límite anterior en el que se identificaba lo público con lo administración, ya que en definitiva estamos hablando no ya del interés general, sino de los intereses comunes de toda la ciudadanía y en los que cualquiera persona, empresa, colectivo o forma de organización (o desorganización) que sea, puede contribuir a su desarrollo, implementación y consecución.

La agenda 2030⁵⁵ y el plan de acción de España para su implementación son claros, como lo es Arenilla⁵⁶ (2020), en la que se deja claro el asunto: *Hay que romper la identificación entre Estado-Administración y «público» para dar más cabida a la comunidad y concebir a la Administración como plataforma o «Hub» de encuentro e intercambio de los más variados intereses*

En definitiva, las empresas, su responsabilidad para con la sociedad, el resto de agentes, la sociedad en sí... No podemos permitirnos el lujo de desaprovechar todo ese potencial, sino que hay que canalizarlo, sacarle el máximo partido, y para eso, para eso sí, la administración puede ser un canal, un punto de encuentro, que, si se sabe hacer y organizar, puede generar sinergias y un desarrollo multiplicador de todos los recursos

⁵² La necesidad de la evaluación de las políticas y programas públicos goza de una rara unanimidad, tanto dentro del ámbito académico como del político. Roca, 2007.

⁵³ OSC, 2018.

⁵⁴ El concepto de *Hub* o plataforma de encuentro es una evolución del concepto de "arena" en la que actúan diversos intereses; ahora con una visión más integradora. Efectivamente, se trata de cambiar la distinción de "público" de administrativo a común para que podamos responsabilizarnos todos del bien común y que con nuestras actuaciones individuales, colectivas o empresariales contribuyamos a su consecución.

⁵⁵ Gobierno de España, 2018.

⁵⁶ Arenilla, 2020.

disponibles o al alcance. En definitiva, se trata de un nuevo enfoque, un cambio de paradigma, duro, pero necesario.

2.6.5 Las sociedades de economía mixta

La regulación de la colaboración público privada debiera desarrollarse de manera que la distancia existente entre la Administración, la empresa privada y la ciudadanía se redujera alineando los objetivos, las preferencias y creencias de la Administración, empresas y ciudadanía. En palabras de Laguna⁵⁷, hay que tratar de *lograr que las relaciones de ambos sectores de la sociedad pasen de ser estamentos con objetivos enfrentados, regidos por la desconfianza, a sectores con un objetivo común, en el que prime la cultura de la colaboración*.

Claros ejemplos de este alineamiento entre los diferentes actores son la constitución de sociedades mixtas creadas para gestionar un determinado servicio público, como puede ser el caso de las constituidas en el ámbito de las administraciones locales para satisfacer adecuadamente las necesidades colectivas de interés general⁵⁸, lo que, a su vez, son claros ejemplos de APP.

Por lo que respecta a su constitución, la génesis de las empresas mixtas puede ser debida a diferentes motivos y por lo tanto formas de constituirse, que podemos resumir en tres grandes grupos:

- Las empresas mixtas que devienen de empresas 100% públicas en las que se en un momento dado se ha descentralizado su gestión.
- Las empresas mixtas que, al contrario que el caso anterior, se han constituido a partir de una empresa privada existente en la que la administración, por un motivo o por otro ha entrado en sus órganos de administración, sin llegar a controlarla al

⁵⁷ Laguna, (2012).

⁵⁸ STS de 22 de abril de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo). *Los supuestos de sociedades de economía mixta reúnen capital público y capital privado constituyendo uno de los típicos entes instrumentales que atienden a la necesidad de las administraciones de trasladar a otros sujetos el ejercicio de competencias que satisfagan adecuadamente las necesidades colectivas de interés general. De entrada, la participación de la administración en el capital social en una determinada proporción compartiendo la gestión ha de calificarse necesariamente como gestión indirecta al no acreditarse que en tal caso exista un control de la administración como pudiera ser la fiscalización e inspección contable, la aprobación por el ente local de su programa de actuación, financiación e inversiones.*

100%, eso sí, puesto que en este caso ya no estaríamos ante un caso de economía mixta.

- Las empresas en las que desde su creación se han configurado como mixtas para ofrecer un determinado servicio y satisfacer de este modo una necesidad general.

La problemática de los dos primeros grupos es la confusión que se crea cuando estas empresas no se organizan en la forma prevista para una APP o no tienen unos objetivos claros, dirigidos a la satisfacción de intereses públicos, sino que se constituyen de esta forma mixta por motivos diferentes a la constitución de APP, puesto que son situaciones que en muchos casos rayan la privatización y la nacionalización de empresas, lo que contribuye a sembrar confusión y desconocimiento acerca del funcionamiento de las APP y sus verdaderos objetivos, lo que ha supuesto, en muchos casos, el rechazo frontal de estas por la sociedad.

2.6.6 Otras soluciones

A modo de ejemplo de otras soluciones se quiere resaltar las inversiones que se realizaron para la construcción de plantas desaladoras de agua por todo el arco Mediterráneo en España hace ya más de una década, para las que se consiguió financiación europea y que se construyeron bajo el modelo de inversión con recuperación de la inversión. De esta forma una empresa mercantil (aunque de capital 100% de Patrimonio del Estado), realizó la inversión para la construcción y mantenimiento durante un largo periodo, hasta 25 años, recuperando la inversión mediante el canon que se cobra por el suministro de agua a los usuarios, que son ayuntamientos, comunidades de regantes e incluso distintas corporaciones y asociaciones de particulares.

En definitiva, este sistema no era más que otro esquema de colaboración, de financiación si se quiere, público privada un tanto especial, con el que una empresa de capital íntegramente público diseñó una solución para la que consiguió la financiación externa necesaria y puso en el mercado un bien, el agua, que es especialmente necesario y demandado por su escasez en levante, para que los usuarios que lo quisieran pudieran suministrarse, dando las garantías de calidad y cantidad adecuadas.

Evidentemente este sistema ha tenido sus detractores⁵⁹, tanto por los problemas que suscitó la construcción y explotación, de todo tipo, como por la cultura generalizada de que el bien, el agua, debe ser un producto prácticamente sin coste o con coste muy bajo, por lo que continuamente los usuarios demandan ayudas, bajadas de cánones, etc., ya que el usuario final no está dispuesto a cargar con los costes de producción, lo que no deja de ser un tema cultural, al igual que pasa por ejemplo con los peajes de las autopistas, las tasas aeroportuarias, el copago farmacéutico, y un largo etc., muchos de los cuales que no han conseguido calar en todos los sectores de la población, y por el que otros muchos proyectos aún no se han puesto en marcha: hospitales con copago sanitario, mejora de la red de carreteras mediante la viñeta europea, y un largo etc.

2.7 LAS APP'S PARA EL DESARROLLO

Sin duda, para el desarrollo de los países y la lucha contra la pobreza, las APP han significado toda una revolución. Debido al reciente auge y evolución de la responsabilidad social corporativa empresarial, que se enfoca dentro de un marco de desarrollo sostenible⁶⁰, cada vez más y más empresas se implican en iniciativas sociales, siendo, las APP uno de los instrumentos que mayoritariamente se han utilizado para ello⁶¹.

Han surgido de este modo las denominadas Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD), que son instrumentos que canalizan las iniciativas del sector empresarial hacia proyectos sociales, irrumpiendo en parcelas desconocidas y que antes estaban reservadas casi en exclusiva a asociaciones de voluntarios y Organizaciones No Gubernamentales que desarrollaban y complementaban las políticas sociales implementadas por los poderes públicos.

Se produce de esta forma una suerte de nuevos espacios de colaboración y decisión entre el Sector Público y el Privado, puesto que ya no solo se mueven las empresas por el beneficio netamente económico, sino que su gama de intereses se ve ampliada a otras cuestiones relacionadas con el Desarrollo, lo que adquiere una especial relevancia en

⁵⁹ Así, por ejemplo, es bien conocida la denuncia de la privatización del Sistema Sanitario por utilizar la Colaboración Público Privada (CPP). PNG, 2017

⁶⁰ Núñez, 2003.

⁶¹ Pérez, 2013.

países en vías de desarrollo, en los que la lucha contra la pobreza es una prioridad. Así, ya en la *Conferencia de Río de 1996* se incorporó el sector privado a la planificación del Desarrollo⁶², al participar en una mesa junto con las ONGs asistentes a la misma.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) define las APPD como *una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario, de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece un objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros.*⁶³

Por su parte la ONU ya en 2002 las estudió en profundidad⁶⁴ concluyendo al año siguiente⁶⁵, en 2003, lo que entiende por APPD: *La creación de agendas comunes y la combinación de recursos, riesgos y beneficios. Son colaboraciones voluntarias que se construyen a través de las respectivas fortalezas y competencias de cada aliado, optimizando la asignación de recursos y consiguiendo resultados mutuamente beneficiosos de manera sostenible. Implican interacciones que aumentan los recursos, la escala y el impacto*⁶⁶.

2.7.1 Las alianzas de desarrollo y las agencias de cooperación

En otro orden de asuntos, es necesario también precisar lo que se entiende por Desarrollo, o mejor dicho por Cooperación para el Desarrollo, puesto que este concepto no se debe circunscribir únicamente al tradicional asistencialismo a los países del tercer mundo que en un primer momento pudiera parecer, dado que esto solo representa una ínfima parte del término. Las actuales políticas públicas para el Desarrollo son mucho más, son políticas encaminadas al desarrollo humano y sostenible con el propósito de conseguir la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en ellos mediante actuaciones transformadoras de las relaciones políticas, económicas y sociales y con el fin último,

⁶² Montero, 2015.

⁶³ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013.

⁶⁴ Nelson, 2002.

⁶⁵ FNU, 2021.

⁶⁶ Pérez, 2013.

según Tezanos⁶⁷, de *generar las condiciones necesarias para hacer prescindibles sus contribuciones en el futuro, incrementando las capacidades de las sociedades beneficiarias y estimulando el uso de sus propios recursos y potencialidades al servicio del desarrollo.*

De esta forma, las APPD son alianzas en las que todos los actores ganan: en primer término, la población a la que van dirigidas sus acciones obtienen beneficios a corto plazo gracias a los recursos aportados, en segundo término, las empresas, puesto que consolidan mercados futuros a largo plazo, y en tercer término, los donantes (administraciones públicas locales, regionales o estatales, organizaciones tales como el Banco Interamericano de Desarrollo el Banco Mundial, la ONU, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, etc.) que maximizan los recursos que han puesto en juego.

2.7.2 Las APP's y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para cumplir con los 17 ODS⁶⁸ que fueron aprobados por la Asamblea General de la ONU en el año 2015, es sin lugar a dudas inexcusable que todos los actores, tanto privados como públicos, cooperen, ya que dichos ODS establecen 169 metas de tipo económico, social y ambiental que constituyen una estrategia de futuro ambiciosa y transformadora.

Dicha cooperación entre los diferentes sectores no siempre es fácil, puesto que choca con diversas ideologías políticas que confunden, interesadamente o no, el esquema de las APP con los mecanismos de privatización por los cuales Estado saca al mercado servicios con el fin de obtener liquidez a cambio de que una empresa adjudicataria los explote.

A todo ello se une la actual revolución tecnológica en la que está inmersa nuestra sociedad, la ya denominada *IV revolución industrial*, y que está en vías de transformar de forma íntegra la sociedad y la economía, así como la sucesión de crisis económicas por las que estamos atravesando, a la que se ha añadido la pandemia mundial y las presentes y futuras consecuencias, aún por conocer, que se deriven de ella.

⁶⁷ Vázquez y Serrano, 2008.

⁶⁸ ONU, 2021

Es sin duda en esta situación en la que el Sector público tiene la responsabilidad de fomentar la innovación de la agenda política, lo que se alinea perfectamente con lo defendido por la OCDE en sus estudios sobre la necesidad de innovación en el Sector Público⁶⁹ y en los que establece un marco de acción basado en cuatro factores claves: el capital humano, el conocimiento, la colaboración público privada y la reforma administrativa.

2.7.3 Alianzas globales para el desarrollo

Pero para conseguir el éxito y alcanzar los ODS es necesario crear acuerdos a todos los niveles⁷⁰ para conseguir tener la adecuada capacidad de gestión a un coste razonable y que se responsabilicen de gestionar las acciones necesarias para la consecución de dichos ODS, a los que seguirán, para su desarrollo en cada ámbito específico, las distintas fórmulas de provisión de infraestructura, bienes y servicios conocidas, donde precisamente las APP⁷¹ *pueden ser importantes mecanismos para la ejecución de proyectos de desarrollo específicos*⁷².

2.7.4 La promoción de alianzas a través de organismos internacionales

Sirva aquí como ejemplo de lo anterior el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica⁷³, por medio del que se han desarrollado asociaciones público-privadas generales y políticas, que son *acuerdos encaminados a promover una estrategia regional o nacional que involucren a un amplio número de participantes del sector público, del sector privado y, dependiendo del alcance de sus objetivos, a miembros de la academia, de los sindicatos y de las organizaciones civiles* y en las que es importante *el grado de compromiso de los participantes con las estrategias y acciones propuestas y el establecimiento de un marco normativo para su funcionamiento*.⁷⁴

⁶⁹ OCDE, 2015

⁷⁰ APP que podríamos llamar organizacionales o APP a nivel político y general.

⁷¹ APP específicas y productivas

⁷² Alvarado, Jaimurzina, Moreno, y otros, 2017.

⁷³ PM, 2021

⁷⁴ Devlin, Robert y Mogueillansky, 2010

3 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE ALIANZAS ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN EUROPA Y ESPAÑA.

SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, hay un avance imparable en las administraciones públicas, tanto europeas como mundiales, para convertir las APP en una de las formas habituales de desarrollar sus responsabilidades y atender al ciudadano, dado que son uno de los medios más idóneos para invertir los recursos disponibles de una forma tanto eficiente como eficaz.

3.1 EN EUROPA

El pistoletazo de salida para la moderna regulación de las APP fue sin duda el libro blanco de la gobernanza Europea⁷⁵ que en 2001 publicaba la Comisión Europea y en el que ésta propuso que los métodos de gobernanza seguidos hasta entonces en las administraciones públicas renovaran su metodología de acción siguiendo un enfoque menos descendente y se utilizaran más instrumentos no legislativos, reforzándolos con ayuda de la sociedad civil mediante el establecimiento de mayores niveles de consulta.

De esta forma, el gobierno en red (o gobernanza) nuevo enfoque que, en las últimas décadas, han dado los gobiernos a la gestión pública adquirió protagonismo en la Unión Europea.

Posteriormente en 2004, ya en el marco de la CPP, fue el ya comentado Libro verde de la Comisión sobre la materia el que definió estas colaboraciones y las estudió a fondo, y del que extrajo diversas conclusiones. Entre ellas, destaca la consideración de no desarrollar en el ámbito de la Unión de una legislación única para todos sus miembros para regular todas las CPP de tipo contractual dada la dispersión regulatoria entre los diferentes países miembros⁷⁶. En dicho análisis, se apuntaba *que la CPP no es una solución milagrosa, sino que es necesario evaluar, proyecto por proyecto, si realmente añade valor al servicio*

⁷⁵ DOUE, 2001

⁷⁶ Comisión, 2005

específico o a la obra pública en cuestión en comparación con otras opciones como la celebración de un contrato más tradicional, y se apuntaban una serie de cuestiones que se consideraba realizar un seguimiento desde el punto de vista comunitario, como las concesiones y la creación de empresas de participación conjunta (pública y privada), entre otros asuntos.

Ya en 2009, y debido a la crisis económica sufrida seguramente, la misma Comisión, en otra comunicación⁷⁷ concluía lo siguiente, si bien no ha sido hasta esta crisis actual cuando no ha tomado la UE verdaderas cartas en el desarrollo de los instrumentos de CPP.

En un momento en que la actual crisis económica y financiera está afectando a la capacidad de la Hacienda pública para obtener los fondos necesarios y asignar recursos a proyectos específicos y a políticas importantes, resulta esencial desarrollar el instrumento de la colaboración público-privada. Ha aumentado el interés del sector público por instrumentos financieros innovadores, así como la voluntad política de crear las condiciones necesarias para la realización más eficiente de proyectos de infraestructura en los sectores medioambiental, energético, social o del transporte. Por otra parte, el interés del sector privado por la colaboración público-privada podría verse limitado por el marco normativo imperante y las nuevas dificultades económicas, así como por otros factores subyacentes más antiguos, como las limitaciones en la capacidad del sector público para llevar a cabo programas de CPP en muchas partes de Europa

3.2 EN ESPAÑA

Por su parte, en España el 26 de octubre de 2012 mediante Acuerdo del Consejo de Ministros⁷⁸ se aprobó la formación de la *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA), que marcó un verdadero punto de inflexión para las administraciones. De ella derivaron una sucesión de leyes que consagran la existencia de varias APP, como es el caso del Acuerdo Marco en el Sistema Nacional de Empleo entre las agencias de colocación y los servicios públicos de empleo que voluntariamente

⁷⁷ Comisión, 2009

⁷⁸<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/paginas/enlaces/261012-enlaceadministraciones.aspx>

quisieran adherirse a aquél, y que derivó del Real Decreto Ley 4/2013⁷⁹, modelo de colaboración público-privada⁸⁰ al que varias Comunidades Autónomas se adhirieron.

Posteriormente se aprobaron dos ambiciosas leyes con un espíritu verdaderamente renovador:

- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que abordó la ordenación de las relaciones entre la Administración y la ciudadanía a la que otorgó un papel, bien de manera individual bien a través de formas organizadas, así como una verdadera actualización a la e-administración que todavía, a día de hoy, se está implementando.
- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público., regulación *ad intra* de cada Administración y de las relaciones entre ellas, y que recogió los distintos modelos organizativos que pueden adoptar estas para proveer sus servicios: entidades del sector público, consorcios, fundaciones, entidades públicas empresariales, organismos autónomos, autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles, etc., y a lo que hay que sumar la minuciosa regulación que hizo sobre los convenios.

No hay que olvidar que la sostenibilidad financiera es un principio rector de la actuación administrativa que también alcanza a las APP que puedan fraguarse, por lo que es importante tener presente la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, uno de cuyos ejes vertebrales es la participación de la sociedad civil en las administraciones y el sector público.

En septiembre de 2015, España suscribe la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU suponen un desafío de primer nivel a la hora de planificar las políticas públicas.

⁷⁹ Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

⁸⁰ CORA, 2013

Uno de las columnas vertebrales en esa planificación es el juego de actores, es decir, en la gobernanza de los ODS deben estar presentes todos los intereses y actores, mediante la participación y el diálogo.

Posteriormente se produjo la aprobación de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que transponía las modernas Directivas Europeas de contratación y en donde quedan reguladas la mayor parte de las modalidades de contratación pública, contratos de obra o servicio, contratos de concesión de obras o servicios públicos, y los distintos procedimientos, abierto, negociado, diálogo competitivo, asociación para la innovación, etc. Cabe aquí citar, aunque sea brevemente, otras leyes regulatorias de contratos, tales como la ley de sectores excluidos (Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero).

Y llegó la pandemia mundial originada por el coronavirus COVID-19 y la crisis que originó, y de la que estamos sacando conclusiones aceleradamente. Así, en palabras de Gimeno⁸¹: *Esta crisis enseña que el Estado no solo es la Administración Pública (y menos la Administración General del Estado), sino toda la sociedad: más allá de apriorismos ideológicos, hay que revisar e impulsar modelos de colaboración público-privada orientados a satisfacer el interés general.*

Toda esta crisis sanitaria, económica e institucional ha dejado una serie de planes de recuperación⁸² que pugnan por hacerse con el mayor volumen de recursos económicos de la UE, en la certeza que será vital saber acertar en las alianzas estratégicas con el sector privado que se sellen para evitar que esos fondos se pierdan.

Para formalizar las APP necesarias para ejecutar los proyectos inversores, el marco normativo es el citado anteriormente, si bien también se cuenta con el reciente RDL 36/2020⁸³ que ha flexibilizado algunos procedimientos concretos y que ha creado los denominados Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), nueva figura de colaboración público privada y verdadera piedra angular para

⁸¹ Gimeno, 2021

⁸² Reglamento (UE) 2021/241.

⁸³ Real Decreto Ley 36/2020.

la puesta en marcha del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que se pretende iniciar mediante el RDL 36/2020 ya que mediante ellos, dado su esperado efecto multiplicador, se pretende lograr la movilización de una gran cantidad de recursos necesarios para alcanzar los objetivos marcados y superar la crisis.

3.3 LA NECESIDAD DE DOTAR DE COHERENCIA Y FLEXIBILIDAD A LAS LEGISLACIONES. ANÁLISIS DE UN CASO CONCRETO.

Las actuales legislaciones nacionales y supranacionales deberían ofrecer mecanismos mucho más flexibles para obtener garantías reales de que iniciativas público-privadas pueden ser efectivas y ofrecer una solución real al grave problema que nos enfrentamos. Desde el brote de la pandemia, tanto los actores públicos y privados han puesto en marcha una colaboración a nivel global para desarrollar tratamientos, vacunas y diagnósticos con el fin de garantizar la equidad de acceso a esas tecnologías.

La actual crisis sanitaria ha demostrado la debilidad en el ámbito de la legislación europea en cuanto abastecimiento de medicamentos, equipos de protección personal y otros dispositivos conexos. Para hacer frente a esta situación, varias empresas se han dedicado a la fabricación de dispositivos que antes no producían. Pero estos nuevos actores pueden verse expuestos a dificultades relacionadas con la propiedad industrial, que van desde la identificación de los citados derechos pertinentes hasta los riesgos de infringir los conceder licencias obligatorias. En el caso de España, la Ley española 24/2015 de Patentes, en su artículo 95, prevé que, en cualquier momento, una solicitud de patente o una patente concedida puede estar sometida a un régimen de licencias obligatorias, por razones de interés público: *La iniciación, el incremento o la generalización de la explotación del invento, o la mejora de las condiciones en que tal explotación se realiza, sean de primordial importancia para la salud pública*. Aunque este recurso legal existe, no se tiene noticia de que se haya hecho uso normalizado de él.

El resultado en cuanto a la facilidad de acceso desgraciadamente se ha visto interrumpida por otras leyes, como la exclusividad de datos (se rige por normativa de la Unión Europea), en la que a día de hoy no se contemplan excepciones⁸⁴, por ejemplo, para un

⁸⁴ Es interesante en este aspecto la denominada cláusula Bolar (Vidal-Quadras y Ramón Sauri, 2006)

caso de licencia obligatoria por motivos de salud pública. Esta situación, deja patente, que hay que modificar la normativa de la Unión en exclusividad de datos para que sea compatible con la de patentes en casos de querer articular una licencia obligatoria.

En conclusión, sin un marco legal e institucional fuerte, pero a la vez flexible y coherente con el entorno y contexto actual, y a pesar de contar con iniciativas público-privadas que cuentan con gran respaldo y garantías a nivel político, social y económico, el grado de éxito de los nuevos ecosistemas de innovación se verá comprometido.

4 TIPO DE APP Y SECTORES EN LOS QUE HABRÍA QUE INCIDIR ACTUALMENTE EN EUROPA Y ESPAÑA

Dentro de la gestión indirecta de los servicios públicos encontramos la colaboración público privada como una de sus tipologías más significativas y que mayores sinergias pueden producir, y por ende, mayor beneficio para todos sus participantes, ya que, recordemos, las sociedades (capital dividido en acciones) y la sociedad (conjunto de personas) no tienen que estar de espaldas, sino que comparten un sitio y un espacio en común, el nuestro, y deben de cumplir unos objetivos que cada vez más, se van viendo que son el mismo: las personas.

Por ello, cuesta mucho escoger y decidir cuáles son, de entre todos, los tipos, las fórmulas jurídicas de gobernanza colaborativa más adecuadas para desarrollar primero, identificando además las más adecuadas para cada sector.

Y es que considero que en primer lugar hay que identificar qué sectores están ya “maduros” para afrontar este paso y cuáles no, para luego, del estudio concreto de cada uno de ellos, e incluso del caso concreto, valorar la fórmula jurídica apropiada.

Pero es más, también es necesario ver que sectores todavía no están maduros para, de un modo u otro, animarlos y dinamizarlos, puesto que no se puede dejar rezagados a unos sectores frente a otros en esta modernización de su gestión. No porque algunos se hayan desarrollado ya tienen más derechos, puesto que entiendo que la fase de pruebas y “experiencias piloto” ya se ha superado, y es hora de afrontar una verdadera transformación de la administración, de todo el sector público, y no solo de partes concretas.

Por otra parte también creo conveniente el estudio de aquellos servicios públicos que se externalizaron ya, en todo o en parte, en los que quizá sea conveniente empezar a repensar el modelo, si no se ha hecho ya, valorando no solo la vuelta a su gestión directa como alternativa, sino su gestión indirecta por este otro medio, la colaboración público – privada, pues quizá sea una posible solución a los problemas identificados en su

externalización, que fue producida, casi sin lugar a dudas, por los problemas que anteriormente fueron identificados por su gestión directa (que evidentemente no se han esfumado), de modo que, afrontar su gestión por alternativas intermedias puede ayudar a evitar la famosa ley del péndulo con la que se suelen afrontar en España estos asuntos y que ya hemos visto reiteradamente que nunca da los frutos deseados (o al menos no todos los esperados).

Pero evidentemente hay que ser prudente en el uso de este tipo de asociaciones y no lanzarse a utilizarlas sin un estudio adecuado de las mismas para cada caso, para lo que se debe realizar una configuración técnica y legal adecuada. No todo vale. Así, es necesario resaltar el informe del Tribunal de cuentas Europeo al respecto (*Informe Especial n.º09, 2018*⁸⁵)

Es así que entiendo que debemos fijarnos en los países que más experiencia tienen, para aprender y desarrollar más fácilmente y con mayores garantías los proyectos públicos privados. Destaca sin duda el caso de Reino Unido, que casi cuadruplica a los siguientes países (Francia y nosotros, España), tanto en número de proyectos como en volumen económico, siendo además digno de mención el caso de Portugal, que se encuentra en las primeras posiciones siendo un país con una población y un PIB mucho menor que el resto de los países que ocupan la parte alta de la tabla.

Por sectores actualmente son los Transportes y en menor medida las TIC los que se encuentran en cabeza y los que se propone por lo tanto que continúen tirando del resto de sectores. No hay que desaprovechar la experiencia acumulada, pero sí intentarla traspasar a otros sectores, lo que podría realizarse por medio de proyectos transversales, que afecten a varios sectores.

Quiero resaltar no obstante las recomendaciones hechas por el Tribunal de cuentas Europeo en el informe ya citado anteriormente⁸⁶:

- *Recomendación 1 – No promover un uso más intensivo y generalizado de las APP hasta que se subsanen los problemas detectados y se apliquen satisfactoriamente el resto*

⁸⁵ Tribunal de cuentas Europeo (2018).

⁸⁶ Tribunal de cuentas Europeo (2018)

de recomendaciones realizadas, debido a que Los proyectos de APP fiscalizados no siempre lograron los beneficios esperados de manera eficaz

- *Recomendación 2 – Mitigar el impacto financiero de los retrasos y las renegociaciones sobre el coste de las APP asumido por el socio público, debido a que las demoras, los aumentos de costes y la infrautilización fueron en parte atribuibles a análisis inadecuados y enfoques poco idóneos.*
- *Recomendación 3 – Basar la selección de la opción de la APP en análisis comparativos sólidos de la mejor opción de contratación, debido a que el marco institucional y jurídico aún no es adecuado para los proyectos de APP financiados por la UE, lo que también es aplicable internamente a España.*
- *Recomendación 4 - Establecer políticas y estrategias claras para las APP*
- *Recomendación 5 – Mejorar el marco de la UE para mejorar la eficacia de los proyectos de APP*

No obstante, es necesario ir un paso más allá en este estudio, ya que, aunque Europa cuenta con iniciativas en muy diferentes sectores en proyecto concretos se entiende que finalmente hay que delimitar una serie de sectores en los que actuar de forma inmediata. Dichos sectores, a mi modo de ver son:

- Agua (suministro, desalación, riego e incluso depuración)
 - Servicios sanitarios (tanto hospitales como desarrollo de medicamentos, vacunas e incluso gestión del sistema de salud en general. Y me planteo incluso ¿no son las oficinas de farmacia una especie de colaboración público – privada. Pienso que merece solo esto un estudio aparte).
 - Enseñanza. Quizá es un tema complicado políticamente, pero hay que afrontar la realidad.
 - Transporte (carreteras y ferrocarriles). Es necesario continuar sin duda en este sector, dada la experiencia y resultados ya obtenidos.
 - Investigación. Sin duda en este sector el potencial de desarrollo de este sistema, por las características del sector y sus dinamismos, son muy altas.
 - Seguridad. ¿por qué no? Existen ciertas oportunidades aquí, en este sector.
- ¿Y la configuración jurídica? Insisto. Es necesario estudiar caso por caso. No se debe generalizar debido a que un mal diseño técnico y jurídico pueden avocar al fracaso de la iniciativa.

5 EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

Las APP, aunque en cada país cuenta con una regulación diferente, presenta una serie de características comunes entre los que se encuentran el fomento de la iniciativa empresarial, la incorporación de procedimientos empresariales de gestión y agilización de trabajos y tareas, la transferencia de riesgos al sector privado que tradicionalmente soportaba el sector público, la incorporación al desarrollo de la comunidad de recursos privados, tanto financieros como humanos, materiales, know-how, flexibilidad y, en definitiva, un largo etcétera de cuestiones que suplen las carencias del sector público y su tradicional forma de operar mediante las técnicas tradicionales de contratación pública.

5.1 INTERACCIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Sin embargo, debemos profundizar aún un poco más y distinguir entre las diferentes interacciones que pueden existir entre el mundo empresarial y el sector público. Y es que, no en todos los casos se puede hablar de APP, sino que esta solo aparece cuando la discrecionalidad⁸⁷ es compartida entre el sector público y privado⁸⁸, quedando fuera de este concepto las meras externalizaciones, ya comentadas anteriormente y cuyo máximo exponente son cualesquiera contratos que la administración pública suele licitar para la construcción o gestión de servicios para satisfacer necesidades públicas en los que las empresas meramente ejecutan las decisiones tomadas en el seno del sector público, tales como la construcción de cualquier infraestructura, el servicio de limpieza de una escuela pública o una cafetería de un hospital, por poner como ejemplos cotidianos.

En el otro extremo, quedan también fuera del concepto de APP las actividades totalmente privadas que emprenden las empresas para satisfacer objetivos públicos, en virtud de programas de Responsabilidad Social Corporativa, filantropía o beneficencia, por ejemplo, puesto que en estos casos es la empresa privada la que unilateralmente decide y gestiona sus propias iniciativas, sin compartir con los poderes públicos ninguna cuota de

⁸⁷ Alsina y González, 2019

⁸⁸ Es la denominada gobernanza colaborativa, *que implica la discrecionalidad compartida de decisiones y recursos entre gobiernos, actores privados y organizaciones de la sociedad civil*. (Polack y Chaparro, 2019)

decisión. Caben aquí como ejemplos paradigmáticos casi cualesquiera de las fundaciones de diferentes bancos y empresas, tales como, por ejemplo, la Fundación del Banco Santander o la del Grupo Eroski.

5.2 EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Centrado por tanto lo que entendemos por APP, en la que todos los actores participan en las decisiones y aportar recursos para conseguir los objetivos que se fijan para dicha APP, es necesario decir que la forma jurídica que adopten los mismos puede ser de lo más variada⁸⁹, puesto que se pueden realizar a través de contratos (de concesión de obras o servicios⁹⁰), convenios e incluso constituyendo consorcios, fundaciones o nuevas sociedades mercantiles, todas ellas de capital mixto (esto es, con participación pública y participación privada). Se pueden citar como ejemplos el espacio de encuentro Madrid Foro empresa⁹¹, la Alianza Shire⁹² dedicada a buscar soluciones sostenibles de acceso a energía para poblaciones vulnerables, el Consorcio Científico-Tecnológico Basque Research and Technology Alliance⁹³ para impulsar el ecosistema tecnológico de Euskadi o Habitatge Metròpolis Barcelona⁹⁴, sociedad de capital mixto para desarrollar el programa de co-housing del Ayuntamiento de Barcelona.

Otra actuación interesante en este sentido fue la alianza de Repsol con el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) en 2014, mediante la firma de un Convenio⁹⁵ para fomentar el desarrollo de las comunidades indígenas en la península de la Guajira, Colombia.

5.3 LAS ALIANZAS ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La determinación del bien común no es patrimonio de la Administración. Es cierto que el papel que juega ésta en la determinación del bien común es indisponible al resto de la sociedad. Ahora bien, esto es debido a su fundamento y conformación democrática. Nuestra Constitución señala que el Gobierno dirige a la Administración y que este está

⁸⁹ Donahue y Zeckhauser, 2006

⁹⁰ Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

⁹¹ FEM, 2021

⁹² SHIRE, 2021/

⁹³ BRTA, 2021

⁹⁴ HMB, 2021

⁹⁵ Repsol, 2014

sometido al control del parlamento y la Justicia. El enlace natural entre las necesidades y demandas de la sociedad y la forma de satisfacerlas a través de la Administración, y otros agentes, es, por tanto, el Gobierno. Este circuito democrático legitima la acción del poder ejecutivo, no la mera gestión del aparato por parte de la Administración. De esta manera, la Administración se legitima cuando cumple las directrices del Gobierno y cuando ambos se alinean con los referentes de actuación y necesidades de la sociedad. Por tanto, la Administración no determina lo que es el bien común, sino que participa en su conformación y en su ejecución, debido al formidable aparato que posee ya las infinitas relaciones que mantiene con los actores e intereses sociales, políticos y económicos. Si se olvida esto se cae en el riesgo sistémico de la desafección y la falta de confianza ciudadana.

Por todo ello, hoy en día no es posible pensar que solo con la Administración es la que determina el bien común y que conozca todas las necesidades de la sociedad. La incorporación de la sociedad civil a los procesos políticos es absolutamente necesaria y vital.

5.4 EXPERIENCIAS DE ALIANZAS ENTRE EL SECTOR PÚBLICO-PRIVADO EN ESPAÑA . ESTUDIO DE CASOS.

5.4.1 La construcción de una Autopista

La APP que hemos seleccionado es la licitación para la construcción y el mantenimiento de la Autopista A-66 entre Benavente y Zamora, de 49 km de longitud, y su financiación mediante pago por disponibilidad mediante el abono mensual, a lo largo de su explotación, prevista para 30 años. El valor total de la operación ascendió a 998 millones de euros (IVA incluido), y se llevó a cabo por el procedimiento de pago por disponibilidad, dentro de la política de colaboración público-privada

5.4.1.1 Razón del desarrollo de la APP

La presión social en la zona aconsejaba desde hace ya tiempo su construcción. Unido a esto, era el único tramo de la ruta Gijón – Sevilla que restaba construir como autovía, es decir, el único tramo de carretera convencional, por lo que el cierre y conclusión de ese gran eje de autovía era una prioridad para el gobierno de entonces, para dotar de esta forma de permeabilidad territorial a la zona Oeste del país, zona algo más atrasada que el

resto, y de paso descongestionar Madrid al concluir un corredor no radial (que no pasara por Madrid).

De hecho, este tramo de autovía había comenzado a gestarse mucho antes. Se había incluso licitado la fase de proyecto del tramo, dividido en tres sub-tramos, para su posterior licitación, pero la crisis de 2.008, entre otras cosas, frustraron esos planes, que fueron retomados con este sistema.

5.4.1.2 Retos durante el desarrollo del proyecto

Los retos a los que se ha enfrentado el desarrollo de esta APP fueron lógicos que sufre cualquier proyecto de estas características (burocráticos, técnicos, etc.), a los que se unió, como ya se ha comentado, los problemas económicos de la crisis de 2.008.

Además, se unieron no pocas reticencias tanto locales como de los mismos gestores que anteriormente estaban tramitando los proyectos, debido a que este proyecto supuso un cambio de modelo, y de forma de gestionar, que costó en un inicio entender y asimilar.

¿Cuál es la percepción social del proyecto? ¿Se percibe útil y positivo para la sociedad? El proyecto ha sido muy bien acogido socialmente, una vez salvadas las primeras reticencias, ya que se extendió la noticia de que el pago iba a ser mediante el sistema de peaje, lo que provocó un rechazo frontal de la ciudadanía y quizá fue lo que inclinó la balanza al diseño de este sistema de pago por disponibilidad.

Algo más de 5 años han pasado ya desde su inauguración y el balance no puede ser más positivo, puesto que el proyecto ha sido, y es, la columna vertebral de la provincia de Zamora, y ha “acercado” las localidades de Benavente y Zamora entre sí, posibilitando el trasiego de muchos ciudadanos que diariamente hacen esa ruta. Además, ha permitido un acceso al norte de la península mucho más rápido, al bajar casi a la mitad los tiempos de recorrido en ese tramo ya que, no solo se ha aumentado la velocidad por la que se transita, sino que se ha eliminado la necesidad de transitar por tres travesías, lo que retrasaba considerablemente el viaje.

Además, y como no puede ser de otra manera, hay que recordar que la circulación por autovía es mucho más segura desde el punto de vista de la seguridad vial, por lo que sin duda la sociedad, finalmente, está valorando el proyecto como altamente positivo.

5.4.1.3 Análisis retrospectivo

Para llevar a cabo el presente análisis nos hemos planteado la siguiente cuestión, a la que trataremos de dar respuesta: ¿Sería mejor haber hecho el proyecto desde una iniciativa solamente pública?

Quizá podría haber salido algo más económica la construcción y su posterior mantenimiento. De hecho, fue el planteamiento inicial, pero esto no está del todo claro puesto que influyen más factores que no se valoran, como lo son la transmisión del riesgo operacional al concesionario. Las incertidumbres de realizar un mantenimiento a 30 años son grandes, y probablemente en el cómputo total previsto no se pueden tener en cuenta todos los parámetros y costes, por desconocidos, ocultos, etc.

5.4.1.4 Lecciones aprendidas

En este caso la lección es clara, no se podría haber hecho si no hubiera sido por este sistema, debido a la falta de financiación. El proyecto ha significado un pequeño paso más, pero importante, en el desarrollo del Oeste peninsular y un éxito por lo que a él se refiere, puesto que actualmente está funcionando y con una demanda de usuarios similar a la esperada.

A todo esto, se añaden las sinergias que ha producido en la zona, fijación de empleo de los trabajadores directos, trabajos indirectos, etc., por lo que hay que decir que no todo es coste añadido, sino que estos modelos, que generan movimientos económicos, benefician a las zonas donde se realizan, desarrollándolas, creando empleo e incentivando y atrayendo otras iniciativas.

5.4.2 La política sanitaria

Las políticas sanitarias orientadas a introducir un modelo dual en la gestión de la asistencia sanitaria —combinando gestión pública directa de centros y servicios sanitarios con fórmulas de colaboración público-privada en régimen de concesión, mediante la cual algunos consorcios de empresas especializadas se hacen cargo tanto de

la gestión como de la asistencia sanitaria—, han sido objeto de un largo proceso de contestación social, de especial intensidad en la Comunidad de Madrid⁹⁶ hace unos años y hoy, en el contexto de Pandemia mundial en el que nos encontramos, el debate se ha reabierto de forma dramática.

Pero la cuestión esencial en estos momentos es si el ámbito público cuenta con recursos suficientes para afrontar la pandemia y el resto de las demandas sanitarias, incluso cuando esta desaparezca.

Se podría trasladar esta cuestión igualmente a muchos otros ámbitos, como el de la educación obligatoria o el de la vivienda que también suscitan muchas controversias.

Se puede concluir que, en general, las APP presenta menos reticencias en el ámbito de los servicios sociales y menos todavía en el de las infraestructuras donde el sector privado ha tenido un papel muy relevante desde hace casi dos siglos. Además de los aspectos que señala, es preciso un debate sosegado que contemple todos los puntos de vista que concluya cuál es el núcleo garantizado de bienes y servicios públicos y cómo se financian. Después habrá que plantearse cuál es la forma de gestión. Normalmente estos debates en la actualidad se centran fundamentalmente en estos aspectos.

⁹⁶ Muñoz, M. M. (2013).

6 RECAPITULANDO: CRECIMIENTO, DECLIVE Y RESURGIMIENTO DE LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS

En los países de la Unión Europea entre la última década del pasado siglo y la primera de éste se formalizaron 1340 APP por un valor de casi 254 billones de €⁹⁷, estando Reino Unido, con más del 60% del total de proyectos realizados mediante APP, a la cabeza de los países europeos en cuanto a la utilización de este sistema. Ya de lejos, con valores cercanos al 10%, se encuentran Francia, España, Portugal y Alemania, siendo prácticamente testimonial el uso de APP en el resto de países de la UE.

Sin embargo, un estudio más detallado de la evolución de las APP en los últimos años no lleva a concluir que desde la pasada crisis financiera de 2008 el volumen de proyectos realizados mediante APP, así como su número, se ha visto reducido sustancialmente⁹⁸ hasta llegar el año pasado a cotas de decrecimiento cercanas al 30% anual, según datos del EPEC (Centro Europeo de Expertos en APP del Banco Europeo de Inversiones⁹⁹).

Aceptado es ya desde hace tiempo¹⁰⁰ que es la inversión en infraestructuras uno de los motores de crecimiento económico, siendo las APP una de las herramientas que, sobre todo en tiempo de crisis, lo hacen posible.

En otras latitudes, como EEUU, la evolución de las APP, aunque ha sido similar, se produjo mucho antes. Así, puede decirse que se ha apreciado de forma más palpable el retroceso de las APP, que llegó a máximos históricos en la década de los años setenta del pasado siglo, habiéndose iniciado incluso procesos de lo que se ha dado en llamar remunicipalización de servicios en el ámbito local.¹⁰¹..

⁹⁷ Kappeler, A., & Nemoz, M. (2010)

⁹⁸ Tribunal de cuentas Europeo (2018)

⁹⁹ EPEC. (2020)

¹⁰⁰ Centeno, A. T., & Magro, J. M. V. (2010)

¹⁰¹ Osborne, S. (2000). Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective. Routledge.

La controversia, pues, está servida, ya que, como se puede apreciar, se han producido a lo largo del tiempo una sucesiva serie de idas y venidas a sistemas de colaboración público privadas, anudados, usualmente, a las fluctuaciones de la economía mundial, de tal forma que se puede identificar con poco margen de error la utilización de herramientas como las APP como factores de dinamización de la economía, si bien es cierto que no necesariamente su uso coincide con la expansión o contracción de la economía, sino que más bien se puede identificar su mayor uso con los momentos en que el contexto socio-económico, por unas razones u otras, es más favorable a ello.

Así sucedió por ejemplo durante la bonanza económica de primeros de este siglo, donde muchos gobernantes vieron en las APP la oportunidad para afrontar nuevos e importantes retos, muchos de los cuales fueron notables éxitos como ya hemos citado.

Y así sucede en la actualidad, en la que, fruto de la pandemia mundial que se está atravesando se está planteando su uso como una de las posibles soluciones para salir de la crisis que ésta ha generado¹⁰², si bien, también desde el sector se está avisando de los posibles fracasos de las APP existente ante el gran cambio de escenario que a su puesto la aparición del COVID-19¹⁰³ y las restricciones y políticas que se han implementado para luchar contra él¹⁰⁴.

6.1 ¿QUÉ ES LO QUE HA FALLA EN LAS APP?

Como hemos visto, las APP no son la solución a todos los problemas de las Administraciones públicas. Ni siquiera son una solución única. Existen múltiples modelos que necesitan sus ajustes.

Así, ante todo, es necesario diseñar cada APP de forma totalmente particular, analizando los pros y los contras de implementarlas, el contexto y entorno en el que se quieren implementar y los recursos disponibles para ello.

¹⁰² Gutierrez, E. (2021).

¹⁰³ Casady, C. B., & Baxter, D. (2020)

¹⁰⁴ Molina Millán, J. (2021)

Además, es necesario realizar un buen estudio de su evolución futura esperada, pegado a la realidad y conservador, de forma que ante episodios imprevistos se tenga suficiente margen de maniobra como para solventar la situación de forma satisfactoria.

6.2 POSIBLES SOLUCIONES

Pero, aun así, muchas veces las APP fracasan y no alcanzan sus objetivos. Esto es debido sin duda a lo que podemos denominar pérdida de control de la administración.

Es lógico pensar, y diseñar, soluciones que, una vez se compruebe que funcionan, la administración pueda desentenderse de ellas en mayor o menor medida, para, de esta forma, dedicar su tiempo y recursos a otras.

Sin embargo, como hemos visto en el caso de las autopistas rescatadas, por ejemplo, aunque hay muchos otros (hospitales y escuelas cerradas, experiencias en fomento de vivienda que no acaban de funcionar, etc.), el fracaso está a la vuelta de la esquina.

Es necesario que la administración mantenga un poder de control real sobre las APP, que no sea meramente testimonial¹⁰⁵, de tal forma que la administración participe en las decisiones que se tomen en la APP para que de ningún modo se pierda su objetivo principal, aquel con el que nació, ligado a un servicio público determinado.

Y es en este contexto donde la Unión Europea ha diseñado un plan de recuperación para Europa, para con él paliar los daños económicos y sociales causados por la pandemia mundial. De esta forma, al presupuesto de la UE se han unido 750.000 millones de €uros de los denominados fondos Next Generation UE¹⁰⁶ y que en España se implementará a través de proyectos estratégicos para la recuperación y transformación tecnológica (PERTE), utilizando el vehículo del RDL 36/2020, que prevé distintos sistemas de Colaboración Público Privada para implementarlos.

¹⁰⁵ Como lo puede ser la denominada acción de oro de las empresas privatizadas, que si bien permite un cierto margen de maniobra en ciertas circunstancias, no permite el ejercicio de una co-gobernanza real.

¹⁰⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu

De esta forma se han previsto como elementos de APP la utilización de sociedades de economía mixta¹⁰⁷, consorcios¹⁰⁸ y otras fórmulas institucionales para concesiones tales como las concesiones de contratos públicos.

En cuanto a las concesiones de contratos públicos, ya se han expuesto sus peligros y virtudes, inherentes todas al traslado del riesgo operacional a la empresa concesionaria y que por tanto limita su éxito a un buen y exhaustivo estudio previo del proyecto a realizar, lo que, a juicio de este autor, limita su uso a proyectos en sectores ya muy maduros y conocidos, y con experiencia previa en este tipo de CPP, como puede ser el caso de concesiones en construcción y explotación de infraestructuras de transporte o de suministro de aguas, muy desarrolladas y probadas desde hace ya décadas.

Por lo que se refiere a los consorcios, éstos, además de estar adscritos a una Administración pública, son entidades de derecho público, están sujetos a las normas patrimoniales de la administración pública y no pueden tener ánimo de lucro¹⁰⁹, lo que dificulta en extremo el atractivo de esta figura para el sector privado y por lo tanto no parece que sea el instrumento más adecuado para el desarrollo de APP en general, ni para impulsar los PERTE de los fondos New Generation UE en particular.

Queda por tanto como opción a analizar entre las previstas por el RDL 36/2020 las sociedades de economía mixta, en el que se prevé que su capital sea público¹¹⁰, pero no necesariamente de una persona jurídica, lo que abre la participación en estas sociedades a otros entes del sector público tales como los poderes adjudicadores que no sean administración pública (PANAP)¹¹¹.

El problema de las sociedades mixtas, a mejorar, viene sin embargo por su limitación de su capacidad por concurrir a licitaciones de concesiones de obras y servicios de la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 9/2017, ya que, en su apartado primero exige que el capital público de la sociedad mixta sea mayor del 50% para poder concurrir.

¹⁰⁷ Art. 69 RDL 36/2020

¹⁰⁸ Art. 68 RDL 36/2020 y 118 y ss. Ley 40/2015

¹⁰⁹ Art. 120.3 Ley 40/2015.

¹¹⁰ Art. 69.1 RDL 36/2020

¹¹¹ Art. 321 Ley 9/2017.

Lo anterior impide a sociedades mixtas con una participación pública menor del 50% concurrir a licitaciones concesionales, en clara desventaja con las sociedades privadas al uso, que no tienen límite para concurrir en base a la naturaleza de sus socios.

Pero es más, dicha configuración societaria de las empresas mixtas obliga a que éstas sean consideradas entes del sector público (al rebasar el capital público el 50% del capital de la empresa), por lo que deben aplicar la normativa de contratación pública para adquirir bienes y servicios, con la consiguiente limitación de su agilidad y flexibilidad, y además, impide que puedan adoptar las sociedades mixtas una forma distinta a la de una sociedad de capital, como por ejemplo cooperativas de gestión de servicios públicos.

7 METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE APP. PROPUESTA DE UNA APP ESPECÍFICA

En base a todo el estudio anterior, a continuación, se compilan las cuestiones más importantes a tener en cuenta para el desarrollo de una APP, desarrollándose seguidamente la propuesta de una en concreto con todo lo hasta aquí aprendido.

7.1 FASES Y ASPECTOS/FACTORES MÁS IMPORTANTES A TENER EN CUENTA PARA DESARROLLAR UNA APP

En primer lugar, es necesario centrar el tipo de proyecto a afrontar bajo el paraguas de la asociación público-privada, para lo cual ya se ha visto toda la tipología de proyectos que se pueden afrontar.

En esta tarea, se pone como ejemplo el desarrollo de un hospital, en la que se afrontará bajo la financiación privada el Diseño, Construcción, Financiación, Operación, Mantenimiento y Transferencia (DCFOMT) del mismo.

Para ello, las fases a afrontar serán al menos las siguientes:

- Fase 1: identificación y definición concreta de la necesidad. Esta fase muchas veces se obvia, pero no por ello deja de ser totalmente necesaria, puesto que sin un buen estudio de necesidades no es conveniente, ni tiene demasiado sentido, el resto.
- Fase 2: definición y selección de alternativas viables. En línea con la fase anterior, y como consecuencia de ella, será necesario definir las alternativas que cubran las concretas necesidades a satisfacer. Se necesita por lo tanto una definición de varias alternativas que se comprueben viables para, después de analizadas, definir las alternativa o alternativas finales, que pueden agrupar e integrar soluciones de fases anteriores.
- Fase 3: Anteproyectos, proyectos básicos y elección de la solución definitiva: en esta fase se concretan ya el/los anteproyectos finales para la realizar la elección de la solución definitiva, y pasar toda la tramitación necesaria (medioambiental, urbanística, etc.)

- Fase 4: Proyecto, planificación y programación. En esta fase se deberá de redactar el proyecto constructivo y dotacional definitivo, así como la definición de las fases de puesta en marcha y de explotación del hospital.
- Fase 5: Aprobación de la solución. En esta etapa se comprueba que con el proyecto, la solución, en su concepción global, cubre las necesidades para las que fue pensado, o el grado en que la cumple, se estiman las demanda y perfil de usuarios que concretamente va a tener y los beneficios sociales que va a producir tanto directos como indirectos (descarga de demandas de otros hospitales, menores tiempos de espera, mejora de la atención, etc.)
- Estructuración de la APP. Se analiza en este punto la viabilidad económico financiera de la solución, las obligaciones y riesgos operacionales contraídos y los mecanismos de retribución al colaborador privado, etc.
- Licitación y adjudicación: como cualquier licitación pública, debe salir a licitación libre para que las diferentes empresas interesadas puedan concurrir y dar sus mejores ofertas y seleccionar la que mejor relación calidad –precio ofrezca, atendiendo a los criterios definidos en los pliegos de licitación previamente definidos, que incluirán, entre los criterios de calidad, los criterios sociales necesarios, así como las condiciones especiales de ejecución (incluyendo sociales) necesarias.
- Ejecución contractual: en esta fase se lleva a cabo la ejecución propiamente dicha del hospital, así como su explotación. Es sin duda la fase más larga y en la que propiamente se saca la rentabilidad social a la APP. Requerirá evaluaciones periódicas de funcionamiento, durante la fase de explotación, en la que se evaluarán los cumplimientos de los objetivos marcados, mejoras, etc.
- Fin de la explotación: acabado el plazo, se finalizará la APP y se evaluarán sus resultados, definiendo asimismo la continuidad de la explotación del Hospital por el medio y de la forma que se considere más apropiada en ese momento (reversión a la administración, nueva APP, etc.

Por lo que respecta a los factores a tener en cuenta, cabe destacar que es esencial el contar con toda la información necesaria para llevar al éxito la APP. Así es conveniente evaluar el contexto tanto no solo social, sino también el económico e incluso el político.

Es necesario asimismo definir en el pliego de definición de la APP las formas de control de las obligaciones contractuales, implementando el principio de responsabilidad activa entre la administración y la empresa.

Para evitar desvíos en los costes, es importante también definir adecuadamente el proyecto, realizando análisis comparativos con otros, así como quién asume los desvíos que sobre el proyecto se puedan producir, quien aprueba las modificaciones en la construcción o en el servicio y cuál es el procedimiento para hacerlo, etc. Junto a ello, además de una definición de la fiscalidad de las operaciones de la APP, es necesario garantizar a lo largo del tiempo su estabilidad, dado que el periodo de explotación puede ser prolongado (un periodo que puede oscilar, según la casuística concreta, entre 20 y 50 años, parece lo apropiado para este tipo de APP).

Por lo tanto, hay que definir claramente los cauces por los que realizar renegociaciones, para evitar demoras en la puesta en marcha, definiendo claramente los mecanismos, pero sobre todo, hay que estudiar bien en fases previas de definición la APP, para evitar en la medida de lo posible las causas de esas renegociaciones.

Asimismo, es vital para el éxito de la APP la definición del riesgo operacional, cuantificándolo y determinando con claridad las reglas de juego, quién y cómo se asume en cada supuesto.

Por último, es necesario definir las cláusulas de avance tecnológico, quien y como asume dichos avances para que no se conviertan en causa de disputa o bien quede el hospital obsoleto al no incorporar nueva tecnología con la cadencia y ritmo adecuados según se vayan produciendo avances en la medicina.

7.2 NUESTRA PROPUESTA DE APP

Siguiendo con la metodología de estudio de casos, a continuación, se propone el diseño de una nueva APP consistente en la implementación y puesta en marcha de un espacio de co-working en la España vaciada, que es el resultado del modelo económico que se implantó hace ya unas cuantas décadas. Revertir ese proceso ahora es difícil, pero hay mucho que se puede hacer, motivo por el que, esta propuesta, va enfocada en ese sentido.

7.3 Estructura metodológica

La metodología seguida para el diseño de la propuesta de APP se ha dividido en tres fases. Una primera fase de recopilación de información, diagnóstico de necesidades, búsqueda de soluciones y selección de una de ellas; una segunda fase de diseño, elaboración y evaluación de la solución seleccionada, en la que ha primado la definición del método de gobernanza de la APP y la definición de presupuestos y formas de inversión y financiación. A continuación, se presente el resultado de dicho estudio.

7.3.1 Justificación

En un contexto de emergencia sanitaria como el actual, en la que nos hemos dado cuenta de la necesidad de no aglomerarnos todos en las grandes ciudades y a la vez hemos podido ver y experimentar las posibilidades reales que ofrece el teletrabajo, es necesario poner en valor lo aprendido para solucionar problemas reales que desde hace mucho tiempo venimos arrastrando, como lo es la disminución de población en la llamada España vaciada, con el consecuente abandono de pueblos, infraestructuras e instalaciones.

Es por tanto esta crisis, como todas, una oportunidad para replantearnos las cosas, el trabajo, nuestro modelo de organización como sociedad y explorar nuevas vías, más unidas a la realidad de nuestro entorno, a la naturaleza, al campo y a nuestros pueblos, que necesitan más que nunca, una revitalización.

Es necesario por tanto llevar a ellos gente joven, no solamente jubilados como ocurría hasta ahora, lo que sin duda los dinamizará y producirá un efecto de fijar población, desarrollo de otros negocios, y en definitiva, el desarrollo de la España vaciada.

De esta forma surge la idea de implementar espacios de trabajo atractivos, versátiles, y con los medios necesarios para trabajar, que den confort a los trabajadores, pero también garantías a los empleadores de que se está trabajando del modo, forma y temporalización adecuada.

Y es que, al igual que cuando éramos jóvenes (más jóvenes) necesitábamos acudir a las bibliotecas a estudiar, a un entorno de trabajo adecuado lejos de las distracciones del hogar, a la hora de trabajar sucede lo mismo.

Pero cada empresa no puede poner una delegación en cada casa, en cada pueblo o lugar, no tiene medios ni recursos financieros para ello, pero sin duda es interesante para las

empresas facilitar lo más posible la conciliación de la vida laboral y personal, el mantener a las personas en sitios agradables para vivir y trabajar, y en definitiva dotarles de la mejor comodidad posible, pues de esta forma el resultado de su trabajo será mejor, siempre y cuando se tenga un cierto control y coordinación sobre dicho trabajador y trabajo y se disponga de los medios adecuados

Y de aquí surge la idea, puesto que es interesante para la sociedad el recuperar nuestros pueblos, la España vaciada, hacer más racionales las grandes urbes y que no lleguen a colapsar, y para la empresa que el trabajador pueda desarrollar su trabajo de la mejor forma posible para incrementar de este modo su productividad.

La idea por tanto es simple pero efectiva: espacios de co-working con todos los medios necesarios para el desarrollo de trabajos que puedan desarrollarse a distancia (teletrabajo) y que a la par ofrezcan otros servicios para las empresas y los trabajadores, tales como pueden ser controles efectivos de entrada y salida, lugares de reuniones virtuales y reales, espacios de esparcimiento, interacción real, en vivo con otros trabajadores de la misma u otra empresa, sector, etc., de forma que se evita el aislamiento social que se está empezando a percibir con motivo del teletrabajo en soledad.

Se consigue de este modo una planificación real del teletrabajo, evitando la alternancia de largas jornadas en las que el trabajador se autoexplota para llegar a los objetivos con otras en las que prácticamente no hace nada, se consigue la verdadera desconexión digital (al salir del espacio co-working) y se puede incluso conseguir la implementación de nuevas habilidades con la interacción de otras personas, cursos, charlas, etc., desapareciendo de este modo las brechas digitales que puedan ir surgiendo si el teletrabajo se prolonga en el tiempo y las personas no se actualizan adecuadamente y conocen otras realidades.

7.3.2 Actores y modelo de gobernanza

El modelo de co-working se fundamente en tres actores, uno público y dos privados

7.3.2.1 Público: el ayuntamiento del pueblo de El perdigón (Zamora).

El socio público es el Ayuntamiento del Perdigón, que pondrá a disposición un inmueble público, un conjunto de edificios antiguos que actualmente está protegido

urbanísticamente, para que en dicho conjunto se constituya el objeto de la APP, los espacios de co-working, para lo cual será necesario su reforma y adecuación integral.

En el proceso de reforma, adecuación y puesta en marcha, el ayuntamiento hará de garante para que las instalaciones se ejecuten y actualicen de acuerdo con los criterios y tiempos establecidos, a la par que se constituirá en intermediaria entre las dos partes privadas, la empresa impulsora del proyecto y la entidad financiera, constituyéndose el ayuntamiento como garante último del crédito, para lo que además buscare la colaboración de otras administraciones tales como la Diputación Provincial y la Junta de Castilla y León.

7.3.2.2 Privado 1: Empresa impulsora de proyecto

Se elegirá mediante concurso público totalmente abierto (se aplicará la figura del contrato de concesión de servicios o bien, mediante la nueva figura de los PERTE¹¹² regulada en el 36/2020, y se encargarán de llevar a efecto tanto la redacción del proyecto definitivo como la rehabilitación del conjunto de edificios y su equipamiento, puesta en marcha y posterior explotación durante 25 años, de acuerdo con las estipulaciones de los pliegos de licitación y las cláusulas del contrato que se firme al efecto.

7.3.2.3 Privado 2: entidad financiera

Es básica ante todo para la financiación de la inversión inicial de reforma y equipamiento, debido a que dicha inversión inicial es considerablemente alta.

La participación de esta entidad en la financiación del proyecto deberá estar en torno al 70% del mismo, siendo aportado por la empresa impulsora y el ayuntamiento el resto a partes iguales.

7.3.3 Modelo de gobernanza

Se constituirá una comisión de seguimiento en la que estarán representados los tres actores en igualdad, y que se encargará de la evaluación del funcionamiento general del seguimiento de las labores necesarias para la puesta en marcha del proyecto, por lo que se reunirá, al menos de forma bimensual. Posteriormente, una vez en fase de explotación, dichas reuniones podrán irse espaciando progresivamente siempre y cuando se aprecien resultados positivos en la gestión, siendo necesario al menos una reunión cada seis meses.

¹¹² Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE)

Adicionalmente se creará un órgano permanente de gobernanza colaborativa, una junta de trabajo, que es donde se realizará el seguimiento mensual de los trabajos de puesta en marcha y explotación del proyecto. Igualmente estarán representados en ella los tres actores y será presidida por el responsable – presidente del espacio co-working, quien dará cumplida cuenta de cuantas decisiones se tomen, estado de cuentas, gestión del personal, así como de los problemas y sugerencias de los usuarios del espacio co-working con el fin de realizar una mejora continua, para lo que se implantará la *Metodología Lean*¹¹³.

7.3.4 Presupuesto, inversión y financiación

Como ya se ha dicho, la financiación será compartida entre los tres actores involucrados. No obstante, se intentará captar inversiones tanto directas, de otras administraciones, fundaciones sociales (cajas principalmente), etc., como a través de programas de subvenciones, redes europeas, programas de dinamización rural, etc.

En este sentido, es necesario tener presente que, una vez superada la fase inicial, es necesario hacer perdurable en el tiempo el proyecto, para lo que la empresa impulsora necesitará toda una suerte de ingresos que cubran sus costes, le permitan amortizar la financiación que corra de su cargo, y finalmente pagar las cuotas de la financiación bancaria y obtener porcentaje de beneficios digno.

Para ello, el ayuntamiento abonará una cuota mensual de pago por uso de las instalaciones, de forma que cualquier trabajador o empresa que sea vecina del pueblo pueda utilizar todas las instalaciones sin limitación alguna¹¹⁴, al objeto de fijar población e incentivar el asentamiento de nuevos vecinos, a los que se procurará dar, además, otros beneficios sociales.

Paralelamente, y para sacar mayor partido aún a las instalaciones, éstas podrán ser utilizadas de forma puntual por usuarios y empresas foráneas, que deberán pagar una cuota para su utilización.

¹¹³ Womack & Jones, 2008

¹¹⁴ Se estudiará la posibilidad legal de este asunto, para evaluar si puede realizarse directamente o bien mediante algún tipo de premio o exención a la cuota oficial.

8 CONCLUSIONES

8.1 GENERALES

La fórmula de las APP funciona. Existen múltiples ejemplos de ello, como hemos visto. No obstante, desde los departamentos de contratación se deben diseñar cuidadosamente este tipo de colaboraciones, con las particularidades y matices necesarios, y aprendiendo tanto de los aciertos como de los errores cometidos, para lo que es necesario diseñar plazos de las actuaciones adecuados, ni demasiado cortos, ni demasiado largos, con renovaciones y nuevas licitaciones que permitan incluir lo aprendido. En definitiva, se trata de aplicar la Metodología Lean, de mejora continua a la contratación ¿por qué no?

Y es que, en cualquier fórmula colaborativa, la Administración debe cambiar sus procedimientos y no delegar ni renunciar a los resultados esperables y al cumplimiento de los fines de los servicios públicos. Desgraciadamente esto ocurre con cierta frecuencia. La Administración no dispone de servicios de seguimiento, evaluación y control suficientes y en muchas ocasiones se preocupa más del cumplimiento de la formalidad contractual que del resultado esperable. La forma no puede primar sobre el resultado.

Se necesita dotar de coherencia y flexibilidad a la normativa existente, así como utilizar adecuadamente las medidas excepcionales previstas en la legislación, dado que no suelen usarse, aunque, claro es, están para aprovecharlas y desarrollarlas. Es necesario cambiar el enfoque y a través del análisis con este nuevo prisma, quizá la legislación.

La interacción entre lo público y lo privado es una obligación para disponer de los recursos y el conocimiento existente en el mercado y en la sociedad. A la vez, es un reto para que la Administración no olvide su finalidad: garantizar derechos y libertades de los ciudadanos; lograr el equilibrio y la integración social; y mejorar efectivamente la vida de las personas, organizaciones sociales y empresas. Esto es indisponible para las otras organizaciones de la sociedad, aunque debe acometerlas en alianza con ellas.

Es necesario no olvidar la clave de las APP: su naturaleza de servicio público. Corresponde a la Administración velar por su cumplimiento cuando la ejecución recae en un externo, sea una empresa, un particular o una organización social, lo que a veces se olvida.

8.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA APP.

8.2.1 Ventajas

- Las APP son incentivo para el cumplimiento de objetivos del sector privado, que se centrará en el cumplimiento de sus cometidos en la forma y modo óptima para la APP, al estar ligado sus intereses a los de la APP, evitando así los conocidos retrasos y peticiones de modificaciones de contrato habituales en la contratación pública.
 - Es una oportunidad de desarrollo de las empresas que se encuentran erradicadas en las localidades donde se va a desarrollar la APP y su ámbito de influencia.
 - Permite el impulso y desarrollo de las empresas e industrias relacionadas con las APP (infraestructuras, servicios, etc.), haciéndolas más competitivas a todos los niveles, e incluso permitiendo, si llega el caso, su internacionalización.
 - Pueden significar la puerta de entrada de nuevas empresas al mercado de la contratación pública.
 - Son un modelo que favorece el aporte a la APP de tecnología y metodología nueva y puntera por parte de las empresas.

8.2.2 Desventajas

- Los costes de desarrollo del objeto de la APP pueden ser superiores a los que serían si se realizara una contratación pública tradicional, por lo que se debe realizar un estudio económico financiero de la misma completo, incluyendo los costes sociales, la financiación, los beneficios derivados del posible adelanto en su consecución al realizarse mediante el mecanismo de APP, etc., para de este modo evaluar sus rentabilidades reales y poder tomar decisiones al respecto.

- Es necesario evaluar el riesgo operacional de la APP, teniendo en cuenta que siempre tiene que existir un equilibrio económico-financiero de la misma para que resulte viable, lo que se puede conseguir de muy diversos modos, pero que será necesario tener previstos desde un inicio.
- Existen reticencias en determinados sectores que son necesarias vencer. Especialmente son significativas las reticencias provocadas por el miedo a las mal llamadas privatizaciones de servicios públicos al utilizar las APP, tales como pueden ser, por ejemplo, la puesta en marcha de hospitales y escuelas mediante APP.
- Es complejo escoger y decidir cuáles son, de entre todos, los tipos¹¹⁵, las fórmulas jurídicas de gobernanza colaborativa más adecuadas para desarrollar una APP.

8.3 SOBRE LA APP PROPUESTA

Mediante la APP propuesta se intenta poner en valor la vida en nuestros pueblos, demostrando que existe una perfecta simbiosis entre esto y el desempeño de trabajos de alta cualificación que puedan desarrollarse total o parcialmente mediante teletrabajo.

Estamos en una oportunidad única, en una encrucijada en la que nos ha puesto esta crisis pandémica pero que puede representar una oportunidad para de una vez por todas dinamizar la España vaciada, dado el espectacular avance de la tecnología del teletrabajo, la toma en consideración por la sociedad de esta modalidad y la ingente cantidad de dinero que se va a procurar desde Europa y desde el Estado para la recuperación económica.

En definitiva, hay que ser prudente en el uso de este tipo de asociaciones y no lanzarse a utilizarlas sin un estudio adecuado de las mismas para cada caso en concreto, así como contemplar otro tipo de soluciones, también colaborativas.

Y es que, en definitiva, las empresas, sus responsabilidades para con la sociedad, el resto de agentes, la sociedad en sí, no pueden permitirse el lujo de desaprovechar todo ese potencial, sino que hay que canalizarlo, sacarle el máximo partido, y para eso, para eso sí, la administración puede ser un canal, un punto de encuentro con el que sí se sabe hacer

¹¹⁵ Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público y Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

y organizar, puede generar sinergias y un desarrollo multiplicador de todos los recursos disponibles o al alcance. En definitiva, se trata de un nuevo enfoque, un cambio de paradigma, duro, pero necesario.

Nos queda por lo tanto un largo camino que realizar, pero es necesario ser optimista. La financiación público-privada vemos que, aunque sea en diferentes formas, siempre ha estado, y estará. A fin de cuentas, de desarrollo social se trata y ni las administraciones, ni la sociedad civil ni las empresas, (al menos no todas, sea por concienciación, porque es una parte importante de su negocio, o del PIB, o por lo que sea) no están de espaldas a ello. Seamos optimistas.

8.4 SOBRE LA ACTUAL LEGISLACIÓN ESPAÑOLA (DE LEGE FERENDA)

El porcentaje de participación de capital público en empresas privadas que tengan la consideración de estratégicas, por desempeñar estas labores íntimamente ligadas a cuestiones e interés público no debe ser tan bajo que no permita su cogobernanza, por lo que se debe reservar la administración un porcentaje adecuado de participación, más allá de la simple acción de oro.

Vista la problemática existente en la actual normativa que regula los diferentes instrumentos de colaboración público privada españolas, se recomienda como posibles soluciones no limitar el ánimo de lucro a los consorcios con participación privada.

De igual modo se recomienda permitir la participación en licitaciones concesionales a sociedades de economía mixta con una participación de capital público inferior al 50%.

Por otra parte, la apertura de modelos concesionales a empresas de capital privado exclusivamente o controladas por este sin ningún tipo de cogobernanza colaborativa con administraciones públicas debe reservarse para proyectos en sectores ya maduros en los que los modelos concesionales hayan sido probados sobradamente.

9 FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Como futuras líneas de investigación se proponen dos cuestiones que se consideran básicas pero que, por motivos de extensión y alcance de los TFM no han podido ser afrontadas.

Así, en un primer lugar se propone la realización de una medición cualitativa del nivel de éxito de las CPP, y en concreto de las APP y otras soluciones similares puestas en marcha por las administraciones en la UE a lo largo, al menos de las últimas dos décadas.

Por otra parte, dado que se ha conseguido establecer contacto con personas del alta formación y prestigio que gestionan CPP, se propone mantener un contacto más estrecho con ellos, realizando encuestas y seguimientos de sus avances y, por qué no, constituyendo o entrando a formar parte de un grupo de trabajo sobre APP.

10 REFERENCIAS

10.1 BIBLIOGRAFÍA

10.1.1 Consultada citada

Alba, A. (2004). Derecho judío. 'Ilu. Anejos, (11), 11-23.

Alsina Burgués, V, González de Molina, E (2019). La colaboración público-privada como vector de innovación: casos de éxito en España. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (3), 122-139.

Alvarado, J., Jaimurzina, A., Moreno, T., Padilla Pérez, R., Pérez, G., Sánchez, R., & Yanes, P. (2017). Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41063/1/S1700009_es.pdf.

Arenilla, M. (2020) Una gestión pública por valores orientada a la innovación y la Agenda 2030, en E. González: *La nueva cultura de la responsabilidad en la democracia española*. Granada: Comares. Recuperado el 20 de marzo de 2021 de https://www.researchgate.net/publication/337732105_Una_gestion_publica_por_valores

Battista, M. S. (2020). Marsico, C., Illarraga, R., Marzzoca, P., estudio preliminar, traducción y notas de Jenofonte: Constitución de los lacedemonios. Hierón. Pseudo Jenofonte: Constitución de los Ateniens. Universidad Nacional de Quilmes Editorial. 2017. THÉMATA. Revista de Filosofía, (62).

Becerra, M., Ávalos, R. (2020) Derecho de los tratados. Teoría y práctica. Autores: Manuel Becerra Ramírez y Roxana Ávalos Vázquez. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma De México.

Bernal, B., & de Jesús Ledesma, J. (2006). Historia del derecho romano y de los derechos neorromanistas: desde los orígenes hasta la alta edad media. Porrúa.

Bonet, J. A. (1948). Societas publicanorum. *Anuario de historia del derecho español*, (19), 218-303.

Casady, C. B., & Baxter, D. (2020). Pandemics, public-private partnerships (PPPs), and force majeure| COVID-19 expectations and implications. *Construction Management and Economics*, 38(12), 1077-1085.

Centeno, A. T., & Magro, J. M. V. (2010). Inversión en infraestructuras: Cuando lo público y lo privado se dan la mano. *GCG: revista de globalización, competitividad y gobernabilidad*, 4(2), 88-103.

Comisión de las Comunidades Europeas (2004). Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones.

Comisión (2005). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Colaboración público-privada y Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones Bruselas, 15.11.2005 COM (2005) 569 final.

Comisión (2009). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones - Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada (CPP) /* COM/2009/0615 final

CORA (2013). Informe del Estado sobre la propuesta de reforma de la Administración Pública. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas IPO: 630-13-106-7 (línea). Ministerio de la Presidencia. NIPO: 002-13-038-9 (línea). <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>

Cos-Gayon, F. (1851). Historia de la administración pública de España. José Villetti.

Cuñado, F., & Ruth, G. (2017). Introducción al Common Law. Navarra: Thomson Reuters.

Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2010), Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas-Secretaría General Iberoamericana.

Donahue, J. y Zeckhauser, R. (2006). Public-private collaboration. The Oxford Handbook of Public Policy (p. 496-525). Oxford: Oxford University Press.

DOUE (2001). La gobernanza Europea - Un libro blanco /* COM/2001/0428 final */. Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>

Drapkin, I. (1982). Los" Códigos" pre-hamurábicos. Anuario de derecho penal y ciencias penales, 35(2), 325-346.

Ende, M. (1983). La historia interminable (1979). Madrid, Alfaguara.

EPEC. (2020). Market Update: Review of the European PPP Market in 2020.

Gaebler, T. y Osborne, D. (1992). Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Addison-Wesley.

García, A. M. B., & Martín, M. L. A. (1989). Textos de derecho local español en la Edad Media: catálogo de fueros y customs municipales. Editorial CSIC-CSIC Press.

Garrido Gómez, M. I. (2017). Análisis del soft law y especial consideración en los ámbitos del Derecho Internacional Público y el Derecho de la Unión Europea. El soft law como fuente del derecho extranacional. El soft law como fuente del derecho extranacional, 55-90. Editorial: DYKINSON S.L.

Gobierno de España (2018) Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030 p. 149-159. Recuperado el 26 de marzo de 2021 de <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documentos/plan%20de%20accion%20para%20la%20implementacion%20de%20la%20agenda%202030.pdf>

Gordillo, A. (2007). Introducción al derecho: derecho público y privado: common-law y derecho continental europeo. La Ley.

Gutierrez, E. (2021). La Colaboración Público-Privada, clave para la recuperación de España. Deloitte. Recuperado el 03/05/2021 de <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/about-deloitte/articles/colaboracion-publico-privada-para-recuperacion-espana.html>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19

Haubold, C. G. (1848). Tablas cronológicas ó ilustración sinóptica de la historia externa del derecho romano: fragmentos de las leyes de las doce tablas, y sentencias del edicto pretorio y edilicio. Establecimiento tipográfico-literario de d. Nicolas de Castro Palomino y compañía.

Hurtado, N. S. (2019). Introducción al derecho islámico. *Lumen*, 2(15), 188-193.

Kappeler, A., & Nemoz, M. (2010). Public-Private Partnerships in Europe-before and during the recent financial crisis (No. 2010/04). Economic and Financial Report.

Laguna Sanquirico, F. (2012). El futuro de la colaboración del sector privado con el sector público. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, SA.

Livio, T., & Vidal, J. A. V. (1998). Historia de Roma desde su fundación. *Ab urbe condita*, [XXIII, 49]. Recuperado de <https://www.imperivm.org/tito-livio-la-historia-de-roma-libro-xxiii-ab-urbe-condita>

Magaldi, N. (2017). Los orígenes del concepto jurídico de servicio público en España a través de la municipalización del gas. *Globalización, nacionalización y liberalización de la industria del gas en la Europa latina (siglos XIX-XXI)*, Marcial Pons, Madrid, 173-192.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2013) Protocolo AECID para la gestión de alianzas público privadas para el desarrollo (APPD). Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Molina Millán, J. (2021). Efectos del COVID-19 en los proyectos de Asociación Público-Privada. Caracas: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1695>

Montaner, L. V. (2004). La ley en el Antiguo Israel. *Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones Anejos*, 11, 119-141.

Montero, Y. M. (2015). Perspectiva práctica de las alianzas público-privadas en el sector pesquero. In *El trabajo en el mar: los nuevos escenarios juridico-maritimos* (pp. 461-471). Bomarzo.

Muñoz, M. M. (2013). Déficit democrático y problemas ético-jurídicos en el proceso de privatización de la gestión y servicios sanitarios en la Comunidad de Madrid. *Dilemata*, (12), 95-142.

Nelson, J. (2002). *Building Partnerships: Cooperation between the United Nations system and the private sector*.

OCDE (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector Setting an Agenda for Action*. Published on August 19, 2015. <https://www.oecd.org/publications/the-innovation-imperative-in-the-public-sector-9789264236561-en.htm>

OSC (2018) Informe Luz del Espacio de Articulación de la Sociedad Civil para el Seguimiento de la Agenda 2030 en México. Organizaciones de la sociedad civil (OSC) que forman el Espacio de Articulación de la Sociedad Civil para el Seguimiento de la

Agenda 2030 en México. Julio de 2018. Recuperado el 25 de marzo de 2021 de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/345484/INFORME_LUZ_OSC_2030_FINAL_3_JULIO.pdf

Pérez MJ. (2013) Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo. Modelos para llevar a la práctica la Innovación Social Empresarial. Fundación CODESPA

Polack, A. V., Chaparro, C. A. R., & Silva, S. M. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa. *Reflexión Política*, 21(43), 165-177.

Rebollo, A. (2009). Experiencia española en concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras públicas: Marco General. Madrid: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pp 82-83. . Recuperado el 2 de febrero de 2021 de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15964/experiencia-espanola-en-concesiones-y-asociaciones-publico-privadas-para-el>

Repsol (2014). Convenio entre Repsol y Colombia para fomentar el desarrollo de las comunidades indígenas. Recuperado el 2 de marzo de 2021 de. https://www.repsol.com/imagenes/global/es/03022014_Convenio_PNUD_Repsol_Colombia_tcm13-28128.pdf

Roca, J. A. G. (2007). La creación de la Agencia de Evaluación en España. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (836), 11-18.

Rubio, F. G. (2014). La contratación pública en materia de eficiencia energética: un análisis de sus tipologías a la luz del TRLCSP, con especial referencia a la Administración Local. *Actualidad administrativa*, (6), 3.

Salvatierra, P. N. (2017). Conceptos y alcances básicos de las Asociaciones Público-privadas. *Derecho & Sociedad*, (49), 321-337.

Sánchez-Arcilla Bernal, J. (2008). Historia del derecho. *Historia del derecho*, 1-399.

Sturmer, M. (2007). Tendiendo un puente entre el common law y el derecho continental. ¿Constituyen las diferentes metodologías de trabajo un obstáculo contra una mayor armonización del derecho privado europeo?.

Tino, R. (2019). Breve historia de la evolución de la gestión de la construcción y conservación de carreteras y de la vialidad invernal. *Cimbra: Revista del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas*, (415), 34-41.

Tribunal de cuentas Europeo (2018). Informe Especial nº 09/2018: Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados

Vázquez, S. T., & Serrano, P. J. G. (2008). Cooperación para el desarrollo: asignación geográfica de la ayuda española. *Principios: estudios de economía política*, (12), 105-114.

Vidal-Quadras, M., & Ramon Sauri, O. (2006). Derecho de patente, exclusividad de datos y comercialización de genéricos. *Uso experimental y cláusula Bolar*. *Patentes e industria farmacéutica*, 131-58.

Viña, I. J., Martínez, M. P., & Duarte, J. S. (2019) Derecho socialista.

Womack, J. P., & Jones, D. T. (2008). Lean thinking. *Banish waste and create wealth in your corporation*, ProdPress. com, Wroclaw.

World Bank. (2018). Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018: Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs. World Bank.

10.1.2 Consultada no citada

Arenilla, M. (2020) Localización y digitalización de los ODS en un futuro inesperado. CUNAL, pp. 1-19. Recuperado el 2 de marzo de 2021 de <https://www.researchgate.net/publication>

Casado, F. (2007) Alianzas Públicas para el Desarrollo. Fundación Carolina.
Recuperado el 20 de marzo de 2021 de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT9.pdf>

Forética (2018), Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Un trienio después.
Madrid, España: Forética. Recuperado el 27 de febrero de 2021 de
http://www.foretica.org/informe_ods_2018_foretica.pdf

IADB (2019), Partnership Report: Financing a Sustainable Future. Recuperado el 5 de marzo de 2021 de <https://publications.iadb.org/en/2019-partnership-report-financing-a-sustainable-future>

IADB, IMG (2020), Climate resilience public private partnerships: a toolkit for decision makers. Rabel Jamaica Development Bank Recuperado el 1 de febrero de 2021 de <https://publications.iadb.org/en/climate-resilient-public-private-partnerships-a-toolkit-for-decision-makers>

Instituto Danés de Derechos Humanos (2019). Los derechos humanos y la Agenda 2030. Lecciones aprendidas y próximos pasos, 25. Copenhagen, Dinamarca: Instituto Danés de Derechos Humanos, pp. 5-10. Recuperado el 15 de enero de 2021 de https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/lessons-learned_spanish_web.pdf

ONU (2017). Informe del Secretario General. Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pp. 1-22. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/secretary-general-sdg-report-2017--ES.pdf>

Santamaría, Carmen; Astorga, Ignacio; Ma, Cecilia; Márquez, Mauricio; Suárez-Alemán, Ancor (2019) ¿Qué riesgos sociales retiene el Estado en proyectos de Asociaciones Público-Privadas de salud y cómo gestionarlos? IADB. Recuperado de [https://publications.iadb.org/en/publications?f\[0\]=topic:4879](https://publications.iadb.org/en/publications?f[0]=topic:4879)

10.2 WEBGRAFÍA

BRTA (2021). Consorcio Científico-Tecnológico Basque Research and Technology Alliance. Consultado el 10 de marzo de 2021 en <https://www.brta.eus/>

CM (2012). Creación CORA: Comisión para la Reforma de la Administración. Consejo de Ministros. Recuperado el 2 de enero de 2021 de <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/paginas/enlaces/261012-enlaceadministraciones.aspx>

FNU (2021). Fundación de las Naciones Unidas. Consultado el 11 de febrero de 2021 en <https://unfoundation.org/>

FEM (2021). Foro de Empresas por Madrid. Consultado el 10 de febrero de 2021 en <https://www.forodeempresaspomadrid.es/>

Gimeno, JM. (2021). De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución. 25/01/2021. Jose María Gimeno Feliu, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza. Observatorio de Contratación Pública. Recuperado el 3 de marzo de 2021 de <http://www.obcp.es/opiniones/de-las-ideas-la-accion-en-la-gestion-de-los-fondos-europeos-reflexiones-propositivas-para>

HMB (2021). Habitatge Metròpolis Barcelona. Consultado el 30 de enero de 2021 en <https://www.amb.cat/s/es/web/habitatge/habitatge/hmb.html>

Juan Pablo II (1983) Código de Derecho Canónico. Promulgado por la Autoridad de Juan Pablo II, Papa. Roma. Consultado el 10 de febrero de 2021 en https://www.vatican.va/archive/ESL0020/_INDEX.HTM

Moreno, M., Moret, V. y Rastrollo, A. (2016). Sinopsis del artículo 128 de la Constitución Española. Realizada por: Mónica Moreno Fernández-Santa Cruz. Letrada de las Cortes Generales. Diciembre 2003. Actualizada por Vicente Moret, Letrado de las Cortes

Generales. Junio, 2011. Actualizada por Alejandro Rastrollo, Letrado de las Cortes Generales, 2016. Consultado el 15/02/2021 en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>.

ONU (2021) La Agenda para el Desarrollo Sostenible. Consultado el 2 de febrero de 2021 en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

OPUE (2021). Pasarela online al Derecho de la UE. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Consultado el 9 de enero de 2021 en EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu>

PNG (2017). Firma por la derogación de las Fórmulas de Colaboración Público Privada en el Sistema Nacional de Salud. Plataforma No Gracias. Recuperado el 10 de enero de 2021 de <http://www.nogracias.org/2017/05/10/firma-la-derogacion-las-formulas-colaboracion-publico-privada-sns/>

PM (2021). Proyecto Mesoamérica. Consultado el 24 de marzo de 2021 en <http://www.proyectomesoamerica.org>

RAE (2021). Diccionario panhispánico del español jurídico. Real Academia Española. Consultado el 2 de marzo de 2021 en <https://dpej.rae.es/>

SHIRE (2021). Alianza Shire. Consultado el 20 de enero de 2021 en <http://www.itd.upm.es/alianzashire>

UNECE (2021). Public-Private Partnership Alliance of the United Nations Economic Commission for Europe (2021). Consultado el 2 de marzo de 2021 en <https://www.uneceppp-icoe.org>

Wolters Kluwer (2016) Guía jurídica Mercantil. Colaboración público-privada. (Online). Consultado el 5 de enero de 2021 en <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es>

Wolters Kluwer (2021) Guía Jurídica Administrativo. Huida al derecho Privado. Consultado el 25 de marzo de 2021 en <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es>

10.3 NORMATIVA

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 03/04/1985. Legislación consolidada recuperada el 20 de febrero de 2021 de www.boe.es

Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Legislación consolidada recuperada el 20 de febrero de 2021 de www.boe.es

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Legislación consolidada recuperada el 20 de febrero de 2021 de www.boe.es

Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes. recuperada el 17 de febrero de 2021 de www.boe.es

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Versión consolidada recuperada el 12 de marzo de 2021 de www.boe.es

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Versión consolidada recuperada el 12 de marzo de 2021 de www.boe.es

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Legislación consolidada recuperada el 12 de febrero de 2021 de www.boe.es

Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado el 20 de febrero de 2021 de www.boe.es

Real Orden de 12 de Junio de 1799. Gaceta de Madrid. Recuperado el 20 de noviembre de 2020 de www.boe.es

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Recuperado el 1 de marzo de 2021 de www.europa.eu

Resolución de 7 de mayo de 2019, de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de abril de 2019, de interpretación de determinados contratos de concesión de autopistas, en cuanto al método para calcular la "Responsabilidad Patrimonial de la Administración". BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2019

Resolución de 16 de agosto de 2017, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de gestión directa con la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, SME, SA, por el que se regula la gestión de la explotación y la preparación de la licitación de autopistas de titularidad estatal. BOE núm. 204 de 25 de agosto de 2017.

10.4 JURISPRUDENCIA

Sentencias del Tribunal Supremo (STS):

STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª de 22 de abril de 2005. RJ 2005\4716. Nº de Recurso: 7931/2002 Ponente: Celsa Pico Lorenzo, f.d. 4º. (Roj: STS 2489/2005 - ECLI:ES:TS:2005:2489).

STS 990/2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 4 de mayo de 2016. Nº de Recurso: 2765/2014. Ponente: Pablo Maria Lucas Murillo de la Cueva (STS 2051/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2051).

STS 278/2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 4 de febrero de 2021. Nº de Recurso: 2369/2019. Ponente: Pablo Maria Lucas Murillo de la Cueva (Roj: STS 278/2021 - ECLI: ES:TS:2021:278).