

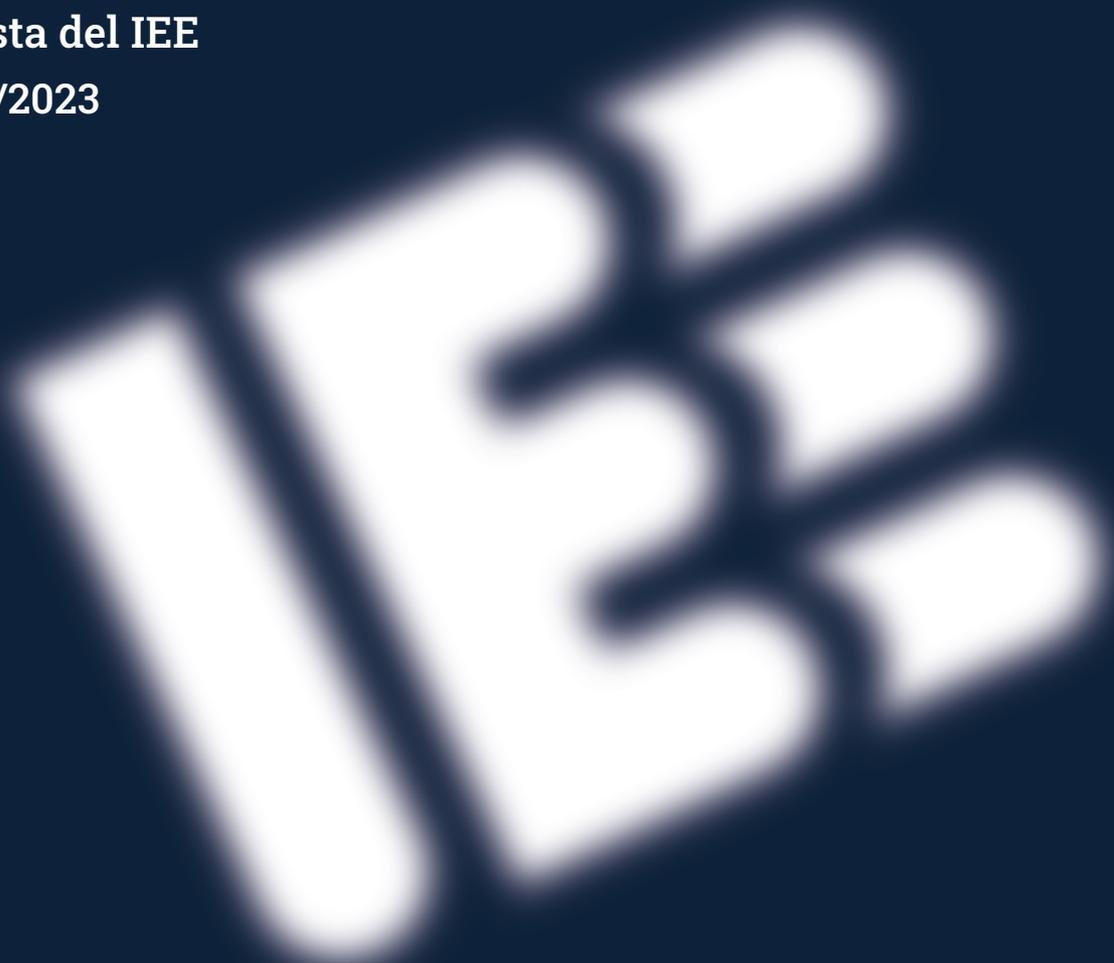
INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

La inversión en infraestructuras

El modelo concesional como palanca
del crecimiento económico y social

Revista del IEE

N.º 2/2023



La inversión en infraestructuras

**El modelo concesional como palanca
del crecimiento económico y social**

Revista del IEE

N.º 2/2023



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Director de la Revista del IEE

Gregorio Izquierdo Llanes

Consejo de Redacción de la Revista del IEE

Carlos Ruiz Fonseca, Erica Alonso Alba, Adrián González Martín, María del Carmen Vizcaya León, Paloma Blanco Ramos y Jaime Elías Navarro García

Editor

José María Pérez de Tudela Vázquez

El Instituto de Estudios Económicos no se identifica necesariamente con el contenido de los documentos publicados en esta Revista. Las opiniones y valoraciones que se muestran en los artículos son propias de los autores.

© 2023 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid

Tel.: 917 820 580

iee@ieemadrid.com

www.ieemadrid.es

© 2023 IEE, Estudio Introductorio - JULIÁN NÚÑEZ SÁNCHEZ y BRUNO DE LA FUENTE BITAINE, La necesidad de recuperar el modelo concesional para seguir invirtiendo en infraestructuras, palancas del crecimiento económico y social - JOSÉ RAMÓN MARTÍNEZ RESANO, Colaboración público-privada en infraestructuras o el deber de hacer de la necesidad virtud - JOSÉ MANUEL VASALLO; LAURA GARRIDO; MARÍA DE LOS ÁNGELES BAEZA y THAIS RANGEL, Contribución del modelo de colaboración público-privada (CPP) a la eficiencia y la calidad de servicio de las infraestructuras - GINÉS DE RUS MENDOZA, Colaboración público-privada para la mejora de la eficiencia del gasto público en infraestructuras de transporte - JULIO GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto público en el ámbito de las infraestructuras de transporte - ANABELÉN CASARES MARCOS, Colaboración público-privada o la cuadratura del círculo: cómo lograr más y mejor interés general con menos gasto público

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.

gallego@dg-gallego.com

ISSN: 0210-9565

Depósito Legal: M. 8.715-1980

Documento digital PDF

Octubre 2023

La Revista del Instituto de Estudios Económicos está incluida en la base de datos ISOC, producida por el Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC).

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

Relación de autores

(por orden de aparición en la Revista)

JULIÁN NÚÑEZ SÁNCHEZ

Presidente

Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de infraestructuras (SEOPAN)

BRUNO DE LA FUENTE BITAINE

Director de Concesiones, Economía y Estudios

Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de infraestructuras (SEOPAN)

JOSÉ RAMÓN MARTÍNEZ RESANO

Asesor. Departamento de Estabilidad Financiera

Banco de España

JOSÉ MANUEL VASSALLO

Catedrático del Departamento de Ingeniería del Transporte, Territorio y Urbanismo

Universidad Politécnica de Madrid

LAURA GARRIDO

Investigadora postdoctoral. Centro de Investigación del Transporte (TRANSyT)

Universidad Politécnica de Madrid

MARÍA DE LOS ÁNGELES BAEZA

Profesora Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad

Universidad de Granada

THAIS RANGEL

Profesora Contratada Doctora del Departamento de Ingeniería de Organización,

Administración de Empresas y Estadística

Universidad Politécnica de Madrid

GINÉS DE RUS MENDOZA

Catedrático de Economía Aplicada

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Profesor de Análisis Coste-Beneficio

Universidad Carlos III de Madrid

Investigador Asociado

FEDEA



JULIO GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ

PhD

Presidente

IE Center for Transport Economics and Infrastructure Management

Presidente

Eco Rail

ANABELÉN CASARES MARCOS

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de León



Índice

ESTUDIO INTRODUCTORIO	9
1. Un análisis del <i>stock</i> de capital neto en las principales economías avanzadas	9
2. Una estimación de las necesidades mínimas de inversión en infraestructuras en España....	16
3. Una estimación de las necesidades mínimas de inversión mediante la colaboración público-privada	21
4. Los efectos positivos de la adopción de modelos de colaboración público-privada para la provisión de recursos económicos y financieros en el ámbito de las infraestructuras	22
5. Análisis coste-beneficio: mejora de la eficiencia mediante la colaboración público-privada. La necesidad de la gobernanza como factor determinante de su elección	23
LA NECESIDAD DE RECUPERAR EL MODELO CONCESIONAL PARA SEGUIR INVIRTIENDO EN INFRAESTRUCTURAS, PALANCAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SOCIAL	26
JULIÁN NÚÑEZ SÁNCHEZ Presidente / Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de infraestructuras (SEOPAN)	
BRUNO DE LA FUENTE BITAINE Director de Concesiones, Economía y Estudios / Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de infraestructuras (SEOPAN)	
COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN INFRAESTRUCTURAS O EL DEBER DE HACER DE LA NECESIDAD VIRTUD	34
JOSÉ RAMÓN MARTÍNEZ RESANO Asesor. Departamento de Estabilidad Financiera / Banco de España	
Introducción	35
1. Sobre la calidad de la provisión	35
2. Sobre las mejores prácticas de gobernanza	37
3. Colaboración público-privada y eficiencia fiscal.....	42
4. Conclusiones.....	43
Referencias bibliográficas	44



CONTRIBUCIÓN DEL MODELO DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (CPP) A LA EFICIENCIA Y LA CALIDAD DE SERVICIO DE LAS INFRAESTRUCTURAS 45

JOSÉ MANUEL VASSALLO | Catedrático del Departamento de Ingeniería del Transporte, Territorio y Urbanismo / Universidad Politécnica de Madrid

LAURA GARRIDO | Investigadora postdoctoral. Centro de Investigación del Transporte (TRANSyT) / Universidad Politécnica de Madrid

MARÍA DE LOS ÁNGELES BAEZA | Profesora Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad / Universidad de Granada

THAIS RANGEL | Profesora Contratada Doctora del Departamento de Ingeniería de Organización, Administración de Empresas y Estadística / Universidad Politécnica de Madrid

1. Contexto y motivación.....	46
2. El modelo de colaboración público-privada frente a la contratación convencional.....	47
3. Métodos empleados para evaluar la eficiencia y el desempeño.....	48
4. Experiencias en la comparativa de eficiencia y calidad de servicio entre el modelo de colaboración público-privada y la contratación convencional.....	50
5. Algunos errores a la hora de comparar el modelo de CPP con la contratación convencional.....	56
6. Conclusiones.....	58
Referencias bibliográficas	59



COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE..... 64

GINÉS DE RUS MENDOZA | Catedrático de Economía Aplicada / Universidad de Las Palmas de Gran Canaria | Profesor de Análisis Coste-Beneficio / Universidad Carlos III de Madrid | Investigador Asociado / FEDEA

Introducción	65
1. El papel del gobierno y de la iniciativa privada.....	66
2. La importancia del diseño de los contratos de colaboración público-privada	69
3. Conclusiones.....	74
Referencias bibliográficas	75

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y SU RELEVANCIA CUANTITATIVA EN LA MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN EL ÁMBITO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE..... 77

JULIO GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ | PhD | Presidente / IE Center for Transport Economics and Infrastructure Management | Presidente / Eco Rail

1. La colaboración público-privada..... 78

2. Gasto público, inversión y eficiencia..... 79

3. La financiación de la colaboración público-privada 81

4. La colaboración público-privada en España: más voluntarismo que realidades..... 83

5. Estimación del impacto en el gasto público de un modelo de pago por uso 84

6. Reflexión final 85

COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA O LA CUADRATURA DEL CÍRCULO: CÓMO LOGRAR MÁS Y MEJOR INTERÉS GENERAL CON MENOS GASTO PÚBLICO 86

ANABELÉN CASARES MARCOS | Catedrática de Derecho Administrativo / Universidad de León

Introducción 87

1. La inexistencia de monopolio público para la satisfacción de las necesidades colectivas 89

 1.1. La constitucionalización del interés general..... 89

 1.2. La alianza históricamente inevitable entre Administración pública y sector privado.... 91

2. La colaboración privada para la satisfacción de fines públicos en el Derecho Administrativo español..... 93

 2.1. Ejercicio privado de funciones públicas 94

 2.2. La contratación pública como herramienta estratégica al servicio de la colaboración público-privada..... 96

3. Desafíos planteados a la colaboración tradicional entre ambos sectores en el contexto actual..... 101

 3.1. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como coordenadas insoslayables para el desarrollo de cometidos públicos..... 101

 3.2. La colaboración público-privada al servicio de la introducción del criterio de calidad en la satisfacción de necesidades colectivas 106

4. Reflexión final108



Estudio Introductorio

El proceso de acumulación y la calidad del capital físico de una economía es determinante para su crecimiento en el largo plazo. **Una mayor dotación de infraestructuras de alta calidad fomenta la actividad empresarial** y, por ende, la localización de un mayor volumen de inversiones y de empleo, mejorando, asimismo, la productividad asociada a estos factores.

Las distintas dotaciones de *stock* de capital público y el esfuerzo inversor en cada uno de los países están condicionados, fundamentalmente, por la dinámica de crecimiento a largo plazo de los mismos, así como por sus procesos de convergencia/divergencia con respecto a las distintas áreas económicas a las que pertenecen. De igual forma, **la posición del ciclo en la economía, la situación de las finanzas públicas y la preeminencia de determinados componentes institucionales que afectan al funcionamiento de los mercados determinan la dinámica del gasto en capital público**, así como la relación que se establece entre el *stock* de capital neto y el crecimiento económico en el largo plazo.

En los países avanzados no solo es necesario tener un elevado nivel de capital en infraestructuras, en términos de población ocupada, para seguir manteniendo tasas de crecimiento de la producción y del empleo. Esta ratio del *stock* de capital en infraestructuras, más allá del proceso de depreciación que se vaya produciendo, debe ir también aumentando, puesto que su evolución se ve condicionada por otros factores asociados, entre otros con el avance tecnológico, que inciden sobre el crecimiento de la productividad y que requieren, cada vez en mayor proporción, de una mayor dotación y calidad de los servicios que prestan este tipo de infraestructuras.

Se puede concluir, por tanto, que **el aumento de la renta per cápita, así como la reducción de los niveles de desigualdad que se producen por este proceso de acumulación de capital en infraestructuras públicas, introducen una serie de cambios en la actividad económica que condicionan, a su vez, el esfuerzo inversor en capital público para la instalación, construcción y uso de las distintas infraestructuras** energéticas, de transportes y de comunicaciones, los equipamientos urbanos o las instalaciones educativas y sanitarias, entre otras.

1. Un análisis del *stock* de capital neto en las principales economías avanzadas

La teoría económica muestra una serie de hechos estilizados acerca de la importancia de la acumulación del *stock* de capital sobre el crecimiento y el desarrollo económicos. Estas investigaciones apuntan hacia una **relación positiva entre la acumulación de capital y el crecimiento económico**.¹ En este sentido, la acumulación de capital per cápita se asocia con cre-

¹ SoLow, R. M. (1956), «A Contribution to the Theory of Economic Growth», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, N.º 1 (Feb.), The MIT Press.



cimientos de la productividad y, a partir de estos, con aumentos de las rentas de los agentes, que permitirían mejoras de potencial del bienestar económico y social.

Asimismo, **la acumulación de capital está estrechamente vinculada a la transformación estructural de las economías**. Esta transformación estructural implica la reasignación de recursos desde sectores con menores tasas de productividad hacia otros más productivos. En estos casos, una mayor dotación de infraestructuras juega un papel fundamental a la hora de facilitar y acelerar este tránsito.

El capital humano, que es otro de los factores determinantes del crecimiento en una economía y que complementa al *stock* de capital físico, **también se ve favorecido por la mayor acumulación de infraestructuras**, en tanto en cuanto los proyectos de infraestructuras, tales como colegios, universidades, hospitales, aeropuertos, otros servicios públicos, etc., facilitan la atracción de talento y la formación del mismo, incidiendo positivamente en el crecimiento económico a través de mejoras en la eficiencia y en la acumulación de este factor fundamental para el crecimiento económico.

Asimismo, **las inversiones en infraestructuras** que permitan aumentar el *stock* de capital físico son un factor esencial para el desarrollo económico, puesto que **proporcionan plataformas de transporte, acceso a suministros energéticos, comunicación y redes de datos, así como otro tipo de servicios públicos que atraen inversiones privadas y fomentan la competitividad y la productividad**.

Por otro lado, **aquellos países que poseen dotaciones de recursos naturales suelen experimentar procesos de acumulación de capital público en infraestructuras relacionadas con la explotación de estos recursos**, consistentes en la extracción y procesamiento de los mismos, así como en las industrias auxiliares relacionadas con ellos.

Cabe destacar que **la acumulación de capital presenta rendimientos marginales decrecientes**; es decir, la contribución marginal de cada unidad de capital adicional tiende a disminuir a medida que aumenta el *stock* de capital. **Esta dinámica podría ser superada en la medida en que las mayores dotaciones de infraestructuras se acompañen con las necesidades reales de producción e impliquen una mejora de la eficiencia de la producción** del resto de los factores, así como un aumento exógeno de la productividad total de los mismos.

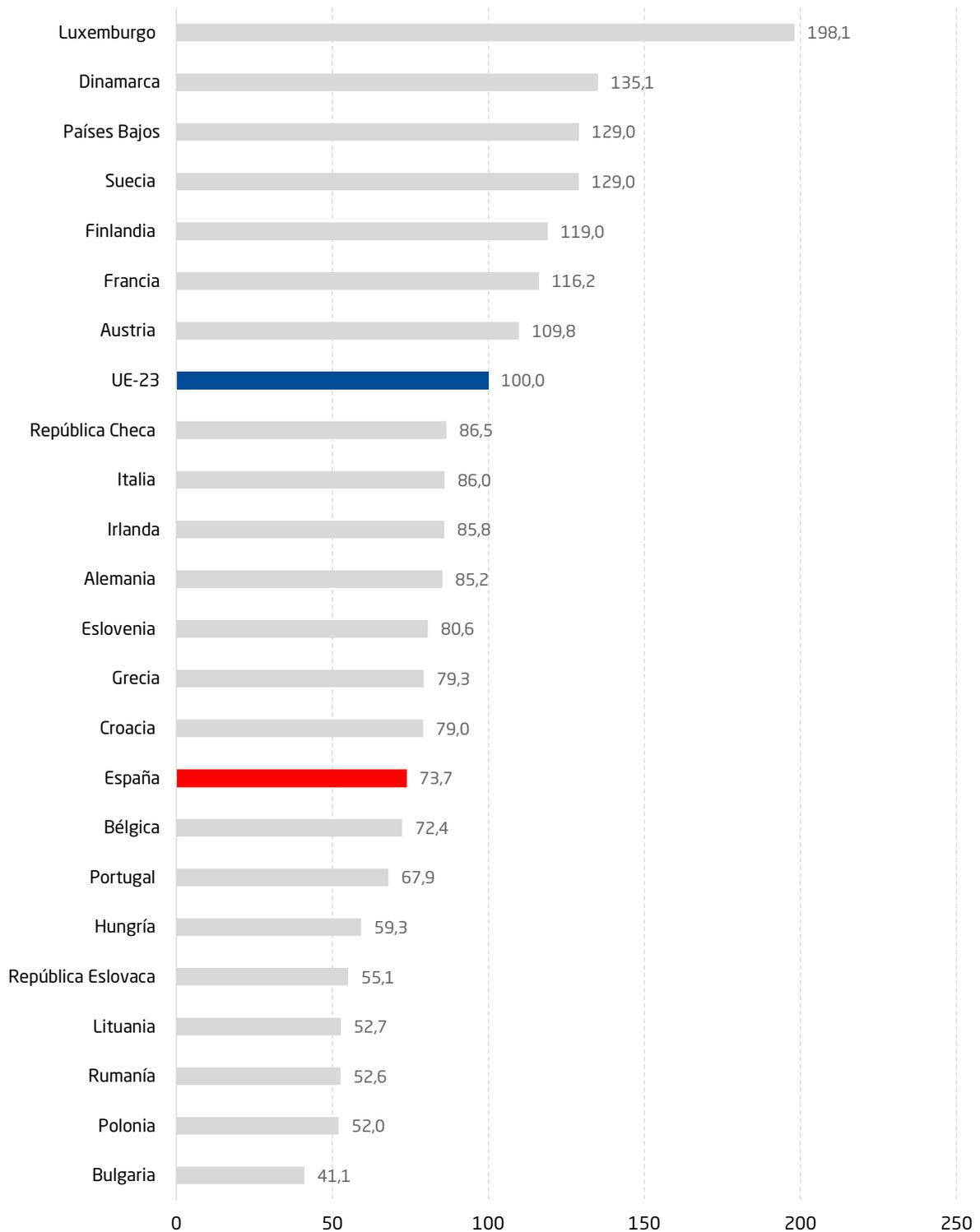
Estas vinculaciones, por tanto, determinan la relación que se establece entre el nivel de output y el stock de capital acumulado. De igual forma, esta elasticidad entre el *output* y el *stock* de capital depende del nivel de renta de los países, así como de su nivel de *stock* de capital inicial. Se ha de destacar, igualmente, que entre los países más avanzados este tipo de relaciones incluso pueden amplificarse por factores institucionales como son todos aquellos que promueven mejoras en la asignación de factores y productos a través del mecanismo de los mercados.



GRÁFICO 1

Stock de capital público per cápita 2019

Promedio de los países = 100



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de «FMI Investment and Capital Stock Dataset, 1960-2019 (May 2021)» y Banco Mundial.



Los países con mayor dotación de capital per cápita son, también, los que presentan un mayor PIB per cápita (Gráfico 1). En este sentido, Luxemburgo, Dinamarca y los Países Bajos presentan un alto *stock* de capital per cápita público y, al mismo tiempo, un elevado PIB per cápita. Son diversos los motivos que pueden explicar las diferencias en el *stock* de capital público per cápita entre el norte de Europa y el sur y este de la misma. Entre ellos destaca el mayor desarrollo de infraestructuras tales como carreteras, puertos, aeropuertos y redes de comunicación, así como la mayor participación en la actividad económica de sectores con una elevada intensidad de utilización de bienes de capital en la producción, en muchos casos relacionados con el sector industrial y con sectores tecnológicos avanzados.

Por su parte, **España presenta un *stock* de capital público per cápita inferior al de la media de la UE en más de un 25%**, con una puntuación similar a la obtenida por países del sur, mientras que su renta per cápita se sitúa tan solo un 10% por debajo del promedio comunitario. Ambas magnitudes están aún lejos de las economías más desarrolladas de la UE, lo que implica una mayor necesidad de incrementar el *stock* de capital público como factor de convergencia de nuestra renta per cápita con nuestros principales socios comerciales.

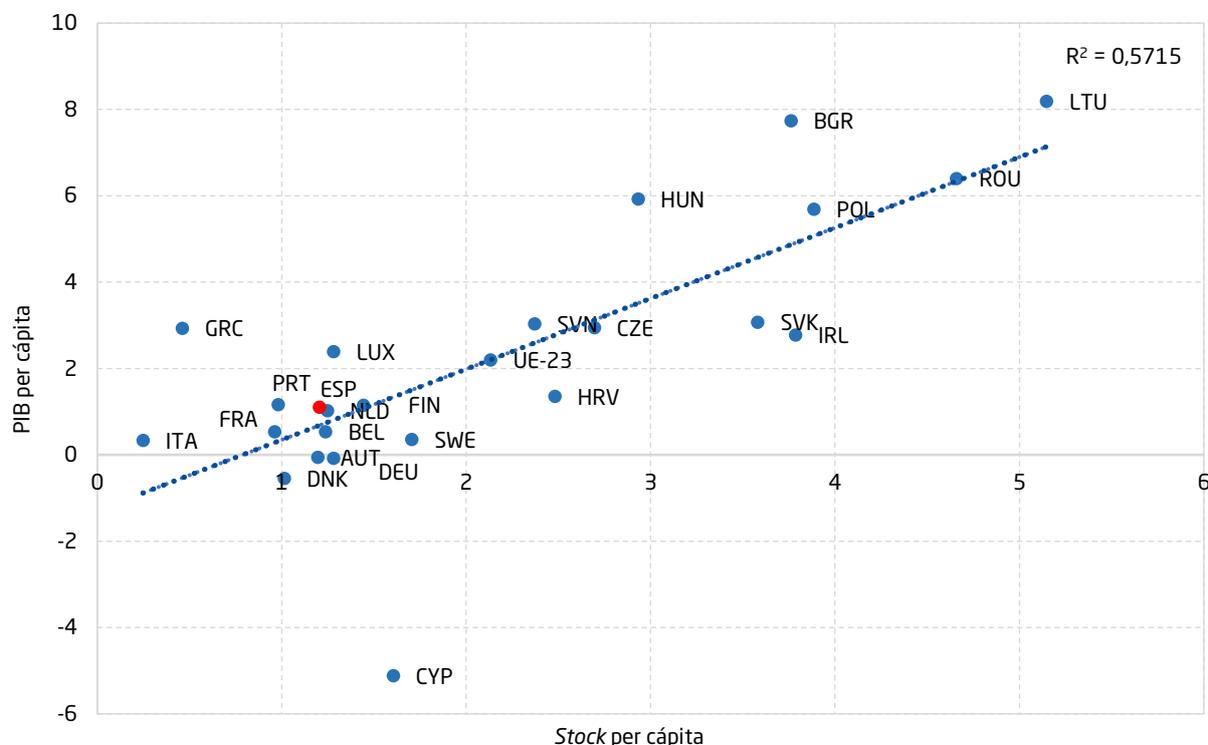
Con relación al proceso de acumulación del *stock* per cápita en los últimos años y su vinculación con el crecimiento económico, tal y como se evidencia en el Gráfico 2, **los países del este de la UE presentan mayores tasas de acumulación de *stock* de capital público y mayores tasas de crecimiento de la renta per cápita** en el periodo considerado (1999-2019). En este sentido, **los fondos europeos asignados a estos países para su convergencia con la media comunitaria están propiciando estos positivos resultados para los países de la ampliación.**



GRÁFICO 2

Relación entre *stock* per cápita público y PIB per cápita

Promedio de las tasas de variación 1999-2019



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de «FMI Investment and Capital Stock Dataset, 1960-2019 (May 2021)» y Eurostat.

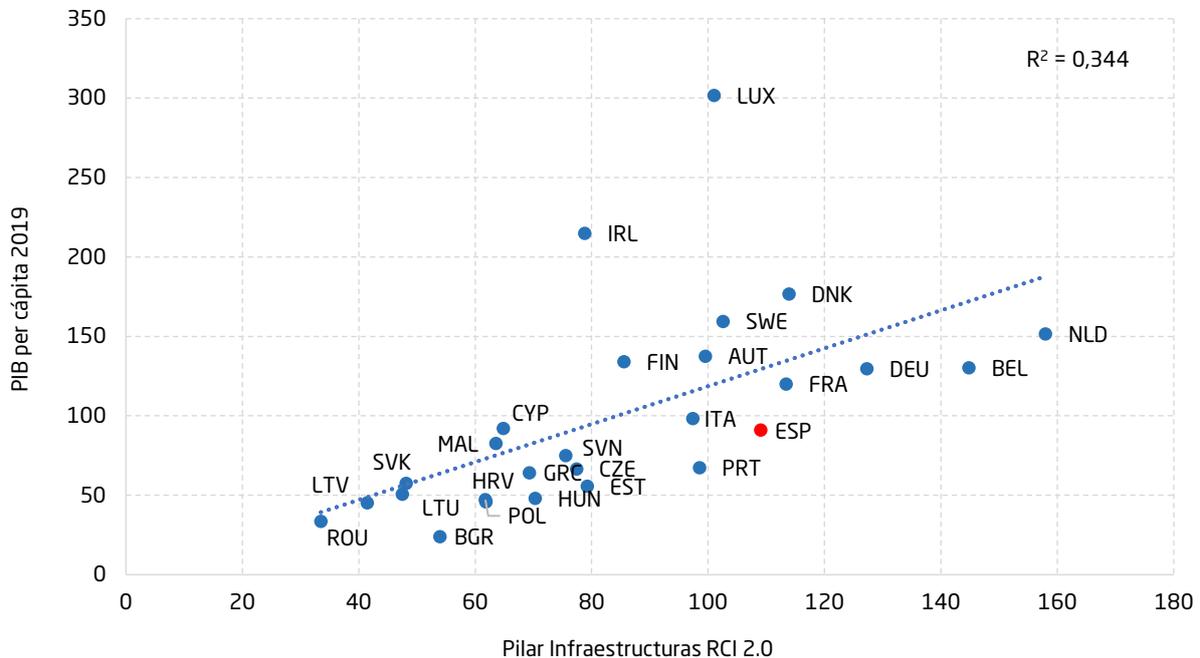
Asimismo, el Gráfico 2 muestra la evidencia empírica de que el aumento del *stock* de capital público está positivamente correlacionado con el crecimiento económico a largo plazo. Por su parte, España se sitúa en línea con los crecimientos del PIB per cápita y del *stock* per cápita de los principales países de la UE en el periodo analizado, lo que indicaría cierta pérdida de dinamismo del proceso de convergencia de nuestra economía con respecto a estos países, al reflejar aún menores niveles de estas variables en el periodo actual, tal y como se ha mostrado anteriormente.

Con respecto al desempeño del *stock* de capital que opera en cada una de las economías, el pilar de infraestructuras del «Regional Competitiveness Index 2022», elaborado por la Comisión Europea, mide la calidad de las infraestructuras; es decir, su óptimo funcionamiento en cuanto a fuente de mejora de la eficiencia de una economía. La calidad de estas garantiza una mayor integración de las regiones, lo cual redundará en un fuerte impacto en la competitividad. Así, como se observa en el Gráfico 3, la mayor competitividad en materia de infraestructuras se encuentra relacionada con niveles superiores de desarrollo y bienestar económico.

GRÁFICO 3

Relación entre PIB per cápita y competitividad en infraestructuras

RCI 2.0 2019



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de «FMI Investment and Capital Stock Dataset, 1960-2019 (May 2021)» y «The EU Regional Competitiveness Index 2022».

La acumulación del *stock* de capital neto es el resultado de aumentar sucesivamente la formación bruta de capital fijo, de tal forma que este aumento de la inversión cubra la depreciación del capital y genere, por tanto, un excedente neto. Este proceso es especialmente relevante en las economías más desarrolladas, donde el *stock* de capital público neto es elevado y en las que es necesario realizar, por lo tanto, una mayor inversión, puesto que el volumen de depreciación del capital instalado que se acumula es superior. Por lo tanto, la relación entre la inversión en capital público en infraestructuras y el crecimiento del *stock* de capital neto depende, en gran medida, del *stock* de capital inicial. De igual forma, cuanto mayor es el *stock* de capital en infraestructuras instalado mayor es el esfuerzo inversor, definido como la relación entre inversión/PIB que se debe realizar para mantener tanto una ratio de *stock* neto per cápita constante, como para que esta acumulación de capital genere efectos económicos positivos sobre el crecimiento.

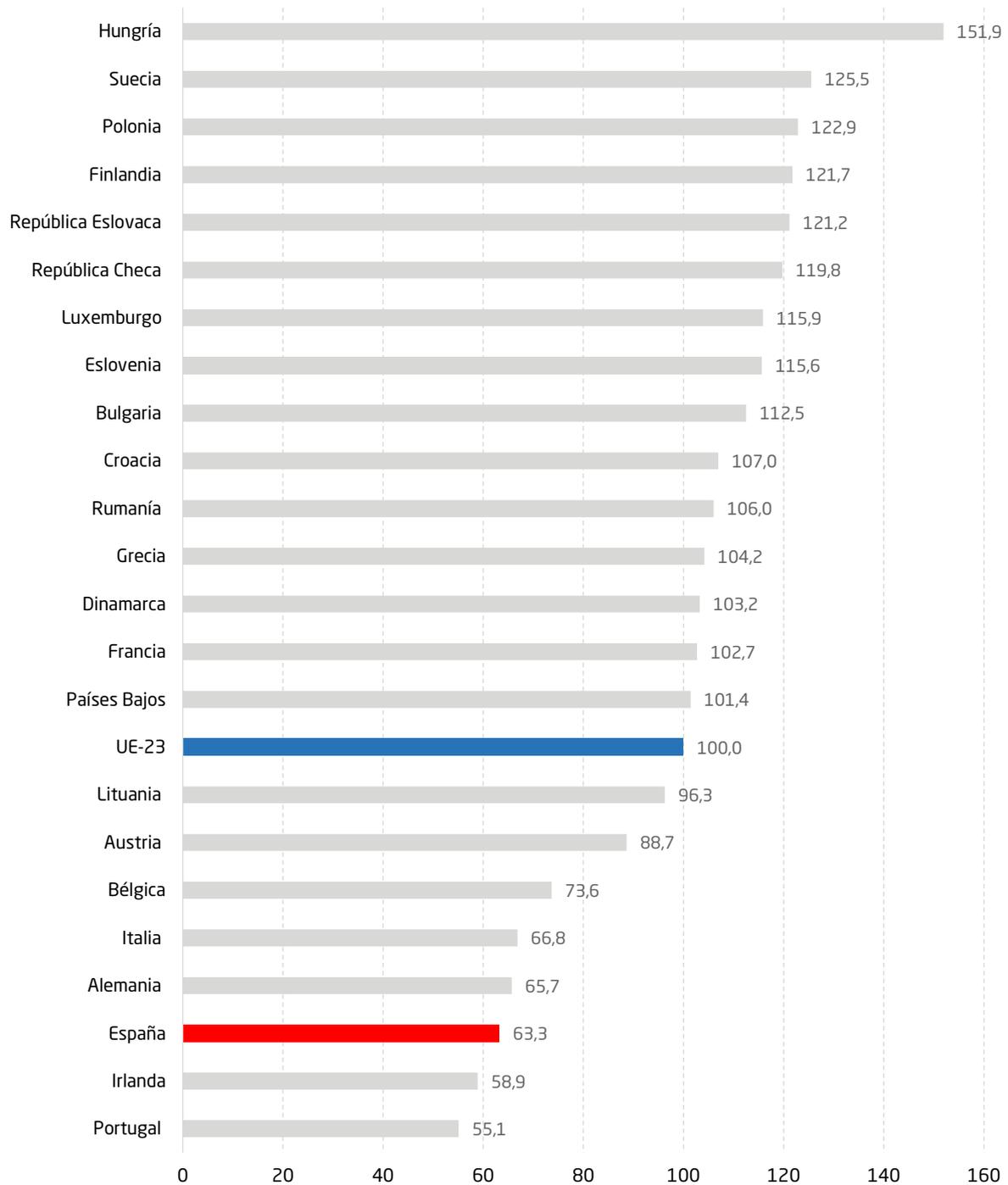
Como se observa en el Gráfico 4, el esfuerzo inversor presenta dos situaciones claramente diferenciadas entre los países de la Unión Europea. Tanto los países de la ampliación como los países nórdicos presentan mayores tasas de crecimiento del esfuerzo inversor en el periodo considerado. En ambos casos, estos resultados sugieren mejoras de la competitividad y del crecimiento de la renta per cápita, favoreciendo la convergencia de las economías del este de Europa y un mayor grado de inversión del que precisa la cobertura del elevado gasto en depreciación del capital que acumulan los países nórdicos.



GRÁFICO 4

Esfuerzo inversor público 2013-2019 (% del PIB)

Promedio de las tasas de variación 2013-2019. Promedio de los países = 100



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de «FMI Investment and Capital Stock Dataset, 1960-2019 (May 2021)».



Con respecto al mayor esfuerzo inversor de los países del norte de la UE, se han de resaltar varios factores. Entre ellos destacan la **cultura fiscal** y las **prioridades presupuestarias**, en tanto en cuanto los países del norte de Europa tienen una tradición de bienestar social fuerte y tienden a priorizar la inversión en áreas como educación, investigación y desarrollo, y servicios públicos de alta calidad frente a los países del sur de Europa, más centrados en la gestión de la deuda y el gasto corriente. Otro elemento que puede afectar al mayor esfuerzo inversor son los **factores políticos y administrativos**, ya que los países del norte de Europa presentan, en términos generales, un **sistema político más estable y una burocracia más eficiente** que los países del sur europeo, lo que **facilita la planificación y ejecución de inversiones a largo plazo por parte del sector público, así como la acumulación de los excedentes de inversión en stock de capital**.

Por otra parte, **se observan menores valoraciones en el esfuerzo inversor de economías del sur de Europa como Italia, Portugal y España, y en otros países como Alemania, Bélgica e Irlanda**. En ambas, esta evolución podría condicionar su competitividad durante los próximos años; no obstante, se ha de destacar, con respecto al primer grupo de países, el efecto importante que está generando la posición de las finanzas públicas, el déficit y la deuda pública acumulada con respecto a la propensión a realizar un mayor gasto en infraestructuras por parte del sector público en cada uno de estos países. Esto es, **cuando se produce una posición del ciclo contractiva o en situaciones de ajuste presupuestario, el gasto en capital productivo tiende a reducirse en mayor medida que el gasto corriente**.

Esta fue una de las principales motivaciones para implementar políticas contracíclicas de apoyo al gasto en inversión tras las dos grandes crisis recientes (financiera y covid-19) a nivel comunitario, actuaciones que conllevan programas supranacionales de apoyo al gasto público en capital de infraestructuras, cuyo fin, entre otros, es el de movilizar la inversión privada e impulsar el potencial de crecimiento del conjunto de la economía de la UE.

2. Una estimación de las necesidades mínimas de inversión en infraestructuras en España

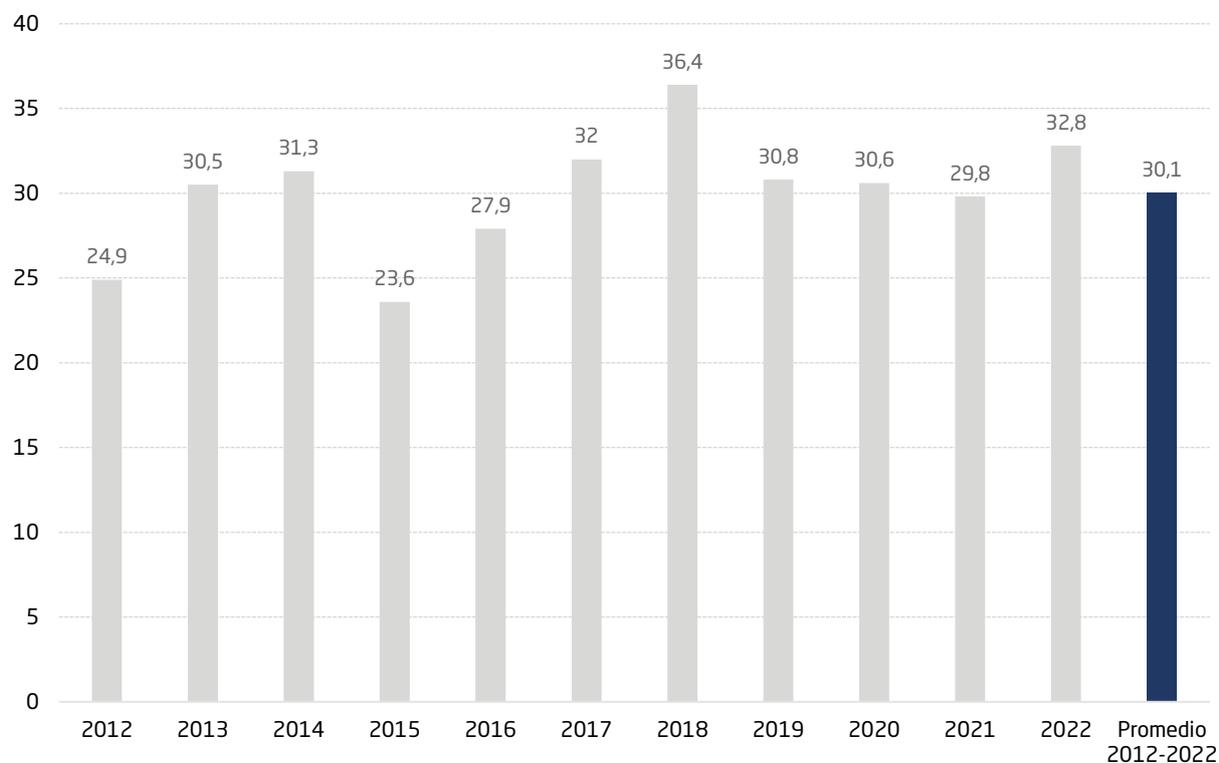
El **Centro de Investigaciones Sociológicas** (CIS), en su «Encuesta sobre la opinión pública y política fiscal», evalúa la suficiencia de recursos públicos destinados a distintas áreas de gasto público. Con respecto a los **recursos destinados a obras públicas durante los últimos años**, el porcentaje de población encuestada que opina que este gasto es insuficiente se ha mantenido en torno al 30,1% sobre el total, mostrando una elevada preferencia social sobre este tipo de demanda de bienes y servicios públicos (Gráfico 5).



GRÁFICO 5

La insuficiencia de recursos destinados a obras públicas en España

Porcentaje de personas del total de población que piensan que los recursos son insuficientes



Fuente: Elaboración propia según los datos de la «Encuesta sobre la opinión pública y política fiscal» del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Es preciso, en primer lugar, evaluar la evolución reciente de la inversión en este tipo de bienes de capital y su incidencia en el proceso de acumulación de *stock* de capital público del conjunto de la economía, para considerar si el esfuerzo inversor que se está realizando es suficiente para mantener y superar nuestros actuales niveles de bienestar.

La acumulación de capital en infraestructuras conlleva un mínimo de inversión en el mantenimiento de las mismas, por lo que cuanto mayor es este *stock*, mayor es el volumen de inversión bruta necesario que se debe realizar (sin tener en cuenta la naturaleza de las mismas) **para que estas infraestructuras no se deterioren** y pierdan valor. España presenta una dotación de capital público en infraestructuras importante, derivado del proceso de convergencia que se produjo en nuestra economía desde nuestra incorporación a la Unión Europea y de la disponibilidad de recursos financieros adicionales provenientes de los fondos europeos.

Este *stock* de capital requiere de una inversión mínima anual próxima a 11.700 millones de euros, derivada del consumo de capital fijo por el uso y el envejecimiento de estas infraestructuras. Tal y como se observa en la Tabla 1 (ver más adelante), dados los niveles de inversión bruta en infraestructuras registrados durante el periodo 2014-2022, esto es, aproximadamente 93.400 millones de euros, **para que el *stock* de capital público no se hubiera**

visto deteriorado por la depreciación del capital, habría sido necesaria una inversión adicional acumulada de 11.200 millones de euros durante este periodo. Esto habría supuesto incrementar el gasto en inversión en infraestructuras, en promedio, por un importe anual de 1.254 millones de euros.

La inversión en infraestructuras a través de modelos de contratación público-privada (CPP) registró, durante el periodo 2014-2022, un total de unos 6.300 millones de euros según datos de SEOPAN (ver Tabla 1 más adelante). Bajo el escenario anterior de gasto mínimo necesario en inversión en infraestructuras para cubrir la depreciación, y asumiendo que se mantiene constante el porcentaje de inversión bruta en infraestructuras a través de la CPP², esta debería haber totalizado 28.500 millones de euros durante este periodo, tan solo para sufragar el gasto derivado por el uso y el mantenimiento de estas infraestructuras. Es decir, hubiera sido conveniente elevar esta inversión a través de CPP en unos 22.200 millones de euros. Esto habría supuesto incrementar el gasto de inversión en infraestructuras a través de CPP, en promedio, por un importe anual aproximado de unos 2.400 millones de euros adicionales.

Pues bien, tal y como se ha descrito anteriormente, nuestra economía requiere que la relación entre *stock* de capital y PIB no permanezca, al menos, constante, por lo que es necesario realizar inversiones por un importe mínimo, teniendo en cuenta que las necesidades de acumulación de capital serían superiores por el avance de los otros factores que inciden sobre la Productividad Total de los Factores (PTF), tales como el avance tecnológico o la innovación entre otros.

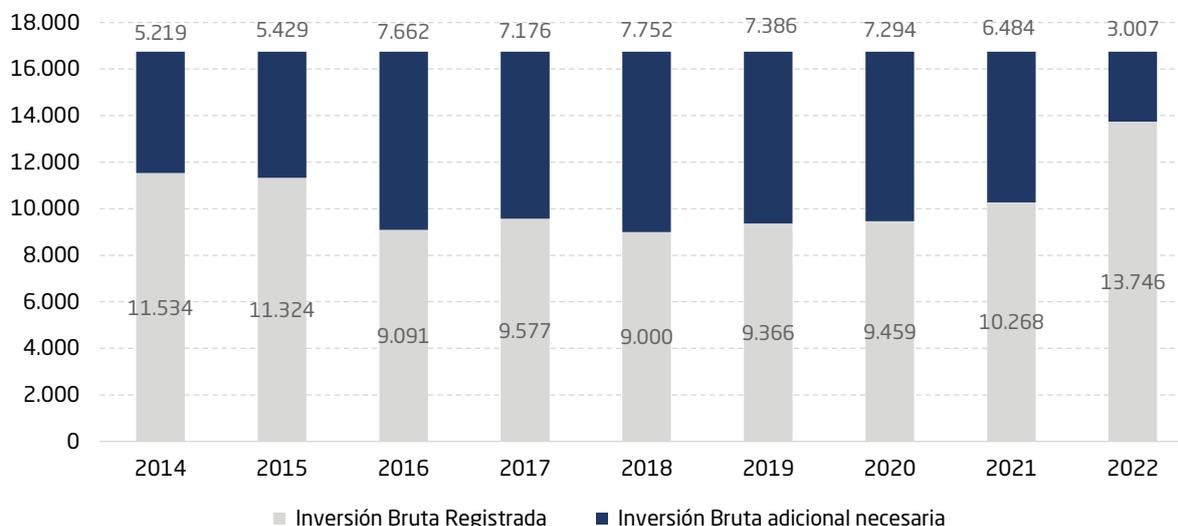
De esta forma, **si se considera el crecimiento de la economía española durante el periodo 2014-2022, para mantener la relación entre *stock* de capital público/PIB en el periodo³, sería necesario haber realizado una inversión bruta pública por un valor acumulado de 150.800 millones de euros. Esto supone que la Administración pública tendría que haber presupuestado, como mínimo, un importe medio anual de inversión en infraestructuras próximo a los 16.800 millones de euros, promedio muy superior al gasto público realizado durante este periodo, tal y como se observa en el Gráfico 6. La brecha acumulada en estos últimos 9 años correspondería a 57.409 millones de euros en inversión bruta pública (6.378 millones de euros anuales), para mantener el *stock* de capital con un peso respecto al PIB del 42%, el promedio observado durante el periodo 2012-2022.**

² Este porcentaje se situó, durante el periodo 2003-2011, en el 27% del total del gasto en infraestructuras de importe mayor de 1M de euros, según datos de SEOPAN.

³ En promedio, durante el periodo 2012-2022, según los datos disponibles por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie), el *stock* de capital neto/PIB se situó en el 42%.



GRÁFICO 6

Déficit de inversión bruta pública en infraestructurasRatio *stock* de capital neto/PIB (2014-2022). Millones de euros

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos según los datos del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie).

En definitiva, **considerando el mantenimiento o depreciación del *stock* de capital público en infraestructuras, la inversión debería haber sido de 1.518 millones de euros anuales superior a la realizada.** Por otro lado, **para sostener la relación entre el *stock* de capital público y el PIB en el 42% (promedio 2012-2022) la inversión bruta anual requerida supera en 6.378 millones de euros anuales en promedio a la acometida.**

Tal y como indica el Consejo Económico y Social en su informe sobre la inversión pública en España, «la inversión pública en España, entendida como el gasto total en bienes de capital de las Administraciones públicas, se desplomó a raíz de la crisis hasta niveles históricamente bajos y no está remontando suficientemente con la recuperación económica, indicando las cifras volúmenes anuales que ni siquiera alcanzarían para cubrir la depreciación de infraestructuras y equipamientos. Así, aunque, de inicio, España posee una elevada dotación de capital público relativamente nuevo, **diez años de desplome de la inversión pública están provocando una reducción del *stock* y un envejecimiento del mismo que inciden negativamente sobre la competitividad, el crecimiento y el empleo de la economía española, y afecta a la calidad de vida de los ciudadanos**»⁴.

Una de las principales causas que motivó esta significativa minoración de la inversión pública fue el cambio en la orientación de la política fiscal a partir de 2010, iniciándose un proceso de consolidación presupuestaria en el que algunas partidas de gasto público se vieron severamente afectadas, particularmente, las de mayor vinculación con el aumento del potencial de

⁴ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2020), «La inversión pública en España: situación actual y prioridades estratégicas», Informe CES 01/2020, *Colección Informes*, marzo 2020.

crecimiento de la economía. **La posición actual de las finanzas públicas deja a los próximos gobiernos con un escaso margen de maniobra** para implementar una política presupuestaria que tenga como objetivos el refuerzo de la inversión en capital humano o infraestructuras, lo que requiere de medidas que promuevan la consolidación fiscal de estas Administraciones, especialmente por el lado del gasto público. **Por este motivo, mejorar la eficiencia del gasto público es la vía fundamental para abordar la necesaria consolidación fiscal a medio plazo**, ya que, a diferencia de las subidas impositivas, no resulta dañina para la actividad económica. En este sentido, se ha de destacar que la interacción entre el sector público y el privado es una de las palancas para la eficiencia del gasto público.

La externalización hacia el sector privado constituye una fuente de ahorro para los contribuyentes y una mejora asignativa, dado que permite aprovechar la mayor especialización, eficiencia y potencial de innovación de las empresas, lo que se traduciría en un ahorro de costes. Además, la externalización hacia el sector privado arroja un mayor grado de flexibilidad en la asignación de recursos, permitiendo respuestas más ágiles frente a una demanda puntual, específica o cambiante. **Este ahorro en los costes se vería favorecido por la competencia introducida, el aprovechamiento de rendimientos de escala y el traslado de los costes fijos al proveedor.**

Esta ganancia de eficiencia por la mejora de la gestión de los proyectos, así como por la transferencia de riesgos y la disponibilidad de recursos financieros públicos para la inversión en infraestructuras, ha sido uno de los condicionantes que determinan la adopción del **modelo de colaboración público-privada** para la ejecución de los proyectos de inversión pública tanto en países avanzados como en países emergentes y en vías de desarrollo.

La colaboración público-privada es un modelo de gestión que implica la cooperación entre el sector público y el sector privado para llevar a cabo proyectos y servicios que, de otro modo, serían responsabilidad exclusiva del sector público. La gestión del gasto público a través del modelo de CPP presenta ventajas potenciales tales como la optimización de recursos presupuestarios, la mejora de la eficiencia de la gestión de los proyectos de financiación y de la calidad de los servicios prestados, así como una mayor transparencia en la gestión de los procesos de contratación y en el uso de los recursos públicos. En España el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructuras financiados a través de mecanismos de CPP ha permitido la acumulación de conocimiento y «saber hacer» por parte de la Administración pública y por las empresas españolas, lo que ha permitido, a su vez, incentivar la competencia entre estas entidades del sector privado y conformar un necesario marco institucional y regulatorio para el fomento de este tipo de contratación.

No obstante, el ajuste que se ha producido sobre la inversión pública en los últimos años ha incidido en una menor provisión de infraestructuras a través de esta fórmula de contratación, de tal forma que **España presenta, en el periodo reciente, uno de los niveles más reducidos de inversión, en proporción a su PIB, por medio de este modelo de contratación entre los principales países europeos.**



TABLA 1

Estimación de la inversión pública bruta en infraestructuras necesaria para mantener la ratio *stock* de capital neto/PIB (2014-2022)

Millones de euros

	Datos registrados	Datos estimados	Déficit
Stock de capital neto (2022)	526.411	573.486	47.075
Inversión bruta (2014-2022)	93.364	150.773	57.409
Inversión bruta a través de CPP (2014-2022)	6.325	36.383	30.058

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos según los datos de SEOPAN y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie).

3. Una estimación de las necesidades mínimas de inversión mediante la colaboración público-privada

A pesar de los múltiples beneficios de este tipo de modelo de contratación pública, **la colaboración público-privada en España para el desarrollo de infraestructuras se ha reducido significativamente en la última década. Las licitaciones de concesiones de obras superiores a un millón de euros representaron, en el año 2021, solamente el 12% de las del año 2011 (SEOPAN, 2023)⁵.**

Esta evolución viene determinada, en gran medida, por el severo ajuste que se ha registrado durante estos últimos años de la inversión pública en términos brutos, que ni siquiera ha sido suficiente para cubrir la depreciación del *stock* de capital instalado, produciendo una caída de la inversión neta en infraestructuras de la economía española que ha terminado repercutiendo en una menor participación de la colaboración público-privada.

Dadas las necesidades de inversión bruta que se han generado en la economía española, manteniendo constante el porcentaje de gasto en colaboración público-privada⁶, **el total de los recursos que hubieran debido dedicarse a la inversión en colaboración público-privada en infraestructuras ascenderían, aproximadamente, a unos 36.383 millones de euros durante el periodo 2014-2022. Como se observa en la Tabla 1, la inversión a través de este tipo de contratación ha ido alejándose de la necesaria para mantener los ratios de inversión, registrándose un déficit de inversión bruta en CPP de, aproximadamente, 30.000 millones de euros, lo que resultaría, en términos anuales, una necesidad del entorno de 4.547 millones de euros en inversión bruta en colaboración público-privada si se hubiera mantenido la relación entre el *stock* y el capital⁷.**

⁵ NÚÑEZ, J. y DE LA FUENTE, B. (2023), «La necesidad de recuperar el modelo concesional para seguir invirtiendo en infraestructuras, palancas del crecimiento económico y social»; artículo publicado en la presente Revista.

⁶ Vid. nota 2.

⁷ Vid. nota 3.



El impulso de esta clase de modalidad de contratación es clave para recuperar los niveles necesarios de inversión pública en infraestructuras, permitiendo que la combinación de recursos públicos y privados posibilite la financiación de proyectos que, de otra forma, no podrían llevarse a término por restricciones presupuestarias. De igual manera, gracias a la gestión del sector privado en su explotación y mantenimiento se alcanzarían mejores cotas de calidad y vida útil de estas infraestructuras asegurando su rentabilidad en términos financieros, económicos y sociales en el largo plazo.

4. Los efectos positivos de la adopción de modelos de colaboración público-privada para la provisión de recursos económicos y financieros en el ámbito de las infraestructuras

La colaboración público-privada puede definirse como *«una cooperación a largo plazo regulada contractualmente entre los sectores público y privado para el desarrollo eficiente de infraestructuras y servicios públicos, combinando recursos de las partes y distribuyendo los riesgos del proyecto de forma adecuada según su capacidad para gestionarlos»* (Alfen *et al.*, 2009)⁸. El fomento de la utilización de esta fórmula de contratación no solo obedece a los múltiples aspectos positivos que conlleva sobre la posición financiera de la Administración pública, sino también por las **numerosas ventajas que estos esquemas de colaboración público-privada presentan en términos de eficiencia y equidad intergeneracional**, y que respaldan el uso de estas fórmulas de contratación.

La introducción de la colaboración público-privada en el ámbito de las infraestructuras en países avanzados ha sido objeto de **numerosos estudios y análisis** para estimar su impacto en la reducción del gasto público. Aunque los resultados varían según el país y el sector, en general, **se ha encontrado evidencia empírica de que la colaboración público-privada genera un ahorro significativo en el gasto público con respecto a otras fórmulas tradicionales de contratación pública**⁹.

Por ejemplo, la concesión de la red de alta capacidad que gestiona el Estado mediante este tipo de contratación supondría, a partir de 2023, un menor importe anual del presupuesto estimado de 988 millones de euros en inversiones y 675 millones de euros en mantenimiento. Esto es, a través de la CPP se podrían liberar recursos destinados a estas partidas que suponen en torno a un 10% del presupuesto anual de inversión en infraestructuras de carreteras del Estado y un 4% del total del gasto en inversión pública del Estado en un ejercicio¹⁰.

⁸ ALFEN, H., KALIDINDI, S., OGUNLANA, S., WANG, S. Q., ABEDNEGO, M., FRANK-JUNGBECKER, A., JAN, A., KE, Y., LIU, Y. W., SINGH, L. B. y ZHAO, G. F. (2009), *Public-Private Partnership in infrastructure development: Case studies from Asia and Europe*, Bauhaus-Universität Weimar.

⁹ Tal y como se desprende de la evaluación de los proyectos de colaboración público-privada financiados por el BEI. EUROPEAN INVESTMENT BANK (2005), «Evaluation of PPP projects Financed by the EIB», *Evaluation Report*, marzo 2005.

¹⁰ GÓMEZ-POMAR, J. (2023), «La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto en el ámbito de las infraestructuras de transporte»; artículo publicado en la presente Revista.



En España, el modelo de colaboración público-privada en el ámbito de las infraestructuras se configura a través del **contrato de concesión**, que exige la transferencia del riesgo operacional al concesionario en la explotación de las obras o de los servicios (arts. 14 y 15 de la Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público). Pues bien, **a través de la colaboración público-privada pueden optimizarse los recursos presupuestarios destinados a la inversión pública. Esta mejora en la asignación de los recursos públicos se produciría tanto desde el punto de vista del análisis coste-beneficio como del cálculo de la rentabilidad social.**

El proyecto de inversión no requiere de desembolso inicial por parte del presupuesto público; es decir, no es necesario disponer de los recursos financieros por parte del sector público para financiar el gasto en capital, sino que **es el inversor privado el que adelanta la disponibilidad de estos recursos y el impacto sobre el presupuesto se limita, anualmente, al pago de la concesión por parte de la Administración** y, en algunos casos, en menor medida al pago de la misma por parte de sus usuarios. **Esto, a su vez, tiene implicaciones desde el punto de vista de la mejora de la equidad intergeneracional, puesto que los costes y beneficios de la infraestructura se reparten proporcionalmente entre las distintas generaciones a lo largo del ciclo de vida del proyecto.**

De igual forma, **la integración de las fases del ciclo de vida del proyecto de infraestructura generaría un ahorro en tiempo y coste de transacción en el propio proceso de licitación al reducirse el número de contratos y, por lo tanto, se requeriría de un menor volumen de recursos procedentes de la entidad pública para su adjudicación y gestión**, siempre y cuando se hayan conformado las instituciones adecuadas y se implementen los procesos de gobernanza asociados a las mismas.

Por último, el retorno fiscal del modelo de colaboración público-privada es mayor que el que se produciría por el tradicional de contratación, puesto que los ingresos procedentes de la imposición directa e indirecta serían superiores a través de esta fórmula de adjudicación.

5. Análisis coste-beneficio: mejora de la eficiencia mediante la colaboración público-privada. La necesidad de la gobernanza como factor determinante de su elección

La CPP genera beneficios de economías de escala y ahorros que se producen por la mejora de la eficiencia derivada de la integración del ciclo del proyecto (diseño, construcción, mantenimiento y explotación) en un consorcio de empresas privadas dotando al mismo de una visión global e integrada. **Estos se materializan a través de menores precios ofertados por estas empresas en los procesos de licitación competitiva**, al ofertarse en su conjunto, es decir, a lo largo del ciclo de vida del proyecto de infraestructura.

El **reparto de los riesgos** asociados al proyecto en cuanto a la asignación y gestión del mismo, entre el ente público y el socio privado, supone un ahorro significativo, puesto que estos riesgos llegan a totalizar entre el 2% y el 4% del coste total de la inversión. Estos riesgos,



relacionados con la desviación del presupuesto o la finalización del proyecto entre otros, se minimizan por parte del licitante al suponer una pérdida potencial de ingresos o un mayor sobrecoste que merma la rentabilidad económica y financiera de la concesión.

La transferencia del riesgo de construcción en los contratos de concesión genera, habitualmente, menores desviaciones en los presupuestos y las ofertas suelen estar mucho más ajustadas. El socio privado tiene incentivos para no desviarse de lo presupuestado en su inversión en obras debido a que cualquier sobrecoste en la construcción se traduciría en una pérdida de rentabilidad del proyecto.

Es posible, además, aumentar la calidad de los servicios prestados a los usuarios de las infraestructuras al exigir determinados umbrales de la misma en los pliegos de contratación por parte del ente público durante la fase de explotación y mantenimiento de dichos activos de la concesión. Así, **una de las ventajas de este modelo es que permite vincular los niveles de desempeño con el volumen de ingresos del concesionario, alineando los beneficios sociales con los privados.**

De igual forma, la naturaleza de largo plazo de este tipo de proyectos, así como la adjudicación mediante procesos de concurrencia competitiva, permite al licitador introducir **criterios de innovación en la adjudicación y que estén asociados con la naturaleza de la infraestructura**, mejorando su coste-beneficio a lo largo del ciclo del proyecto o con cualquier objetivo de política pública como, por ejemplo, mejorar la seguridad vial, el medioambiente o la equidad territorial, entre otros.

Ahora bien, **es necesario que este tipo de modelo de contratación esté sujeto siempre a una serie de consideraciones para que puedan producirse dichas ventajas competitivas** con respecto a otras fórmulas de contratación. **Estas hacen referencia a exigencias en cuanto a gobernanza, institucionalización y transparencia por parte de la Administración pública en relación con el proceso de planificación, licitación, adjudicación y ejecución y supervisión de la concesión posterior por parte de la entidad privada.**

Para ello es preciso el desarrollo de un sistema institucional en el que se promuevan los adecuados procesos de planificación, evaluación, regulación, diseño de contratos, seguimiento y control de la participación privada en la obra pública. **Tanto la evaluación independiente ex ante de la rentabilidad social de los proyectos como el diseño de los contratos con una asignación eficiente de los riesgos y la mejora de los mecanismos de intervención pública, contribuyen a seleccionar los proyectos más competitivos, minimizando los sobrecostes que se puedan producir por esta modalidad contractual.** Además, permite que se optimicen los procesos de elección de los concesionarios más eficientes, se originen retornos competitivos en cuanto al capital invertido y, por lo tanto, se produzcan aumentos de la eficiencia del gasto público a través de la CPP¹¹.

¹¹ DE RUS, G. (2023), «Colaboración público-privada para la mejora de la eficiencia del gasto público en infraestructuras de transporte»; artículo publicado en la presente Revista.



Este proceso de gobernanza tiene una especial consideración en el ámbito de la colaboración público-privada dada la naturaleza del proyecto en cuanto a sus plazos, fórmulas de financiación y compromisos de los servicios prestados en términos de calidad entre otros. **El objetivo no es otro que el de reducir los problemas asociados con las asimetrías de información (riesgo moral y selección adversa), eliminando o reduciendo los costes de agencia que puedan producirse a lo largo del proyecto.**

De esta forma, **es necesario desarrollar una adecuada metodología adaptada a las características específicas de la Administración pública** para una acertada evaluación del modelo de colaboración público-privada. Esta permitiría a los gobiernos **tomar decisiones adecuadas en materia de contratación pública en términos de eficiencia del gasto y calidad del servicio.** Para ello es fundamental, en aras de la transparencia, poner a disposición de las partes la información precisa que requiera el proyecto y evaluar todos los contrafactuales posibles que permitan realizar las comparativas necesarias para medir convenientemente el impacto de los riesgos transferidos.

Palabras clave: **infraestructuras, colaboración público-privada, contrato de concesión, inversión bruta, inversión pública, relación *stock* de capital público/PIB, consolidación fiscal, eficiencia del gasto público, sistema institucional y regulatorio, rentabilidad.**



La necesidad de recuperar el modelo concesional para seguir invirtiendo en infraestructuras, palancas del crecimiento económico y social

JULIÁN NÚÑEZ SÁNCHEZ

Presidente

Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de infraestructuras (SEOPAN)

BRUNO DE LA FUENTE BITAINE

Director de Concesiones, Economía y Estudios

Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de infraestructuras (SEOPAN)

RESUMEN

España ha sido pionera en el desarrollo de infraestructuras mediante concesiones permitiendo, así, adelantar su disposición y beneficiando el desarrollo económico y social del país.

Las concesiones ofrecen, además, otras ventajas que van desde la eficiencia del reparto de riesgos entre la Administración y el concesionario hasta las derivadas de la integración del ciclo de proyecto, los incentivos para ajustarse a los plazos y presupuestos, la mejora de calidad de servicio a los usuarios, los incentivos a la innovación, los menores costes de transacción o la equidad intergeneracional. Nuestro país tiene, todavía, que afrontar importantes inversiones en infraestructuras para alcanzar los grandes compromisos de la agenda 2030 y para garantizar la prosperidad y el bienestar de nuestros ciudadanos.

En concreto, se han identificado necesidades de inversión por valor de 243.665 millones de euros en ámbitos prioritarios como el agua y el medio ambiente, la movilidad, la energía, la salud y la infraestructura verde.

Los presupuestos públicos están cada vez más encorsetados por las necesidades sociales que, año tras año, dejan menor margen para las inversiones, ampliando la brecha inversora con países de nuestro entorno.

Pese a esta situación de escasez presupuestaria, paradójicamente, no se están activando los contratos de concesión, que permiten laminar el impacto en los presupuestos públicos —e incluso eliminarlo completamente cuando son con cargo al usuario—. El modelo concesional está en total desuso desde la aprobación de la ley de Desindexación y su Decreto de desarrollo en 2015, que desincentivó la atracción de financiación privada en proyectos de infraestructura. En el periodo 2015-2022 se licitaron en España 3.559 millones de euros en concesiones de infraestructura, la tercera parte de lo licitado en el ejercicio 2010.

Urge recuperar el sistema concesional si queremos recobrar el ritmo inversor y tener infraestructuras que impulsen el crecimiento del país y su modernización.



España ha sido pionera en el uso de la colaboración público-privada para dotar al país de las infraestructuras que precisaba. A modo de ejemplo, cabe destacar que, en el ámbito de las carreteras, la red de gran capacidad comenzó a construirse en los años 60 y 70 del siglo XX sobre la base de **concesiones de peaje**, financiadas por el capital privado, y no fue hasta la entrada en la Comunidad Europea cuando se cambió de modelo apostando por la **construcción de autovías mediante contratos de obra financiadas con cargo al presupuesto público**. Además del ámbito viario, la colaboración público-privada también se ha utilizado en muchos otros sectores tanto en el **transporte** –metros, tranvías y puertos– como en **equipamiento público** –hospitales, edificios públicos, centros penitenciarios– o en el sector del **agua** y de la **energía**.

Esto ha permitido que España esté hoy dotada de grandes infraestructuras que han favorecido el desarrollo económico y social del país induciendo una importante actividad económica, creación de empleo y retorno fiscal.

Esta experiencia ha convertido a nuestras empresas en un referente y líderes a nivel mundial, escalafón, por cierto, que muy pocas empresas de otros sectores han logrado. La revista PWF¹ elabora varios *rankings* de grupos concesionarios de transporte a nivel mundial. En el *ranking* por número de concesiones desde 1985 aparecen 5 grupos españoles entre los 9 primeros con 184 concesiones en operación o en construcción, mientras que en el *ranking* por capital invertido 4 grupos españoles figuran entre los 10 primeros con una inversión total de 300.595 millones de euros.

La presencia de nuestras empresas es habitual en proyectos de concesiones en mercados maduros como EE. UU., Canadá o Australia, con gran cultura de la asociación público-privada y alta seguridad jurídica, factor indispensable para estos contratos a largo plazo que cuentan con una importante regulación. Además, también tienen una gran presencia en **Europa** y **Latinoamérica** donde, asimismo, se apuesta por la colaboración público-privada para el desarrollo de muchas infraestructuras.

Pese a la dotación lograda hasta ahora, España tiene, todavía, un gran **déficit de infraestructuras** que son indispensables para avanzar hacia los grandes retos que tenemos por delante vinculados tanto a los objetivos de la agenda 2030 como a la prosperidad, crecimiento económico y bienestar de nuestros ciudadanos.

SEOPAN tiene identificadas necesidades de inversión en infraestructuras por valor de 243.665 millones de euros catalogados en 5 ámbitos distintos:

En **agua y medio ambiente**, se requieren inversiones en depuración y saneamiento, prevención de inundaciones, lucha contra la desertización y la sequía, gestión de recursos hídricos y residuos urbanos por valor de 23.825 millones de euros que arrojarían un beneficio social de 3.212 millones de euros al año.

¹ Public Work Financing (November-December 2018).



En **movilidad**, apuntamos inversiones en transporte público, intermodalidad, cohesión social, resiliencia y seguridad de carreteras y logística y ferrocarril de mercancías por importe de 58.322 millones de euros que implican un beneficio social total de 48.860 millones de euros.

En **energía**, identificamos necesidades de inversión en infraestructura para la eficiencia energética, el despliegue de energías renovables y el desarrollo masivo de la movilidad eléctrica en 134.118 millones de euros.

En el ámbito de la **salud**, se requieren inversiones por 21.400 millones de euros para incrementar la capacidad de asistencia hospitalaria e igualarla a la media de la OCDE, y en **infraestructura verde** proponemos una inversión de 6.000 millones de euros que se destinarían, en su mayoría, a soterramientos en ciudades.

Estas inversiones producirían una actividad inducida de 232.000 millones de euros, supondrían la creación de 3.385.944 nuevos empleos y tendrían un retorno fiscal de 119.396 millones de euros. Estas cifras demuestran la no solo conveniencia sino también necesidad de abordar, cuanto antes, estas infraestructuras que forman una palanca para fortalecer la competitividad y el desarrollo económico y social del país.

Los **presupuestos públicos** están cada vez más encorsetados por las necesidades sociales que, año tras año, dejan menor margen para las inversiones. Cabe citar, a modo de ejemplo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2022 en la que el 32% de los gastos están copados por las pensiones (171.140 millones de euros), el 18% por el servicio de la deuda pública (98.264 millones de euros) y tan solo prevé el 2,2% (11.891 millones de euros) para infraestructuras y ecosistemas resilientes. Esta tendencia, previsiblemente, se agravará en un escenario de retorno a la consolidación fiscal a partir de 2024 que implicará un estricto control del déficit y deuda pública que derivará, sin duda, en nuevos ajustes fiscales.

En este contexto, cabría esperar que la colaboración público-privada con esquemas tanto de **concesión de pago por el usuario** como de fórmulas de **pago diferido por parte de la Administración** tomasen un fuerte protagonismo en la financiación de infraestructuras. Esto fomentaría, sin duda, la eficiencia del uso de fondos públicos por parte de las Administraciones inversoras.

Ello no solo estaría justificado por la situación comprometida de nuestras finanzas públicas, sino también por las numerosas ventajas² que estos esquemas de colaboración público-privada presentan y que respaldan el uso de estas fórmulas de contratación.

Una de las principales ventajas del modelo de colaboración público-privada es el adelantamiento de los beneficios sociales cuando hay restricciones presupuestarias. Las infraestructuras no son un fin en sí mismas, sino **palancas para fomentar el desarrollo económico y social**

² VASSALLO, J. M. (2019), «Beneficios sociales del modelo de concesión en la gestión de carreteras», septiembre. https://seopan.es/wp-content/uploads/2020/10/Beneficios-sociales-del-modelo-de-concesi%C3%B3n-en-la-gesti%C3%B3n-de-carreteras_DEF.pdf



del país. Las decisiones de inversión en infraestructura deben basarse en el correspondiente análisis coste-beneficio y cálculo de su rentabilidad social, de manera que se dé prioridad a aquellas infraestructuras que mayores beneficios ofrezcan a la sociedad, ya sea en términos de ahorro de tiempo, mejora del medio ambiente, mejora de la seguridad, equidad territorial, efecto multiplicador en la economía, eliminación del efecto barrera...

Pese a los beneficios sociales asociados a muchas infraestructuras en cartera, estas no llegan a ejecutarse, o lo hacen a un ritmo mucho menor del esperado, debido a la limitada disponibilidad presupuestaria de las Administraciones. **Fórmulas de colaboración público-privadas permiten iniciar la obra sin necesidad de contar con la disponibilidad de fondos,** ya que el socio privado adelanta la inversión y el pago queda laminado a lo largo de todo el periodo de concesión, siendo el impacto en los presupuestos anuales —en los casos de fórmulas con pago por la Administración— mucho menor o nulo si son pagos del usuario.

Otra ventaja de estas fórmulas es la **eficiencia derivada de la integración del ciclo de proyecto.** En los proyectos de concesiones, las distintas fases del ciclo de vida de la infraestructura (diseño, construcción, mantenimiento y explotación) son asumidas por el mismo consorcio de empresas privadas que pueden, por tanto, optimizar los recursos con una visión global e integrada. Ello permite generar economías de escala y ahorros en el coste conjunto del ciclo de vida que no tienen por qué producirse si los contratos relacionados con las fases del ciclo se licitan por separado. En la medida en que los contratos de colaboración público-privados se adjudican en una licitación competitiva, el adjudicatario trasladará los ahorros del ciclo de vida del proyecto a la Administración o los usuarios finales a través de menores precios ofertados.

Otra tercera ventaja consiste en la **eficiencia derivada de la gestión y asignación de los riesgos.** Mientras que en los contratos de obra pública el ente público asume la práctica totalidad de los riesgos, en los contratos de concesión se produce un reparto de riesgos con el socio privado. Dicho reparto se establece (o debería hacerse) en función de quien mejor gestione cada uno de los riesgos logrando, así, una ganancia de eficiencia considerable. Una adecuada gestión de los riesgos tendrá un impacto directo positivo en el proyecto, y, por ende, en la sociedad. Estos riesgos pueden suponer un enorme impacto económico (se suele considerar, de media, del orden del 2%-4% de la inversión asociada) por lo que es imprescindible una adecuada gestión y compartición que no se da cuando es la Administración la que asume la totalidad de los riesgos asociados al proyecto.

Las colaboraciones público-privadas cuentan, además, con **incentivos para ajustarse a los plazos y presupuestos originalmente establecidos.** En una concesión el socio privado gestiona el ciclo completo del proyecto y la asunción del riesgo de construcción supone que los retrasos en la puesta en servicio de las obras implicarán pérdidas de ingresos, puesto que el socio privado no empieza a cobrar la totalidad de la tarifa hasta que las obras no hayan terminado, y que se reduce el plazo de tiempo en que la concesionaria pueda generar ingresos. El socio privado tiene, por lo tanto, un importante incentivo a terminar las obras cuanto antes. Esta realidad no siempre es así en los casos de los contratos de obra pública donde las desviaciones presupuestarias, como consecuencia de los modificados, son práctica habitual.



La transferencia del riesgo de construcción en los contratos de concesión genera, habitualmente, menores desviaciones en los presupuestos y las ofertas suelen estar mucho más ajustadas. El socio privado tiene incentivos a no desviarse de lo presupuestado en su inversión en obras debido a que cualquier sobrecoste en la construcción se traduciría en una pérdida de rentabilidad para su negocio.

Por otra parte, uno de los mayores beneficios del modelo de colaboración público-privada con respecto al modelo de contratación convencional es la **mayor calidad de servicio que se presta a los usuarios durante el periodo contractual**. Esto viene motivado, fundamentalmente, por la mejor asignación de incentivos entre el sector público y el sector privado; la mayor flexibilidad del sector privado, que favorece una gestión más eficiente; la posibilidad de incentivar al concesionario a través de indicadores de calidad; y la mayor exigencia de los pliegos asociados a este tipo de contratos.

En los contratos de concesión se garantiza que los activos se mantengan y se exploten con un determinado nivel y calidad de servicio durante el periodo contractual. En cambio, la capacidad del sector público para mantener un nivel de servicio confiable con la misma calidad puede verse amenazada por las limitaciones presupuestarias, la mala gestión de la cadena de suministro y/o la rotación de personal. Un claro ejemplo de lo anterior es la dificultad de atender adecuadamente las necesidades de mantenimiento de la red de carreteras construidas por las Administraciones públicas mediante contratos de obra pública convencionales debido a las restricciones presupuestarias que se experimentan cíclicamente, cuyo déficit de conservación se estima que ronda los 10.000 millones de euros según la última inspección de la Asociación Española de la Carretera (AEC).

Estos contratos de concesión también presentan importantes incentivos a la innovación: la participación del sector privado en contratos de gestión de infraestructuras de largo plazo, basados en objetivos sociales, potencia la capacidad de innovación debido a que, para diferenciarse de los competidores, es indispensable plantear soluciones nuevas que reduzcan los costes del ciclo del proyecto y maximicen los ingresos. El modelo de colaboración público-privada (CPP) en comparación con modelos de contratación convencionales ha supuesto una ganancia de eficiencia, una mayor calidad de la infraestructura y los servicios prestados, y ha generado una mayor innovación³.

Algunas de las características de los **contratos de concesión** que dan cabida a una mayor innovación son las siguientes: (1) su horizonte alejado en el tiempo permite rentabilizar inversiones que ahorren costes posteriormente; (2) la transferencia de riesgos al sector privado, dado que diferentes facetas del ciclo de vida del proyecto se incorporan en el diseño, en aras de reducir el coste global; (3) la mayor libertad de gestión de la que goza la sociedad concesionaria

³ RANGEL, T. y GALENDE, J. (2010), «Innovation in Public-Private Partnerships (PPPs): The Spanish Case of Highway Concessions», *Public Money & Management*, 30 (1), pp. 49-54.

ABELAIRA, A. J. (2006), «La participación privada en la financiación de infraestructuras públicas: La experiencia de la Generalitat de Catalunya», *Presupuesto y Gasto Público*, 45, pp. 129-151.



frente a los contratos convencionales; (4) la necesidad de innovar para optimizar la bonificación que permiten los indicadores de calidad incluidos en el contrato.

Por otra parte, **los contratos de colaboración público-privada son más eficientes en tanto en cuanto reducen los costes de transacción** por la reducción del número de contratos a gestionar por el sector público. Una de las grandes ventajas del modelo de CPP frente al de gestión pública es que le permite a la Administración reducir el número de contratos que tiene que licitar y gestionar. Esto se deriva de la integración de las fases de proyecto, obra y explotación propia del sistema concesional, que permite integrar muchos de los contratos que serían necesarios en el procedimiento de gestión pública en uno solo. Por lo tanto, acudiendo a un sistema que permite reducir el número de contratos, la Administración consigue ahorrarse el coste tanto de tiempo como de recursos asociado a la licitación —y renovación en el tiempo— de cada uno de ellos.

Otra ventaja importante radica en el **retorno fiscal de este tipo de contratos frente a la contratación directa de obra**. Existen varios impuestos que se aplican tanto a los contratos de concesión como a los contratos de obra tradicionales, aunque el importe recaudado suele ser mayor para los contratos de concesión, como es el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto sobre Sociedades (principalmente por los beneficios de la concesión durante toda la vida del proyecto), mientras que existen impuestos que solo aplican al caso de las concesiones (Impuesto sobre Bienes Inmuebles).

Finalmente, **existe una eficiencia derivada de la equidad intergeneracional y del reparto proporcional que las concesiones permiten**. Aunque las bondades y beneficios de una infraestructura se alargan considerablemente a lo largo del tiempo, frecuentemente solo pagan las infraestructuras los ciudadanos que las ven construir, en momentos, muchas veces, en los que la sociedad no es tan rica. Esto es lo que ocurre con el método tradicional de contratación de obra pública con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, donde son los contribuyentes de un momento concreto los que la financian a través de sus impuestos.

El enfoque con el que se conseguiría mayor justicia y una distribución más equitativa sería repartir el coste de la inversión a lo largo de la vida útil de la infraestructura. En esta tesitura **el modelo CPP surge como una alternativa para la consecución de una mayor equidad intergeneracional**, ya que permite laminar, en mayor medida, el coste de la infraestructura, no imputándolo de manera íntegra en un corto período de tiempo en el que no presta ningún servicio.

Pues bien, como anteriormente se ha apuntado, por todos estos motivos ya enumerados, **cabría esperar que la colaboración público-privada asumiera un papel protagonista en la financiación de infraestructuras**.

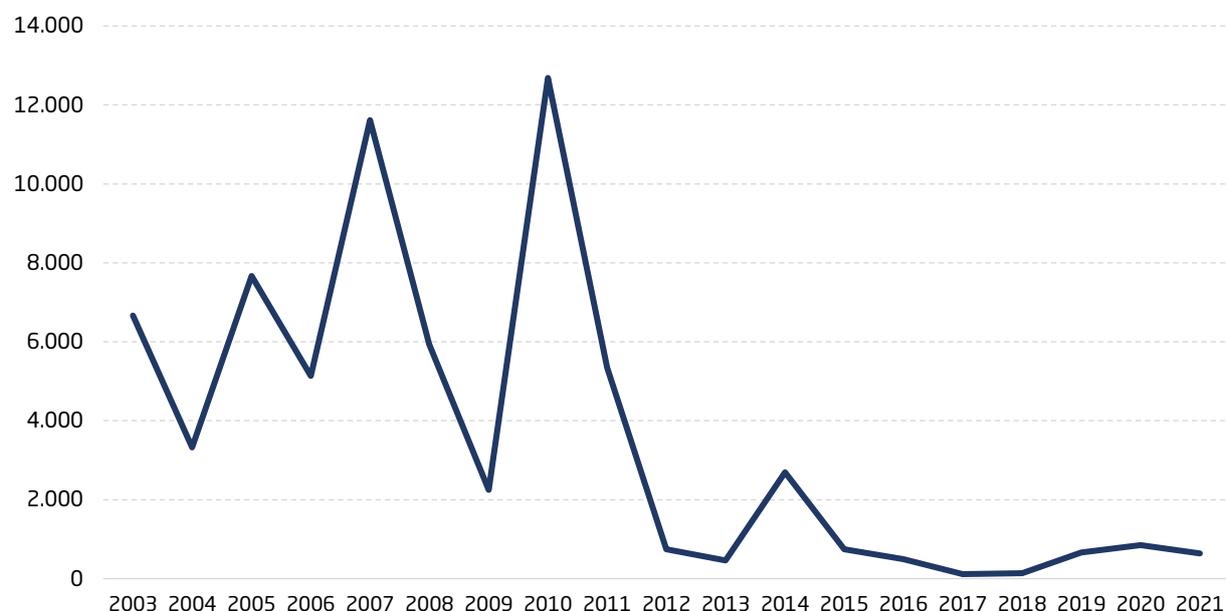
En cierta medida el legislador también parece compartir esta visión en favor de optimizar los presupuestos públicos como lo atestigua el artículo 15.3 Ley de carreteras 37/2015, donde se recoge textualmente que «*Siempre que el Ministerio de Fomento promueva la construcción*



de una nueva carretera o actuación susceptible de explotación diferenciada de la del resto de la red deberá estudiarse, antes de la adopción del correspondiente acuerdo para su ejecución con cargo a financiación pública, la viabilidad o procedencia de su realización mediante sistemas de gestión indirecta, o colaboración público-privada o la existencia de soluciones alternativas de menor coste mediante el mejor aprovechamiento de las infraestructuras existentes».

Sin embargo, la realidad es radicalmente distinta. Mientras que hasta 2012 se venía invirtiendo en concesiones de infraestructuras una media de 6.500 millones de euros anuales, a partir de ese año —en el que se alcanzó un máximo de licitación de concesiones por valor de 12.684 millones de euros—, la licitación de este tipo de contratos ha perdido impulso, alcanzando una media de 1.169 millones de euros en los últimos 11 años y tan solo 519 millones de euros al año en los últimos 7 (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

Distribución de las licitaciones de concesiones

Fuente: Elaboración propia de SEOPAN.

Este abandono del modelo concesional y de gestión indirecta de activos públicos en los últimos años contrasta con la evolución que ha experimentado la productividad del sector privado por encima de la del sector público. Así, un informe de BBVA Research⁴ asegura que la productividad del sector privado español, durante el período 1996-2017, tuvo un crecimiento anual promedio del 0,8%, por encima de la obtenida por el sector público español, que fue de 0,5%.

⁴ BBVA Research: «Productividad y eficiencia del sector público español».

<https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/07/Observatorio-productividad-sector-publico-1.pdf>

Uno de los motivos del abandono del modelo concesional, por parte del sector público, son algunas experiencias puntuales negativas que se han producido en nuestro país.

El origen de los problemas acaecidos en el pasado, que han acabado en la inviabilidad de determinados proyectos —en cualquier caso, una gran minoría entre multitud de proyectos exitosos—, surgen por la **mala estructuración del contrato y del proyecto**, y en absoluto tienen que ver con la gestión del concesionario, que ha sido intachable en la gran mayoría de los casos, como se desprende del hecho de que no se ha resuelto ningún contrato por incumplimiento por parte del socio privado.

Asimismo, con la aprobación, en 2015, de la **Ley de desindexación de la economía**⁵ y posteriormente su Real Decreto de desarrollo⁶, se ha creado un importante obstáculo para la realización de concesiones al prefijar la rentabilidad de las mismas sin atender a las particularidades de cada caso ni a las circunstancias del mercado financiero y, posteriormente, con la **Ley de Contratos del Sector Público**⁷, limitando su plazo de concesión al referirlo al plazo de recuperación de la inversión del citado Real Decreto, que obligatoriamente deberá calcularse con una tasa de descuento irreal.

Esta situación se traduce en que **solo se están acometiendo proyectos de infraestructuras con cargo al presupuesto corriente de las Administraciones** y, en consecuencia, en una reducción en el ritmo de provisión de infraestructuras y un deterioro de su mantenimiento. A este respecto cabe citar la última evaluación realizada por la Asociación Española de la Carretera⁸ sobre el estado de la red de carreteras que cuantifica el déficit inversor en 10.000 millones de euros.

No acometer las inversiones en infraestructuras necesarias tiene un enorme coste de oportunidad para la economía y el bienestar de nuestros ciudadanos, ya que constituyen una palanca para impulsar la competitividad y el desarrollo de nuestro país.

Recuperar el modelo de colaboración público-privada es, por lo tanto, prioritario. Dicha recuperación debe pasar, en primer lugar, por la modificación de la referida Ley de desindexación de la economía en lo relativo a la determinación del plazo de recuperación de la inversión que debe calcularse con la tasa de descuento de mercado.

Asimismo, debe promoverse un trabajo de pedagogía a favor de esta modalidad de contratación, y una mayor colaboración entre la Administración pública y el sector privado en la definición de los proyectos y contratos de concesión, involucrando al sector privado desde la fase de concepción y diseño de los pliegos.

⁵ Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

⁶ Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Artículo 10.

⁷ 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 23 de febrero de 2014. Artículo 29.9.

⁸ <https://www.aecarretera.com/sala-de-prensa/comunicados/comunicados-2022/3224-informe-sobre-necesidad-de-inversion-en-conservacion-viaria-2021-2022>



Colaboración público-privada en infraestructuras o el deber de hacer de la necesidad virtud¹

JOSÉ RAMÓN MARTÍNEZ RESANO

Asesor. Departamento de Estabilidad Financiera
Banco de España

RESUMEN

La colaboración público-privada constituye una técnica de licitación de inversión demasiado importante como para ser echada a perder por un mal uso. Sin embargo, la evidencia internacional acumulada confirma la particular propensión de la técnica a dar lugar a situaciones de ineficiencia fiscal e incluso de adulteración en los objetivos. Este trabajo destaca la importancia de abordar, mediante una gobernanza sólida y comprensiva, la complejidad que rodea a la colaboración público-privada y que subyace a los problemas de calidad de esta técnica de licitación. Los problemas y recomendaciones generales contenidos en este artículo alcanzan tanto a la colaboración que conlleva financiación «empaquetada» como a programas mucho más actuales basados en subvenciones públicas. Esta universalidad en las conclusiones generales radica, en gran medida, en el riesgo extendido de que la potencial contribución privada a la disponibilidad y calidad de infraestructuras públicas pueda verse menoscabada por una brecha entre los intereses de las múltiples partes intervinientes que se acomoda mediante recursos públicos. Las mejores prácticas de gobernanza con las que hacer frente a este tipo general de problema atribuyen al control de los riesgos fiscales y sociales el papel de objetivos intermedios orientativos dentro un complejo proceso de decisión sobre licitación. Una institucionalización estructurada y coherente de la gobernanza se reconoce internacionalmente como un valor a favor de la disponibilidad y de la eficiencia fiscal de infraestructuras.



¹ Las afirmaciones que contiene este trabajo representan, exclusivamente, el juicio y la opinión del autor y no de la institución en la que trabaja.

Introducción

La colaboración público-privada para la provisión de infraestructuras constituye, en general, una necesidad que es producto de la diferente especialización productiva del sector privado y del público. Pero esta justificación, que no hace sino destacar simultáneamente la necesidad de infraestructuras y el papel actual eminentemente regulador de las Administraciones públicas, tiene límites en cuanto a la universalidad de su validez. Así, la colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras se justifica, incondicionalmente, cuando la gobernanza del proceso de inversión, que corre a cargo de las Administraciones públicas, es consistente con un resultado de calidad. De esta forma, el perfil de calidad de la infraestructura conseguido se acabará reflejando en la eficiencia fiscal de los recursos invertidos, así como en la valoración social de la política de provisión de infraestructuras en su conjunto. El G20 se viene ocupando, en sucesivas presidencias, por consensuar internacionalmente los atributos de una provisión de infraestructuras de calidad. En este artículo se pondrá el énfasis en que su consecución y, más específicamente, la de un objetivo de eficiencia fiscal, precisa de virtud en la gobernanza de un proceso complejo, precisándose de virtuosismo en ocasiones.

1. Sobre la calidad de la provisión

Desde hace ya algún tiempo, **el G20, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE han venido prestando atención a la calidad de la provisión de las infraestructuras en todo el mundo**. La dispersión en los contenidos de esta agenda no debe sorprender si se atiende a la diversidad de los destinatarios de las recomendaciones y a la diversidad de métricas de calidad posibles. En todo caso, la lista de atributos de calidad comienza siempre, cómo no, con la propia **disponibilidad de infraestructuras**. Resulta difícilmente imaginable una peor calidad que la que resulta de una necesidad de infraestructuras no cubierta. Razonando a la inversa, la lista de atributos de calidad tiende a quedar determinada en cada momento y geografía por aquellas renuncias que resultan inaceptables, incluso si comprometen la disponibilidad de infraestructuras.

El criterio de elección pública de infraestructuras adquiere concreción solo cuando se alcanza un consenso amplio sobre la **calidad aceptable**. En realidad, como se argumentará más adelante, la existencia de un proceso de decisión disciplinado de formación e implementación de este consenso constituye, en sí mismo, un atributo subyacente de calidad. Esta conclusión válida con carácter general, con independencia de la modalidad de licitación de infraestructuras empleada, resulta particularmente válida en lo que concierne a la **colaboración público-privada**. La razón última radica en la potencial **confluencia en esa modalidad de licitación de dos ópticas potencialmente contrapuestas de calidad, la pública y la privada**. Esta problemática central y las recomendaciones de gobernanza que le siguen alcanzan tanto a la colaboración público-privada en la que concurre la concesión de financiación privada como a las alianzas público-privadas en las que la financiación corre a cargo del sector público a través de subvenciones o transferencias, de mucha mayor actualidad.



La presidencia japonesa del G20 intentó sistematizar, a nivel de altos principios, el consenso multilateral actual sobre el significado de calidad en la provisión de infraestructuras (G20, 2019). La complejidad de la empresa no es despreciable y auguraba un dilatado proceso de «decan-tación» de un consenso general tras consensos parciales o interesados en los próximos años a los que debemos estar atentos por los intereses que encierra la asignación de «certificacio-nes». Pero resulta inequívoco que, a nivel interno, un criterio interpretativo central es que **las infraestructuras de calidad contribuyen a un crecimiento sostenible y equitativo**. También resulta patente la óptica pública en la aspiración de integrar en la valoración de calidad los efectos medioambientales de las infraestructuras, su robustez frente a catástrofes diversas y su consistencia con consideraciones sociales fundamentales.

Los principios del G20 suponen un referente para cualquier política nacional de infraestructu-ras. No puede sorprender que su formulación no contiene una negación de la óptica privada de calidad en la provisión de infraestructuras, con independencia de las cautelas que se indi-carán más adelante. De hecho, **se reconoce la consecución de eficiencia mediante una pro-visión privada capaz de reconciliar los intereses públicos y privados, así como de explotar el dilatado ciclo vital de las infraestructuras**. El reconocimiento en los principios del G20 del valor de la disponibilidad inmediata de infraestructuras supone, asimismo, abrir un resquicio para la financiación privada dedicada a las infraestructuras. No podía ser de otro modo, habi-da cuenta del histórico papel en el desarrollo económico de muchos países avanzados de so-luciones concesionales de provisión infraestructuras (véase Bezançon, 2005).

Pero los riesgos fiscales asociados a un adelanto excesivo o inapropiado de fondos para anti-cipar la disponibilidad de infraestructuras definen una potencial brecha entre los objetivos pú-blicos y los privados y un límite al uso de la colaboración público-privada con apalancamien-to. A este respecto, **los principios del G20 se hacen eco no solo de la necesidad de contemplar la sostenibilidad individual de los proyectos sino la contribución agregada de los programas al nivel de endeudamiento público**. El FMI destaca, también, la **relevancia de los riesgos fisca-les para con la colaboración público-privada** poniendo el caso español como ejemplo en más ocasiones de las que hubiera sido deseable (Fouad *et al.*, 2021). Pero la problemática no nos re-sulta en ningún modo exclusiva, como se encargan de destacar también el FMI y organizacio-nes de la sociedad civil (Eurodad, 2018), que vienen criticando una **utilización de escasa cali-dad de la colaboración público-privada**.

La dificultad para objetivar y alcanzar calidad mediante la colaboración público-privada, que se viene apuntando, plantea **exigencias especiales de justificación y de gobernanza**. La moti-vación fehaciente de parte constituye un elemento informativo muy válido para el avance de ese proceso. Por ejemplo, la justificación sistemática de las bondades de la figura de la conce-sión en las infraestructuras de transporte en España, que plantea SEOPAN (2020), permite des-tacar los puntos fuertes de la licitación privada e incluso anticipar necesidades. Pero la inte-gración de estas valoraciones en el proceso de decisión que corresponde a las autoridades no debiera restar en los elementos del dossier del que éstas últimas son responsables en exclusiva. Al fin y al cabo, **la gobernanza de calidad exige escudriñar un conjunto poliédrico de factores**



sociales, medioambientales, políticos, gerenciales y financieros que median en la valoración final de la calidad de un proyecto.

2. Sobre las mejores prácticas de gobernanza

Este apartado presenta, de forma sintética, la idea de que **la promesa de calidad asociada a la colaboración público-privada en infraestructuras se alcanza sólo cuando la gestión pública adopta el control de los riesgos fiscales y sociales como objetivos intermedios orientativos dentro un proceso de decisión mucho más complejo**. Se argumenta, además, que la búsqueda de la calidad genera ventajas que no se agotan en su consecución en proyectos aislados. El **círculo virtuoso de la calidad** se establece cuando su búsqueda sistemática mejora (1) la **planificación**, al facilitar estimaciones más precisas de demanda; (2) permite **optimizar la captación de fondos externos**, al ofrecer estabilidad y rentabilidad ajustada al riesgo; y (3) mejora la **innovación**, la **gestión técnica** y/o el **mantenimiento** de las infraestructuras, al descargar estas tareas en agentes especializados. Pero la consecución práctica de estas bondades se revela particularmente compleja, como señala el FMI (Fouad *et al.*, 2021).

Las claves generales para la consecución de ese círculo virtuoso tienden a radicar en el **control de los múltiples costes de transacción** explícitos e implícitos presentes, a resultas de situaciones diversas de riesgo moral. Estos costes se añaden típicamente a los que entraña la inversión en infraestructuras con carácter general. Por ejemplo, entre los costes explícitos se cuentan los superiores costes de financiación asociados a la colaboración público-privada, mientras que entre los implícitos cabe mencionar las limitaciones a las que se enfrentan las Administraciones para acometer una contratación y/o regulación «pseudo-completas» de unas relaciones en las que media un monopolio bilateral de largo plazo.

El FMI reconoce la dificultad diferencial para organizar la colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras y pone el énfasis en el control de los riesgos fiscales como criterio director. Este mismo autor ha dedicado un trabajo mucho más extenso a destilar los **elementos económicos e institucionales conducentes a una gobernanza virtuosa que neutralice las distintas distorsiones** (Martínez Resano, 2020). La Figura 1, que representa las distintas fases analíticas del ciclo de inversión que se contemplan en el programa PIMA² del FMI de evaluación de la gestión pública en infraestructuras (FMI, 2022), permite **particularizar los retos específicos de la colaboración público-privada**.

En concreto, una expresión central de los retos de gobernanza la definen los **nexos económicos y políticos que, ineludiblemente, deben mediar entre las decisiones de planificación de los proyectos, las de asignación y las de ejecución, incluyendo en esta última fase la gestión activa del contrato, su licitación y su regulación**. La complejidad intrínseca a esta cadena de decisiones encadenadas, si bien pseudo-independientes, y las distorsiones adicionales sobre la misma que puede introducir la colaboración público-privada exige un esfuerzo especial de

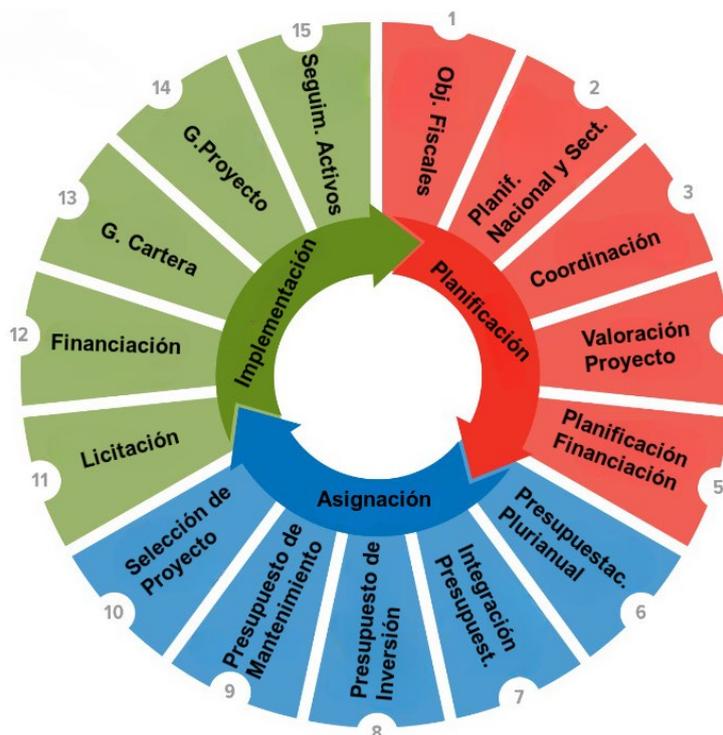
² El acrónimo PIMA responde a las iniciales del programa «Public Investment Management Assessment».



coordinación. Una expresión económica de la referencia de coordinación y de valoración precisa es el **coste de habilitar la disponibilidad de una infraestructura ajustada por la calidad que determina el conjunto del proceso**. A grandes rasgos, el reto de minimización de costes estribaría en la neutralización de múltiples sesgos de decisión «parciales» (en cada fase de decisión de la cadena), así como la incorporación de las sinergias entre el conjunto de las múltiples decisiones inter-dependientes.

FIGURA 1

Componentes del marco PIMA de evaluación de infraestructuras del FMI



Fuente: FMI.

La **colaboración público-privada con financiación empaquetada** añade un nivel de complejidad adicional a esta problemática general. El problema de acción colectiva pública que suscita la convivencia de múltiples fases de decisión y de múltiples autoridades implicadas tiende a complicarse ahora por la intensificación de la brecha entre los distintos intereses públicos implicados a que da lugar la posibilidad del adelanto en la provisión.

La brecha tiende a enfrentar, para empezar, a autoridades promotoras y a entidades encargadas de la planificación, en el caso de que estuviesen claramente diferenciadas. En realidad, este enfrentamiento podría ser inocuo si la autoridad de planificación contase con la debida autonomía y actuase con transparencia. De hecho, este refuerzo en la planificación frente a la urgencia en la selección de proyectos se podría beneficiar de la coincidencia de interés entre autoridades de planificación e inversores financieros en lo referente a la disponibilidad de «bolsas» de infraestructuras pendientes de ser acometidas. Pero, en múltiples ocasiones, **las**

divergencias en la cadena de decisión han invertido la lógica con la que debiera confeccionarse esa «bolsa» de proyectos pendientes, sesgando su orientación más a los intereses de los participantes en los mercados de capitales que a los intereses generales. Sucede así cuando se prioriza la liquidez del mercado primario de los instrumentos mediante los que se materializa el grueso de la financiación de la colaboración público-privada por encima de la satisfacción de necesidades y la consecución de externalidades puede acabar arruinando el mismo del proceso de inversión.

Pero **la brecha enfrenta, especialmente, a las autoridades fiscales y a las autoridades encargadas de la promoción y selección de infraestructuras cuando prevalece algún tipo de ilusión fiscal sobre los verdaderos costes del proyecto** (véase apartado 3). **La brecha afecta, asimismo, a autoridades promotoras y a autoridades de la competencia,** porque los incentivos privados para participar en la colaboración público-privada están muy marcados por el disfrute de cierto poder de mercado local. Pero la disposición al respecto de la autoridad promotora, dentro de los límites de sus competencias, puede no superponerse con la de las autoridades de la competencia cuyas miras, en este ámbito, son necesariamente más amplias. Estas y otras múltiples brechas acaban teniendo efectos fiscales y sociales, y exigen la adopción de protocolos de decisión conjuntos.

En definitiva, **la superación de las distorsiones que ocasionan las brechas descritas justifica la existencia de una capacidad analítica central para el asesoramiento y la coordinación en la búsqueda de un punto medio aceptable para todas las Administraciones que actúan en la provisión de infraestructuras.** La presencia de esta estructura de coordinación central y sus poderes efectivos para resolver satisfactoriamente el problema de acción colectiva pública explican, en buena medida, el éxito o el fracaso tanto de la colaboración público-privada como de la provisión de infraestructuras en general.

Las grandes alternativas que se han venido dando a la solución del problema de capacidad apuntado son esencialmente tres. La solución «optimista» supone **esperar que el funcionamiento de una red administrativa híbrida de Administraciones que cubren las distintas vertientes del problema de inversión pueda ser controlada mediante directivas voluntaristas emitidas desde un nodo central.** La solución «integradora» supone **internalizar institucionalmente los aspectos mollares de esa red híbrida al objeto de superar los problemas políticos de agencia mediante la incorporación de la autoridad.** El recurso a bancos de desarrollo o de infraestructuras con esos efectos suscita, habitualmente, la esperanza de que una integración tal no solo permitirá optimizar las decisiones reales sino también las decisiones financieras a resultas de una mayor flexibilidad. Finalmente, **la solución «fiscal» no plantea un modelo institucional propiamente dicho sino atributos mínimos entre los que destaca el papel de pasarela («gatekeeper») que se atribuye a las autoridades fiscales.**

Aunque no es el propósito de este artículo, en una valoración de la gobernanza de las infraestructuras españolas resultaría inapropiado no contextualizar las afirmaciones anteriores para el caso español. Además, ese ejercicio de contextualización se puede beneficiar de las conclusiones

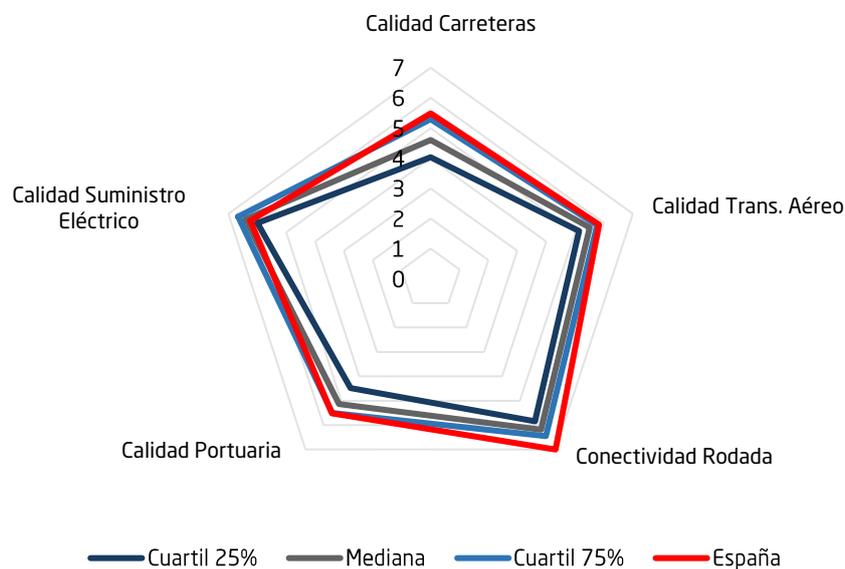


alcanzadas por **AIREF** (2020) en su evaluación de las infraestructuras de transporte en España. Así, **la concentración de la planificación y de la gestión de las infraestructuras de transporte en el órgano ministerial regulador configura el caso español como uno próximo a la solución integradora fuerte. Pero la superposición de intereses sectoriales diversos en un contexto regulador pluri-funcional dificulta la transparencia y la consecución de equilibrios.**

Como reflejo de las dificultades que supone una super-autoridad de infraestructuras, AIREF (2020) nos recuerda, por ejemplo, que la «creación de administradores de infraestructuras independientes de los operadores de transporte y diferenciados de la autoridad administrativa tradicional tiene un claro objetivo: garantizar una transición equilibrada y transparente desde un robusto monopolio a un sector liberalizado con competencia creciente». Otras debilidades, que también identifica AIREF (2020) y que son atribuibles a la carencia de una super-autoridad de las infraestructuras, son la **ausencia de normativa para la planificación, la mejorable transparencia o la ausencia de evaluaciones.** Afortunadamente, aunque carezcamos, en general, de estas evaluaciones de coste-beneficio, **la calidad de nuestras infraestructuras es elevada en comparación con la del conjunto de países de la OCDE,** como se indica en la Figura 2. Un producto de la ausencia de evaluaciones claras es, también, la contribución de la colaboración público-privada a el nivel de calidad alcanzado.

FIGURA 2

Ranking de calidad de infraestructuras en España en comparación con los países de la OCDE



Fuente: Banco Mundial y elaboración propia.

La colaboración público-privada con financiación encaja, *a priori*, en los tres modelos estilizados de gobernanza identificados anteriormente. Pero los resultados difícilmente pueden ser equivalentes. Aunque no haya sido estudiado en detalle, la relación de intercambio entre



modelos de gobernanza público y privado, a los que con frecuencia subyace al recurso a PPP³, puede desaparecer cuando la capacidad promotora y reguladora pública adquieren más cuerpo. Así, por ejemplo, hay países en los que la transición desde un modelo de PPP con capacidad de control público centralizado se ha limitado a un banco de infraestructuras, como en Canadá, ha suscitado temores de cierto retroceso en su industria de PPP.

Pero la relación entre el grado de apoderamiento público y la agilidad en el recurso a la PPP dista de ser lineal y clara. Así, en el caso canadiense, podría ser que la diferencia la marcase, fundamentalmente, las nuevas formas de acceso a financiación. Pero, más en general, cabe decir que **los ajustes finos que precisa la configuración de la colaboración público-privada exigen mecanismos de equilibrado dinámico de las múltiples «partes móviles» de un proceso de decisión sin los cuales la centralización del poder no asegura el éxito**. El caso español se contempla, internacionalmente, como un caso representativo de carencias a ese respecto en distintos sectores como el transporte por carretera y el de las energías renovables (Fouad *et al.*, 2021).

El estrecho margen para la consistencia entre incentivos fiscales, sociales y objetivos de rentabilidad y seguridad privadas asociados a la PPP exige un permanente ajuste fino que evite situaciones de bloqueo o de acumulación de desequilibrios. Pero, con gran frecuencia, **una visión legalista del instrumento como un contrato susceptible de contemplar cualquier contingencia ha conducido a una reducción en la atención de la gestión propiamente dicha**. El recurso a automatismos contractuales diversos (fuera del objeto de este artículo) tendría por objeto sustituir esa gestión activa y coordinada a cargo de las autoridades por un control delegado que correspondería a los inversores. Pero actuando así se acaba sobre-interpretando la incuestionable lógica de que la colaboración público-privada debe ser compatible en términos de incentivos públicos y privados, y de que, en consecuencia, debe haber un intercambio apropiado de riesgos del proyecto entre las partes.

La gestión asociada a la gobernanza debe trascender la implantación de referencias aceptables de transferencia de riesgos para las que existen estándares sectoriales internacionales (GiH, 2022). La utilidad de las referencias de asignación de riesgos contingentes en exclusiva puede condicionar la capacidad para identificar el verdadero valor del contrato, hasta el punto de que, en presencia de sesgos fiscales en el mismo, pueda llegar a tener un valor negativo. Las situaciones en que se materializa esta situación son muchas. Pero una situación paradigmática es la derivada del refuerzo en el poder de negociación del socio privado tras la licitación y adjudicación. La activación de mecanismos de riesgo moral abre las puertas a la posibilidad de riesgos contingentes. Se pone así a prueba la adaptabilidad de los contratos pretendidamente «gravados en piedra» originalmente. La realidad del monopolio bilateral a la que se ven abocadas las partes invita a menos maximalismo en las soluciones.

³ PPP es el acrónimo extendido en todo el mundo para la colaboración público-privada y que responde a su denominación en lengua inglesa: «private-public partnership».



3. Colaboración público-privada y eficiencia fiscal

La colaboración público-privada con financiación es susceptible de ocasionar «ilusión fiscal» por razones diversas. El remedio general más efectivo contra el optimismo fiscal infundado es una gobernanza virtuosa. Una primera razón para la ilusión fiscal resulta de sobra conocida. El **impacto presupuestario de la inversión promovida mediante colaboración público-privada en los saldos de caja** ofrece mucha más holgura que la promovida de forma directa y, en todo caso, el reflejo contable de los compromisos financieros adquiridos difícilmente puede eludir la complejidad técnica.

En segundo lugar, **en el propio reconocimiento de la titularidad pública o privada de los activos en los que se materializa la inversión tienden a entremezclarse, con frecuencia, consideraciones jurídicas relativas a los contratos suscritos con los socios privados junto con valoraciones de «policy» sobre la responsabilidad última de la Administración en relación con los activos**. En particular, una aplicación extensiva del criterio de atribución de riesgos y recompensas mencionado en el punto anterior entrañaría el riesgo de expulsar a muchas inversiones fuera del balance público. Precisamente, resulta relevante reseñar, a este respecto, que el *staff* del FMI viene valorando como generosas las normas estadísticas europeas para el reconocimiento de la PPP en las cuentas públicas (Fouad *et al.*, 2021), algo que limitaría para toda la Unión la posibilidad de colaboración público-privada con financiación.

En tercer lugar, **la magnitud de los riesgos fiscales asociados a la colaboración público-privada tiende a ser infravalorada**. Aunque otras formas de promoción de la inversión se enfrentan, asimismo, a riesgos fiscales, la diversidad y potencia de los mecanismos generadores de riesgos, en el caso de la colaboración público-privada pone en valor la importancia de la capacidad institucional para su control.

La necesidad de una orientación fiscal en el despliegue de la capacidad institucional en materia de promoción de infraestructuras mediante colaboración público-privada comprende, obviamente, las dos principales razones de ilusión fiscal referidas más arriba. Un ejemplo concreto en el que debe avanzarse es la licitación/presupuestación con una visión integral (inversión + mantenimiento) a lo largo del ciclo vital de las infraestructuras. Pero su necesidad resulta, también, patente en materia de control de riesgos fiscales, ámbito en el que las políticas presupuestarias y contables públicas presentan deficiencias en todo el mundo.

La necesidad de control de los riesgos fiscales de la PPP abarca desde aquellos puramente exógenos a los que surgen por mecanismos endógenos; desde los que surgen por contingencias explícitas a aquellos debidos a mecanismos implícitos (Martínez Resano, 2020). Pero **esta necesidad destaca, a su vez, carencias de capacidad muy frecuentes en las Administraciones públicas para formular juicios de valor sobre el riesgo**. La dimensión metodológica de estas carencias no resulta desdeñable. La ausencia, casi general, de la figura del «chief risk officer» de la Administración pública, figura distinta del interventor que en España correspondería a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), resulta reveladora de los problemas de comunicación que deben superarse para una decisión pública efectiva. Pero la



vertiente de **control interno** resulta, asimismo, central. No en vano, la propia complejidad de criterios de reconocimiento público de los activos promovidos ampara atribuciones interesadas sujetas a riesgos de calificación posterior. Pérez (2017) plantea múltiples ejemplos de casos concretos de este tipo en España.

El despliegue de una perspectiva analítica cuantitativa y cualitativa resulta central para eliminar los riesgos fiscales en las distintas fases del proceso de inversión representadas en la Figura 1. Pero **el valor de la metodología puede acabar resultando limitado cuando el régimen de transparencia aplicado resta resonancia a las conclusiones**. Además, **la transparencia debe ser contextualizada a la naturaleza de las distintas fases**. Así, por ejemplo, la comparación entre mecanismos de licitación debe ser trasladada a un universo fiscalizador más amplio que la relativa a los participantes. En definitiva, **la complejidad de la colaboración público-privada exige una continua reflexión sobre los procedimientos apropiados, así como diálogo en relación con los mismos con los múltiples agentes afectados**.

En ausencia de ese análisis continuado, resulta elevada la propensión a que se den situaciones contradictorias en la relación con los inversores (que tienden a acabar exigiendo desembolso de fondos públicos) o a situaciones de bloqueo en el uso del instrumento. Algunas situaciones concretas, generadoras de este tipo de situaciones, son ya clásicas, como las que surgen alrededor de la asunción de los riesgos de demanda, la actualización con la inflación o la adaptación del marco legal para reconducir situaciones de uno u otro tipo.

4. Conclusiones

La colaboración público-privada constituye una herramienta demasiado importante como para ser anulada por un mal uso. Las manifestaciones más habituales de las situaciones en las que se hace un mal uso son la ineficiencia fiscal y/o la alarma social. El único remedio general es una **gobernanza reflexiva e institucionalizada**.

La colaboración público-privada concesional se revela como una solución necesaria, si bien compleja, con la que expandir el perímetro de la Administración en la provisión de infraestructuras. La complejidad y las exigencias de gobernanza son especialmente marcadas cuando media intercambio de financiación concedida por inversores privados. Pero el universo de las posibles alianzas público-privadas no se agota en este modelo. **Las exigencias de gobernanza, institucionalización y transparencia alcanzan, también, a soluciones de colaboración en las que median subvenciones o transferencias por parte de la Administración pública**. Sin ellas, el margen para ineficiencia fiscal, el incomodo social y, en general, para un deterioro en la calidad de la planificación y ejecución de infraestructuras se incrementa.



Referencias bibliográficas

- AIReF (2020): Evaluación del Gasto Público 2019. Las infraestructuras del transporte.
- BEZANÇON, X. (2005): «Histoire du droit concessionnaire en France», *Entreprises et histoire* vol. 38, n.º 1, pp. 2454.
- EURODAD (2018): «History RePPeated - How public-private partnerships are failing | Heinrich Böll Stiftung», Eurodad.
- FMI (2022): «IMF Infrastructure Governance».
- FOUAD, M., MATSUMOTO, C., MONTEIRO, R., RIAL, I. y SAKRAK, O. (2021): «Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure», *Departmental Paper*, n.º 2021/010, IMF.
- G20 (2019): «G20 Principles for Quality Infrastructure Investment», Japan presidency.
- GiH (2022): «PPP Risk allocation tool».
 <https://ppp-risk.gihub.org/>.
- MARTÍNEZ RESANO, J. R. (2020): «Colaboración Público-Privada en Infraestructuras. Economía y retos de gobernanza», *Documento de Trabajo*, n.º 14, FEDEA.
- PÉREZ, J. A. (2017): *Las cuentas públicas y los cambios de Gobierno*, editorial Pirámide.
- SEOPAN (2020): «Beneficios sociales del modelo de concesión en la gestión de carreteras».



Contribución del modelo de colaboración público-privada (CPP) a la eficiencia y la calidad de servicio de las infraestructuras

JOSÉ MANUEL VASSALLO

Catedrático del Departamento de Ingeniería del Transporte, Territorio y Urbanismo
Universidad Politécnica de Madrid

LAURA GARRIDO

Investigadora postdoctoral. Centro de Investigación del Transporte (TRANSyT)
Universidad Politécnica de Madrid

MARÍA DE LOS ÁNGELES BAEZA

Profesora Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Granada

THAIS RANGEL

Profesora Contratada Doctora del Departamento de Ingeniería de Organización,
Administración de Empresas y Estadística
Universidad Politécnica de Madrid

RESUMEN

Existe un debate abierto sobre el impacto del modelo de colaboración público-privada (CPP) en la eficiencia y la calidad de servicio prestada por las infraestructuras a la sociedad. Este artículo hace una recopilación de las metodologías e investigaciones empíricas llevadas a cabo en el mundo con la intención de arrojar luz sobre el tema. Aunque los resultados no son siempre coincidentes, en general se concluye que el modelo de CPP es más eficiente y presta una mayor calidad de servicio que el modelo de contratación convencional. El artículo pone de manifiesto que, con frecuencia, las críticas al modelo de CPP están basadas en argumentos erróneos como obviar la neutralidad de los impuestos, o ignorar que el coste financiero es el precio que el sector privado impone por los riesgos que le son transferidos. Para evitar errores en la comparación, es clave desarrollar una metodología rigurosa de evaluación y lograr una mayor transparencia en la información que permitan obtener resultados más robustos. España tiene pendiente mejorar en estos dos aspectos.



1. Contexto y motivación

El desarrollo de proyectos de infraestructuras favorece el crecimiento económico y de ellas depende, en gran medida, la productividad del país. Sin embargo, el principal motivo por el que se llevan a cabo es generar beneficio social como, por ejemplo, mejorar la seguridad vial, el medioambiente, aumentar la equidad territorial, reducir tiempos de viaje, etc. Además, cuanto mayor sea la calidad de los bienes y servicios prestados, mayor será el bienestar de los ciudadanos.

Las infraestructuras se han financiado, tradicionalmente, con cargo a los presupuestos públicos. No obstante, las limitaciones impuestas sobre el déficit público y la necesidad de buscar mecanismos que mejoren la eficiencia y la calidad han llevado a muchos Gobiernos a promover fórmulas de colaboración público-privada (CPP). Con carácter general, la CPP se puede definir como una **cooperación a largo plazo regulada contractualmente entre los sectores público y privado para el desarrollo eficiente de infraestructuras y servicios públicos**, combinando recursos de las partes y distribuyendo los riesgos del proyecto de forma adecuada según su capacidad para gestionarlos (Alfen *et al.*, 2009). En el modelo de CPP, a diferencia del modelo convencional, se realiza una gestión integrada del ciclo del proyecto, los pagos dependen del servicio prestado, la financiación procede del sector privado, y se transfieren a dicho sector los riesgos que mejor puede controlar.

En España, el modelo de CPP por excelencia se estructura a través del **contrato de concesión**, que exige la transferencia del riesgo operacional al concesionario en la explotación de las obras o de los servicios (arts. 14 y 15 de la Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público). A pesar de que las empresas constructoras españolas son líderes a nivel mundial en el desarrollo de CPP, en los últimos años esta modalidad está tendiendo a desaparecer en nuestro país. Las licitaciones de concesiones de obras superiores a un millón de euros representaron, en el año 2021, solamente el 12% de las del año 2011 (SEOPAN, 2022).

La evaluación de la calidad del servicio prestado en las infraestructuras se realiza mediante **indicadores de desempeño**. En los últimos años se han incorporado a contratos de CPP basados en disponibilidad. Esto ha hecho que se le dé una mayor importancia a la valoración y supervisión del desempeño del servicio prestado por las infraestructuras. Así, una de las ventajas del modelo de CPP es que **permite vincular los niveles de desempeño con el volumen de ingresos del concesionario**. De esta forma, el establecimiento de indicadores de calidad en la prestación del servicio permite alinear los beneficios sociales con los privados. Sin embargo, ese incremento de los niveles de calidad tiene un coste, el cual tendrá que recuperarse a lo largo del período de explotación del proyecto.

En este artículo se realiza un análisis de las ventajas e inconvenientes del modelo de CPP frente a la contratación convencional, así como de los métodos que se suelen emplear para evaluar la eficiencia y el desempeño en la prestación de los servicios. Posteriormente, se exponen algunas experiencias a nivel internacional y se detallan cuáles son los errores que se suelen cometer al comparar el modelo de CPP con la contratación convencional. Por último, se recogen las principales conclusiones del trabajo.



2. El modelo de colaboración público-privada frente a la contratación convencional

El modelo de CPP supone una alternativa a otros modelos de contratación tradicionales para **mantener el nivel de inversión en infraestructuras de un país sin afectar a su presupuesto público y sin necesidad de retrasar su desarrollo, repartiendo el importe de la inversión requerida por el proyecto a lo largo de su vida útil**. Se trata, por tanto, de una alternativa al desarrollo de proyectos de infraestructuras sin comprometer recursos públicos a corto plazo para que estos se puedan emplear en cubrir otras necesidades sociales.

El hecho de que con el modelo de CPP se adelante la puesta en servicio de la infraestructura facilita que el ciudadano se beneficie antes de la misma. Además, permite que todas las generaciones que se beneficien de la infraestructura contribuyan a su financiación. Con el modelo convencional, por el contrario, son los contribuyentes de un momento concreto los que financian la infraestructura en su totalidad a través de sus impuestos, mientras que las generaciones venideras disfrutan de ella sin sufragar los costes de su construcción.

No solo son esas las ventajas del modelo de CPP. Uno de los mayores beneficios son las **ganancias de eficiencia** derivadas de la integración del ciclo de proyecto. En el modelo de CPP, las fases del ciclo de vida del proyecto (diseño, construcción, mantenimiento y explotación) se adjudican al mismo consorcio privado, lo que permite optimizar los recursos con una visión global e integrada (*bundling* o agrupamiento). Por ejemplo, si se adjudica al mismo consorcio de empresas tanto la construcción como el mantenimiento de una carretera, este buscará la combinación de costes de construcción y mantenimiento que sea lo más eficiente posible, reduciendo, por tanto, el coste para la sociedad.

Por otro lado, **el modelo de CPP reduce el número de contratos que el sector público tiene que gestionar**. Por ejemplo, por cada contrato licitado bajo el modelo de CPP para la conservación extraordinaria de carreteras harían falta 11 contratos si se licitaran bajo el modelo tradicional (Vassallo *et al.*, 2019).

Otra de las principales ventajas del modelo de CPP es que **el reparto de riesgos entre el sector público y el sector privado se realiza teniendo en cuenta quién puede gestionarlos mejor**, lo que permite alinear responsabilidades y capacidades, aumentando, por tanto, la eficiencia. De esta forma, cada una de las partes se hace responsable de lo que mejor puede gestionar. El concesionario asume los riesgos del proyecto —diseño, construcción, operación, mantenimiento y financiación— y los gestiona para minimizar sus costes, generando beneficios a la sociedad.

Muchos contratos de CPP recogen **cláusulas de penalización económica** en caso de incumplimiento de los plazos y los niveles de calidad en la prestación del servicio, lo cual incentiva al concesionario a ajustarse a lo acordado inicialmente con la Administración y le permite a esta salvaguardar la calidad prestada a los ciudadanos. En los contratos convencionales también se introducen cláusulas de penalización, pero no suelen ser tan gravosas económicamente o incluso pueden terminar en una simple amonestación (Vassallo *et al.*, 2022). También se pueden introducir en los contratos cláusulas que hagan depender los ingresos a percibir por



el concesionario de indicadores de desempeño en la prestación del servicio, lo que supone un incentivo a mejorar la calidad.

El principal inconveniente que tiene el modelo de CPP es su **mayor rigidez contractual frente al modelo convencional**. El motivo reside en que, para cumplir con el principio de competencia, es necesario establecer claramente cuáles son las cláusulas que van a regir el contrato y respetarlas hasta su finalización. Debido a que las concesiones son contratos incompletos, es difícil prever todo lo que puede ocurrir a lo largo de su vida. Esto genera, en numerosas ocasiones, conflictos entre la Administración y el concesionario. La firma de **contratos más flexibles**, que puedan ir adaptándose a las circunstancias cambiantes, sería una solución a este problema. Otro de los inconvenientes del modelo de CPP es que, a través del peaje sombra o del pago por disponibilidad, puede comprometer recursos públicos futuros limitando la capacidad de inversión de Gobiernos venideros.

En los últimos años el modelo de CPP se ha puesto en tela de juicio por los problemas que han generado algunos proyectos fallidos, lo cual ha dañado su imagen ante la opinión pública. Esos problemas se han derivado, esencialmente, de la **renegociación oportunista de los contratos y de un inadecuado reparto de riesgos** (Baeza y Vassallo, 2010; Baeza y Vassallo, 2008). Sin embargo, como hemos analizado anteriormente, **son muchas las virtudes del modelo de CPP frente a la contratación convencional**. Una mejor regulación por parte del sector público llevaría a que los contratos de concesión fueran más exitosos.

3. Métodos empleados para evaluar la eficiencia y el desempeño

Es muy difícil comparar y evaluar la eficiencia y el desempeño del modelo CPP y el modelo de contratación convencional. Un primer problema se refiere a las **dificultades para determinar el punto de referencia contrafactual con el que juzgar el desempeño de la CPP**. Los proyectos de infraestructura son grandes y únicos en algunos aspectos, por lo que no es fácil encontrar muestras comparables de proyectos de CPP y convencionales. Tampoco es fácil especificar modelos empíricos que incluyan las numerosas variables de control necesarias. Además, la CPP también puede utilizarse para proyectos con características distintas, lo que introduce diferencias importantes entre las muestras de proyectos de CPP y los licitados mediante el modelo convencional.

Otro obstáculo importante es la **habitual falta de datos públicamente disponibles sobre costes de explotación, resultados financieros, calidad de servicio y otra información clave que poseen los Gobiernos y las concesionarias**. En el primer caso, esta ausencia se produce por falta de transparencia, y en el segundo debido a la confidencialidad de la información. Además, los requisitos de recopilación de datos y presentación de informes suelen variar significativamente entre los proyectos de CPP y los promovidos mediante el modelo convencional, por lo que es difícil encontrar datos similares sobre los costes y la calidad de activos y servicios para ambos tipos de proyectos.



La evaluación de proyectos de CPP puede ser *ex ante* o *ex post*. La evaluación *ex ante* se utiliza para **validar que el modelo CPP es una alternativa adecuada para desarrollar el proyecto antes de que este se lleve a cabo**. La evaluación *ex post* es una **comparación entre los resultados esperados y alcanzados que mide el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos e identifica los aspectos positivos y negativos de la implementación del proyecto**. En la práctica, la evaluación *ex ante* se utiliza para valorar el éxito de un proyecto y justificar por qué es necesaria su puesta en marcha mediante CPP. Sin embargo, existe la necesidad también de contar con sistemas de seguimiento y evaluación *ex post* que permiten evaluar su eficiencia y desempeño con base en datos reales. En la práctica, podemos asumir que **la evaluación *ex post* es más fiable que la evaluación *ex ante*, puesto que se basa en la observación y medición real del desempeño de un proyecto**. Además, se pueden detectar fácilmente los errores cometidos para mejorar en futuros contratos. Sin embargo, la evaluación *ex post* de un proyecto CPP es la que menos se realiza debido, fundamentalmente, a la falta de información pública y voluntad de Administraciones y empresas de llevarla a cabo.

La mayoría de los estudios de CPP que han realizado una evaluación *ex ante* utilizan el **Valor por Dinero (VpD)** (Quiggin, 2004; Grimsey y Lewis, 2007, 2005; Blanc-Brude *et al.*, 2006; Coulson, 2008). Este método permite valorar, incluyendo la cuantificación de los riesgos, si el proyecto debe de ser acometido mediante el modelo de contratación convencional o mediante CPP. En el esquema clásico del VpD, las autoridades públicas evalúan el proyecto de CPP frente a un **comparador del sector público (CSP)**, asumiendo la hipótesis de que las características de la infraestructura que se va a desarrollar son las mismas en ambos casos. El CSP es un modelo hipotético para establecer una base contrafactual con la que evaluar la alternativa CPP. **Comparando el CSP con el coste del proyecto CPP, el sector público puede evaluar si este representa o no VpD**. Esencialmente, el CSP es una forma de comparar todos los gastos futuros del proyecto CPP con todos los costes de una contratación convencional (todavía ficticia) del mismo proyecto. Por lo tanto, es necesario calcular el **valor actual neto (VAN)** en las dos alternativas. La crítica en la literatura académica que se hace a este método es que el cálculo del VAN está sujeto a una importante interpretación y, en el peor de los casos, a la manipulación (Heald, 2003; Reeves y Ryan, 2007), lo que puede llevar a obtener conclusiones muy diferentes.

Existen otros dos métodos mencionados por Helby Petersen (2019) que se han utilizado mayoritariamente para comparar el modelo convencional y el modelo CPP sobre todo en el Reino Unido. Son métodos que se pueden utilizar en la evaluación *ex ante* y *ex post*. En el primer método, **se comparan los proyectos de CPP con un *business case ex ante* del proyecto**. El *business case ex ante* del proyecto se refiere a las primeras previsiones que se hacen del mismo, en las que todavía no se sabe si ese proyecto se va a llevar a cabo mediante modelo convencional o CPP (costes de operación, mantenimiento, etc.). En este método se analiza cómo ha variado el *business case* original frente al que finalmente se ha introducido mediante una CPP. Esta evaluación se puede llevar a cabo en países en los que la información original está disponible al público, como ocurre en el Reino Unido. Sin embargo, este método tiene varios inconvenientes, como el hecho de que los datos son preliminares y, por lo tanto, están sujetos a cambios significativos. Por ejemplo, el estudio de Pollock *et al.* (2007) reporta cambios en los costes de



entre el 61% y el 171% entre la publicación del *business case* preliminar y el más avanzado, lo que ilustra el alto grado de incertidumbre que caracteriza el alcance y los costes del proyecto de los *business cases* preliminares.

En el segundo método, **los proyectos CPP se pueden comparar con proyectos similares de contratación convencional en términos de tipo, tamaño, complejidad, etc.** Este enfoque es preferible al anterior, ya que representa un diseño más adecuado para construir grupos de control y establecer una situación contrafactual. Es necesario observar si los proyectos de los grupos de experimento (proyectos de CPP) y de control (proyectos de contratación convencional) son realmente comparables. Por ejemplo, Pollock *et al.* (2007) señalan las diferencias en la complejidad y el tiempo de construcción, lo que compromete el diseño del grupo de control. Otra limitación de esta metodología es la dificultad de acceder a datos suficientes sobre los proyectos CPP y los proyectos convencionales, aunque algunas autoridades públicas ponen a disposición datos de referencia para diferentes tipos de proyectos de infraestructura pública.

Como se puede observar, **las tres metodologías mencionadas se centran, únicamente, en cuantificar los costes del ciclo de vida del proyecto para el Gobierno, sin considerar el beneficio social producido:** reducción de accidentes, mejor calidad del servicio o el tiempo que se adelanta la ejecución de la infraestructura, etc. Vassallo *et al.* (2019) han planteado un método que consiste en calcular, para cada uno de los dos esquemas (contratación con cargo al presupuesto público vs. CPP), el beneficio social global generado (para los usuarios y el resto de la sociedad) menos los costes que tendría para la Administración en el período del proyecto, actualizados al año de origen mediante el cálculo del VAN descontado a la tasa social. El análisis es muy similar al planteamiento del VpD que utilizan muchas Administraciones para valorar sus proyectos, con la peculiaridad de que se incluyen también los beneficios generados a la sociedad en el modelo CPP en comparación con el modelo convencional.

Llama la atención que, **en España**, a diferencia de otros países como Australia y el Reino Unido, **no hay un método generalmente aceptado para realizar estas valoraciones**, sino que la Administración concedente es libre de analizar los factores cualitativos y cuantitativos que estime oportunos, siempre que cumpla con los requisitos que establece la Ley de Contratos del Sector Público y sirva para fundamentar suficientemente la elección del contrato de concesión.

En el año 2015 se creó la Oficina Nacional de Evaluación para analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión cuando se realizan aportaciones públicas. Dicha oficina entró en funcionamiento seis años más tarde. En el momento de escribir este artículo solamente ha emitido quince informes.

4. Experiencias en la comparativa de eficiencia y calidad de servicio entre el modelo de colaboración público-privada y la contratación convencional

La evaluación del desempeño de un proyecto de infraestructura debería incorporar todas las fases del proyecto, es decir, **considerar su ciclo de vida desde su construcción, operación y, en**



su caso, desmantelamiento. No obstante, son más habituales las evaluaciones parciales que proporcionan información sobre aspectos concretos.

A tal efecto, se puede diferenciar entre la **evaluación del desempeño en el desarrollo de la infraestructura** —que se focaliza en la fase de construcción del activo y analiza variables tales como sobrecostes, sobrepazos, cumplimiento de especificaciones, etc.— y la **evaluación del desempeño en la prestación del servicio** —es decir, el nivel de servicio ofrecido al usuario durante la fase de operación de la infraestructura. En este apartado se hace una revisión de la literatura que incluye los dos tipos de evaluaciones, mostrándose los resultados de las evaluaciones que comparan los proyectos CPP con proyectos realizados mediante contratación convencional.

Una de las razones fundamentales para el empleo del **modelo CPP** por parte de muchos Gobiernos es que **reduce las ineficiencias en sobrecostes y retrasos en los plazos de los modelos convencionales de gestión de infraestructuras y equipamientos públicos** (Aljohani *et al.*, 2017; Blanc-Brude y Makovsek, 2013; Flyvbjerg *et al.*, 2002; HM Treasury, 2003). Las expectativas optimistas en las previsiones de plazos y presupuesto han demostrado afectar negativamente a la calidad y a la productividad durante la construcción y en el producto final (Park *et al.*, 2010). **Gran parte de la literatura especializada afirma que el modelo CPP permite lograr una mayor eficiencia derivada de la integración del ciclo de proyecto y de la gestión y asignación de los riesgos, un mayor Valor por Dinero (VpD), una mejor calidad de servicio a los usuarios, una mayor innovación y unos plazos de entrega más rápidos en comparación con la contratación convencional** (Grimsey y Lewis, 2007, 2005; Liu *et al.*, 2015).

Aunque en la actualidad existe una amplia y creciente literatura tanto académica como no académica sobre diversos aspectos de la CPP, **sigue habiendo una clara escasez de estudios empíricos sistemáticos que comparen directamente el desempeño de la CPP con el de los proyectos de contratación convencional que se gestionan por el sector público**, bien directamente o bien a través de contratos menores con empresas privadas.

Debido a los impedimentos a la hora de realizar evaluaciones sobre el desempeño relativo de las CPP frente a la contratación convencional señalados en el apartado anterior, la investigación empírica aún no ha podido ofrecer una imagen completa de los costes y beneficios de la contratación CPP en comparación con la contratación convencional, ni de las circunstancias en las que la CPP resulta más adecuada que la contratación convencional y viceversa. No obstante, **algunos autores han llevado a cabo comparaciones empíricas del desempeño de los proyectos ejecutados mediante los dos modelos de contratación con resultados diversos.** Estas comparaciones suelen basarse en una o más de las siguientes categorías de desempeño: el tiempo de entrega, los costes, el VpD, y/o la calidad de los proyectos con ambas formas de contratación (Helby Petersen, 2019; O'Shea *et al.*, 2019; Rodrigues y Zucco, 2018).

La Tabla 1 presenta un resumen de los principales estudios comparativos y sus conclusiones generales. El resumen de la evidencia empírica en la columna derecha de la tabla se refiere a



las cuatro categorías de desempeño de la CPP previamente señaladas. El «tiempo de entrega» se refiere, en la mayoría de los casos, al tiempo transcurrido entre la firma del contrato final o emisión del pertinente permiso de construcción y la finalización del proyecto o fecha de recepción oficial, en otros se incluye también el proceso de licitación y contratación (desde el anuncio de licitación hasta la finalización de la construcción); los «costes» se refieren a los costes operativos, a los costes de capital o a los costes totales (del ciclo de vida) del proyecto, dependiendo de cómo el estudio individual operativice los costes; el «VpD» significa menores costes en el ciclo de vida del proyecto con el mismo nivel de calidad, o los mismos costes con una mayor calidad del servicio; y, por último la «calidad» se refiere a la calidad de la infraestructura medida, por ejemplo, en términos de uso funcional o de calidad percibida por los usuarios, o a la calidad del servicio provisto.

TABLA 1

Resumen de los resultados de los estudios de comparación de proyectos de colaboración público-privada (CPP) frente al modelo de contratación convencional (CC) con diseños contrafactuales

Estudio	País y servicios	Método de investigación	Evidencia empírica sobre el tiempo de entrega, el coste, la calidad y/o el VpD de la CPP frente a la CC ***
Froud y Shaoul (2001)	UK, hospitales	Business cases, CSP, comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: la CPP es más cara que las instalaciones existentes en términos de capital. • Calidad: menos consultas y menor número de camas. • VpD: falta de documentación adecuada para todos los costes.
Pollock et al. (2002)	UK, hospitales	Business cases, comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: la CPP es más cara que las instalaciones existentes en términos de capital. • VpD: falta de documentación adecuada para todos los costes.
Edwards y Shaoul (2003)	UK, hospitales	Business case, comparación con otras ofertas de CPP y proyectos CC de rehabilitación	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: falta de documentación comparable. • Calidad: no se ha examinado, pero hay menos espacio exterior. • VpD: no es probable que ofrezca mayor VpD que la alternativa CC.
Pollock et al. (2007)	UK, varios servicios	Reevaluación ex-ante de business cases	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: falta de documentación adecuada. • VpD: falta de documentación adecuada para todos los costes.
Reeves y Ryan (2007)	Irlanda, escuelas	CSP, comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: la CPP es un 8%-13% más cara. • VpD: menor VpD en los proyectos de CPP (basado solo en los costes).
Khadaroo (2008)	UK, escuelas	Comparación de la opción CPP con CSP	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: la CPP es menos cara en un caso y más cara en dos casos. • VpD: mayor VpD en un caso, menor en dos casos.
Shaoul et al. (2008)	UK, hospitales	Comparación de los costes financieros de la CPP y CSP	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: los costes financieros de la CPP son mayores que los de la financiación pública.
Acerete et al. (2010)	España y UK, carreteras	Comparación de los costes financieros de la CPP y los costes de financiación pública	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: los costes financieros de la CPP son mayores que los de la financiación pública.



TABLA 1 (continuación)

Resumen de los resultados de los estudios de comparación de proyectos de colaboración público-privada (CPP) frente al modelo de contratación convencional (CC) con diseños contrafactuales

Estudio	País y servicios	Método de investigación	Evidencia empírica sobre el tiempo de entrega, el coste, la calidad y/o el VpD de la CPP frente a la CC ***
Bain (2010)	UK, carreteras	Recálculo del CSP	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: la solución CPP es, probablemente, la menos cara en 5 de 8 proyectos. • VpD: mayor VpD en 5 de 8 proyectos CPP, pero depende de las tasas de descuento aplicadas en la evaluación del VpD.
Raisbeck <i>et al.</i> (2010)	Australia, varios servicios	Comparación de los costes de la CPP con los costes de proyectos CC comparables	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de construcción: las CPP se completaron, de media, con un 3,4% de antelación, mientras que los CC se completaron con un 23,5% de retraso. • Coste: la CPP es, de media, un 11,4% más barata desde el compromiso contractual hasta los costes finales en comparación con la contratación CC.
Shaoul <i>et al.</i> (2010)	UK, carreteras	Comparación de los costes financieros basados en documentación <i>ex-post</i> y los costes estimados de la financiación pública	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: los costes financieros de la CPP son un 16%-40% más caros en los 11 proyectos.
Akbiyikli <i>et al.</i> (2011)	UK, carreteras	Comparación del coste del contrato PFI y del contrato CC	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: la CPP es menos cara que el modelo de CC.
Shaoul <i>et al.</i> (2011)	UK, carreteras (puentes)	Comparación <i>ex-ante</i> de <i>business case</i> y documentación <i>ex-post</i> con estimación de los costes de financiación pública	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: los costes financieros de la CPP son más caros para el usuario en ambos casos de estudio: los peajes son un 7% y un 27% más altos, respectivamente.
Siemiatycki y Farooqi (2012)	Canadá, instalaciones de salud, justicia y almacén de datos	Reanálisis de 28 informes de evaluación del VpD de la CPP complementados con entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: la CPP es un 16% más cara de media. • VpD: las CPP tienen mayor VpD (de media, un 11% menos de coste tras el ajuste de la prima de riesgo).
Whittington (2012)	USA, enlaces varios	Comparación de los costes de producción y los costes de transacción en la CPP y el CC basada en un experimento natural	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: no hay diferencias significativas.
Reeves (2013)	Irlanda, servicios de agua y vivienda social	CSP e informe de evaluación de la contratación	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: la CPP es más cara en un caso y menos en otro. Un tercer caso de CPP se canceló antes del cierre del contrato. • VpD: menor VpD en un caso, mayor en el otro.



TABLA 1 (continuación)

Resumen de los resultados de los estudios de comparación de proyectos de colaboración público-privada (CPP) frente al modelo de contratación convencional (CC) con diseños contrafactuales

Estudio	País y servicios	Método de investigación	Evidencia empírica sobre el tiempo de entrega, el coste, la calidad y/o el VpD de la CPP frente a la CC ***
Zhang <i>et al.</i> (2013)	EE. UU., carreteras	Simulación Monte Carlo del valor actual neto en diferentes escenarios	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: las CPP son, probablemente, las más costo-eficientes.
Daito y Gifford (2014)	EE. UU., carreteras	Comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: la solución CPP es más cara. • VpD: no hay diferencias significativas en las puntuaciones de eficiencia entre las CPP y las CC.
Atanor Soluciones (2014)	Chile, hospitales	Comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de construcción: en los hospitales CPP, el sobreplazo es un 12% menor que en los CC. • Coste: el coste de construcción de los hospitales CPP es, de media, un 13,6% menor que el de los CC. • Calidad: los hospitales CPP poseen, de media, un 19,5% más de superficie por cama que los CC.
Hong (2016)	Corea del Sur, sistemas ferroviarios urbanos	Comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: no hay diferencias significativas en cuanto a la relación coste-eficiencia (solo se examinan los costes de explotación). • Calidad (medida como el número de accidentes): no hay diferencias. • VpD: los operadores privados son menos costo-eficientes, pero la diferencia no es estadísticamente significativa.
Chen <i>et al.</i> (2017)	EE. UU., carreteras	Análisis del impacto socioeconómico (modelo de equilibrio general computable)	<ul style="list-style-type: none"> • VpD: mayor impacto en el bienestar socioeconómico de la CPP que de los CSP.
Yaya (2017)	Escocia, escuelas	Comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del servicio: respuestas mixtas, pero más positivas en las escuelas CPP. • VpD: más directores de escuelas CC están de acuerdo en que se ha logrado VpD.
Saint-Pierre <i>et al.</i> (2017)**	Chile, hospitales	Comparación con <i>benchmark</i> de proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de construcción: los hospitales CC tienen un sobreplazo promedio de un 54%. • Coste: los hospitales CPP tienen un coste de construcción inferior al promedio de los hospitales CC. La mayoría de hospitales CPP tienen costes de operación entre un 11% y un 15% inferiores al promedio de los CC. • VpD simplificado: los hospitales CPP ofrecen un VpD que varía entre 49,75 y 110,79 millones USD.
Singh (2018)**	India, carreteras	Comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Coste: el coste de construcción es significativamente superior en las carreteras CPP que en las CC. • Calidad de servicio: la rugosidad de las carreteras CPP es mejor que la de las CC.
Rodrigues y Zucco (2018)**	Brasil, escuelas	Comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de construcción: las escuelas CPP se construyeron casi dos veces más rápido que las CC. • Calidad de servicio: las CPP superaron a las CC en 6 de los 10 resultados operativos, en 3 no hubo prácticamente ninguna diferencia, y en 1 las CC superaron a las CPP.



TABLA 1 (continuación)

Resumen de los resultados de los estudios de comparación de proyectos de colaboración público-privada (CPP) frente al modelo de contratación convencional (CC) con diseños contrafactuales

Estudio	País y servicios	Método de investigación	Evidencia empírica sobre el tiempo de entrega, el coste, la calidad y/o el VpD de la CPP frente a la CC ***
O'Shea <i>et al.</i> (2019)**	Irlanda, Escuelas	Comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de entrega (desde licitación): no encontraron diferencias significativas. • VpD: no encontraron pruebas concluyentes de que la CPP ofrezca VpD en comparación con la CC.
de Souza Pereira <i>et al.</i> (2021)**	Brasil, servicios de agua y alcantarillado	Comparación con empresas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • VpD: los proveedores privados son más eficientes que los públicos en el servicio de suministro de agua, pero no se encuentran diferencias significativas en cuanto al servicio de alcantarillado.
Bonifaz y Fasanando (2021)**	Perú, carreteras	Comparación con proyectos CC	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de construcción: las carreteras CPP presentan menos sobreplazos que las CC. • Coste: las carreteras CPP presentan menos sobrecostes que las CC. • Calidad del servicio: las CPP presentan menos accidentes, menor número de heridos y menor número de fallecidos que las CC.

* CSP: Comparador del Sector Público.

** Estos estudios no fueron revisados por Helby Petersen (2019), ya que se publicaron después del tiempo de búsqueda del autor (mayo a julio de 2017), pero se añaden a esta tabla como complemento.

*** Solo se ha analizado el tiempo de entrega en aquellos artículos que analizaban alguna de las otras dimensiones.

Fuente: Adaptado y completado de Helby Petersen (2019).

En primer lugar, en lo que se refiere a las **pruebas empíricas relativas al desempeño de la CPP en términos de costes**, diez estudios concluyen que la CPP es más cara que la contratación convencional (Froud y Shaoul, 2001; Pollock *et al.*, 2002; Reeves y Ryan, 2007; Shaoul *et al.*, 2008, 2010, 2011; Acerete *et al.*, 2010; Siemiatycki y Farooqi, 2012; Daito y Gifford, 2014; Singh, 2018). Por el contrario, seis estudios encuentran que la CPP es menos cara que la contratación convencional (Raisbeck *et al.*, 2010; Akbiyikli *et al.*, 2011; Zhang *et al.*, 2013; Atanor Soluciones, 2014; Saint-Pierre *et al.*, 2017; Bonifaz y Fasanando, 2021). Además, dos estudios no encuentran ninguna diferencia de costes entre la CPP y la contratación convencional (Whittington, 2012; Hong, 2016), mientras que tres estudios encuentran pruebas mixtas de diferencias de costes entre los dos métodos de contratación (Khadaroo, 2008; Bain, 2010; Reeves, 2013).

La evidencia, por tanto, de los estudios publicados puede considerarse mixta, aunque sugiere que las CPP tienden a ser más caras que la alternativa de contratación pública convencional. No obstante, algunos autores relacionan el mayor coste de construcción de los proyectos realizados mediante CPP a la mayor calidad final de la infraestructura en comparación con las que se obtienen mediante contratación convencional (Singh, 2018). En este sentido, el enfoque de ciclo de vida inducido por los contratos de CPP incentiva a los contratistas a mantener la calidad de la construcción para reducir su coste de mantenimiento durante la fase de explotación del proyecto.



Hasta la fecha la literatura especializada en la evaluación de las CPP se ha focalizado, principalmente, en el impacto en los costes y no en la calidad del servicio. Helby Petersen (2019) apunta a la mayor dificultad que entraña la medición y comparación de la calidad de las infraestructuras y servicios entre los distintos métodos de contratación y a la escasez de datos al respecto en comparación con los existentes sobre costes como principales motivos. Los estudios existentes sobre la calidad de las instalaciones y los servicios asociados confirman una calidad superior con la CPP (Atanor Soluciones, 2014; Bonifaz y Fasanando, 2021; Rodrigues y Zucco, 2018; Singh, 2018; Yaya, 2017), aunque en algunos de ellos los resultados varían según los diferentes indicadores de calidad utilizados.

En cuanto al desempeño de la CPP en términos de VpD en comparación con la alternativa de contratación convencional, las conclusiones son, de nuevo, mixtas. Tres estudios señalan un mayor VpD de la CPP (Siemiatycki y Farooqi, 2012; Chen *et al.*, 2017; Saint-Pierre *et al.*, 2017) y dos estudios apuntan a lo contrario (Reeves y Ryan, 2007; Yaya, 2017). Cuatro estudios encuentran pruebas mixtas de VpD con la CPP, sugiriendo que esta rinde mejor en algunas dimensiones de desempeño y para ciertas submuestras de proyectos, mientras que la contratación convencional rinde mejor en otros casos (Khadaroo, 2008; Bain, 2010; Reeves, 2013, de Souza Pereira *et al.*, 2021) y tres estudios no encuentran una relación clara entre el método de contratación y el VpD (Daito y Gifford, 2014; Hong, 2016; O'Shea *et al.*, 2019). Cabe mencionar que varios de los estudios señalan la imposibilidad de llevar a cabo la evaluación del VpD debido a la falta de información disponible (p. e., Froud y Shaoul, 2001; Pollock *et al.*, 2007).

Finalmente, en lo que se refiere a las pruebas empíricas relativas a diferencias significativas en términos del tiempo de entrega de los proyectos realizados mediante las diferentes formas de contratación, los resultados sugieren un mejor desempeño de la CPP. En concreto, cinco estudios encontraron ahorros de tiempo con la CPP (Raisbeck *et al.*, 2010; Atanor Soluciones, 2014; Saint-Pierre *et al.*, 2017; Rodrigues y Zucco, 2018; Bonifaz y Fasanando, 2021), dos no encontraron ninguna diferencia (O'Shea *et al.*, 2019; Yaya, 2017) y un estudio no pudo llevar a cabo dicha evaluación debido a la falta de documentación adecuada (Pollock *et al.*, 2007).

5. Algunos errores a la hora de comparar el modelo de CPP con la contratación convencional

Al comparar la contratación convencional con el modelo CPP se observan, en algunas ocasiones, **errores metodológicos** que pueden distorsionar el resultado final del análisis. En adelante se citan los errores más comunes que han sido estudiados con más detalle en trabajos previos (Vassallo *et al.*, 2019).

El primero de los errores consiste en **ignorar la neutralidad de los impuestos**, obviando que los impuestos que salen del bolsillo de los ciudadanos ingresan en las arcas de la Administración, que los redistribuye, de nuevo, entre los ciudadanos. El modelo CPP suele estar sometido, por lo general, a una carga fiscal superior al modelo de contratación convencional, que lo hará



aparentemente más caro, cuando, en la práctica, esa mayor fiscalidad revierte, de nuevo, en la sociedad. Considerar la neutralidad fiscal es clave para que el análisis sea justo y riguroso.

Otro error común es **ignorar que el desembolso de recursos en años distintos tiene un impacto diferente para la sociedad**. No es lo mismo pagar una cierta cantidad hoy que hacerlo dentro de veinte años. Este error proviene de considerar que los fondos públicos no tienen coste de oportunidad, como si procedieran de una fuente ilimitada e inagotable. Sin embargo, asumiendo que los presupuestos son limitados, al inmovilizarlos para una determinada inversión, se está renunciando a invertirlos en otra actividad para la que también pueden tener un valor importante. Por ejemplo, al invertir recursos presupuestarios en una infraestructura, se está renunciando a invertirlos en otras opciones que pueden tener un valor social igual o mayor, como es el caso de la sanidad y la educación. Tampoco es una solución incrementar el gasto público irresponsablemente, ya que unas cuentas públicas desequilibradas pueden causar un daño a la economía no desdeñable debido a impactos económicos como el *crowding out*. Es erróneo, por tanto, considerar que una mayor presión fiscal no tiene un coste que afecta a toda la sociedad. En consecuencia, sería un error sumar todos los costes que implica un proyecto de CPP a lo largo de su ciclo de vida sin descontarlos a una cierta tasa social de descuento que refleje el coste de oportunidad de los fondos públicos.

Es común, también, criticar el modelo de CPP porque su coste financiero es muy superior al de la deuda pública. No obstante, esta crítica conlleva, también, un importante error consistente en olvidar que el coste financiero es un reflejo del riesgo del proyecto que es asumido por el sector privado en el modelo de CPP. En general, en los proyectos de CPP los riesgos transferidos al sector privado son superiores al modelo convencional, ya que se parte de la premisa de que la asignación al sector privado de algunos riesgos que este puede gestionar mejor contribuirá a generar ganancias de eficiencia que se trasladarán a la sociedad vía menores precios o mejores prestaciones del servicio. Ahora bien, esto no significa que en contratos convencionales dichos riesgos no existan, sino que los soporta la Administración pública sin poner un precio por ellos a la hora de financiarlos. Si se quiere hacer una comparación justa, será necesario medir y cuantificar dichos riesgos; ya que, de lo contrario, se estará minusvalorando el riesgo para la sociedad (sobrecostes de construcción, mayores plazos, etc.) de que la infraestructura se lleve a cabo mediante fórmulas de contratación convencional.

Finalmente es importante considerar que, tal y como se ha explicado en apartados anteriores, **el modelo de CPP suele prestar una calidad de servicio mejor a los usuarios y clientes de la infraestructura**, lo que repercute en beneficios para las personas en términos de disponibilidad de la infraestructura con antelación, mayor confort, seguridad, etc. No incluir estos efectos puede llevar a conclusiones inadecuadas.

Estos y otros aspectos son los que las guías de *Value for Money*, que se han ido elaborando en diferentes países del mundo, han intentado reflejar con mayor o menor acierto. Lamentablemente, España no cuenta con ninguna metodología universalmente aceptada que permita llevar a cabo



una valoración para validar social y políticamente la utilización de este modelo. Es, sin duda alguna, una de las asignaturas pendientes de nuestro país para los próximos años.

6. Conclusiones

De este trabajo se obtienen las siguientes conclusiones:

- La correcta evaluación del modelo de CPP en la eficiencia y la calidad de servicio de las infraestructuras es fundamental para ayudar a los Gobiernos a tomar decisiones adecuadas en materia de contratación pública.
- No obstante, la evaluación resulta complicada por varios motivos, entre los que se encuentran la falta de información disponible, la poca transparencia por parte de Administraciones y empresas para hacerla pública, la dificultad de encontrar contrafactuales adecuados para hacer la comparativa y la complejidad para cuantificar acertadamente el impacto del riesgo transferido.
- La mayoría de las metodologías y análisis puestos en marcha hasta la fecha se centran en evaluaciones *ex ante*, siendo mucho menos comunes las evaluaciones *ex post*, que arrojarían mucha más luz sobre la eficiencia y la calidad de la CPP.
- En muy pocas ocasiones se tiene en cuenta la diferencia en cuanto a la calidad de servicio al comparar el modelo CPP con la contratación convencional. Esta situación minusvalora el valor de la CPP, ya que dicho modelo presenta habitualmente una calidad de servicio superior al modelo de contratación convencional.
- Los estudios empíricos llevados a cabo en diferentes partes del mundo demuestran que el modelo CPP es más eficiente en muchos casos, aunque no en todos ellos, que el modelo de contratación convencional. Especiales eficiencias se identifican en la puntualidad al finalizar las obras y en la calidad de servicio prestada al usuario.
- Lamentablemente es común escuchar argumentos en contra de la CPP que se basan en errores de concepto importantes al comparar su eficiencia con la contratación convencional, como obviar la neutralidad de los impuestos, no considerar el coste de oportunidad de los fondos públicos u omitir el impacto del riesgo que tiene la Administración pública en los modelos de contratación convencionales.
- Finalmente, llama la atención que, a diferencia de otros muchos países del mundo, España no cuenta todavía con una metodología universalmente aceptada que permita comparar el desempeño del modelo CPP frente al modelo de contratación convencional.



Referencias bibliográficas

ACERETE, J. B., SHAOUL, J., STAFFORD, A. y STAPLETON, P. (2010): «The cost of using private finance for roads in Spain and the UK», *Australian Journal of Public Administration*, 69(SUPPL. 1), pp. 48-60.

 <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2009.00654.x>

AKBIYIKLI, R., DIKMEN, S. U. y EATON, D. (2011): «Private finance initiative (PFI) for road projects in UK: Current practice with a case study», *Traffic Infrastructure Review*, 23, pp. 215-223.

ALFEN, H., KALIDINDI, S., OGUNLANA, S., WANG, S. Q., ABEDNEGO, M., FRANK-JUNGBECKER, A., JAN, A., KE, Y., LIU, Y. W., SINGH, L. B. y ZHAO, G. F. (2009): *Public Private Partnership in infrastructure development: Case studies from Asia and Europe*, Bauhaus-Universität Weimar.

ALJOHANI, A., AHIAGA-DAGBUI, D. y MOORE, D. (2017): «Construction Projects Cost Overrun: What Does the Literature Tell Us?», *International Journal of Innovation, Management and Technology*, 8(2), pp. 137-143.

 <https://doi.org/10.18178/ijimt.2017.8.2.717>

ATANOR SOLUCIONES (2014): «Análisis Comparativo Implementación De Hospitales Por Contrato Sectorial Versus Sistema De Concesiones De Obras Públicas».

 http://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/Informe-Hospitales-CChC_Junio-2014.pdf

BAEZA, M. A. y VASSALLO, J. M. (2008): Renegociaciones de los contratos de concesión de autopistas de peaje en España y su influencia sobre los incentivos en la licitación. *XV Congreso Panamericano de Ingeniería de Tránsito y Transporte, May 2014*, 13.

 http://www.uninorte.edu.co/panam2008/CDPANAM/pdfs/P_004.pdf

— (2010): «Private concession contracts for toll roads in Spain: analysis and recommendations», *Public Money & Management*.

 <https://doi.org/10.1080/09540962.2010.509179>

BAIN, R. (2010): «Public sector comparators for UK PFI roads: Inside the black box», *Transportation*, 37(3), pp 447-471.

 <https://doi.org/10.1007/s11116-010-9261-5>

BLANC-BRUDE, F., GOLDSMITH, H. y VALILA, T. (2006): «Ex ante construction costs in the European road sector: a comparison of public-private partnerships and traditional public procurement». *EIB Economic and Finance Report N.º 2006/1*, European Investment Bank, Luxembourg.

BLANC-BRUDE, F. y MAKOVSEK, D. (2013): «Construction risk in infrastructure project finance». *EDHEC Business School Working*, February, 23.

 http://chaire-eppp.org/files_chaire/blanc-brude-makovsek.pdf



BONIFAZ, J. L. y FASANANDO, A. (2021): «Asociaciones público-privadas versus obra pública: Una comparación para el caso de redes viales en Perú y la región».

 <https://doi.org/10.18235/0003181>

CHEN, Z., DAITO, N. y GIFFORD, J. L. (2017): «Socioeconomic impacts of transportation public-private partnerships: A dynamic CGE assessment», *Transport Policy*, 58(May), pp. 80-87.

 <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.05.002>

COULSON, A. (2008): «Value for money in PFI projects: A commentary on the U.K. treasury guidelines for public sector comparators», *Public Administration*, 86(2), pp. 483-498.

 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00729.x>

DAITO, N. y GIFFORD, J. L. (2014): «U.S. highway public private partnerships: Are they more expensive or efficient than the traditional model?» *Managerial Finance*, 40(11), pp. 1131-1151.

 <https://doi.org/10.1108/MF-03-2014-0072>

DE SOUZA PEREIRA, M., MAGALHÃES FILHO, F. J. C., DE MORAIS LIMA, P., TABAK, B. M. y CONSTANTINO, M. (2021): «Sanitation and water services: Who is the most efficient provider public or private? Evidences for Brazil», *Socio-Economic Planning Sciences*, 101149.

 <https://doi.org/10.1016/j.seps.2021.101149>

EDWARDS, P. y SHAOUL, J. (2003): «Controlling the PFI process in schools: A case study of the Pimlico project», *Policy and Politics*, 31(3), pp. 371-385.

 <https://doi.org/10.1332/030557303322035009>

FLYVBJERG, B., HOLM, M. S. y BUHL, S. (2002): «Underestimating costs in public works projects: Error or lie?» *Journal of the American Planning Association*, 68(3), pp. 279-295.

FROUD, J. y SHAOUL, J. (2001): «Appraising and evaluating PFI for NHS hospitals», *Financial Accountability & Management*, 17(3), pp. 247-270.

GRIMSEY, D. y LEWIS, M. (2007): «Public Private Partnerships and Public Procurement», *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, 14(2), pp. 171-188.

 <https://doi.org/10.22459/ag.14.02.2007.06>

— (2005): «Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views», *Accounting Forum*, 29(4), pp. 345-378.

 <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2005.01.001>

HEALD, D. (2003): «Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(3), pp. 342-371.

 <https://doi.org/10.1108/09513570310482291>



HELBY PETERSEN, O. (2019): «Evaluating the Costs, Quality, and Value for Money of Infrastructure Public-Private Partnerships: a Systematic Literature Review», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2), pp. 227-244.

 <https://doi.org/10.1111/apce.12243>

HM TREASURY (2003): PFI: meeting the investment challenge.

HONG, S. (2016): «When does a public-private partnership (PPP) lead to inefficient cost management? Evidence from South Korea's urban rail system», *Public Money and Management*, 36(6), pp. 447-454.

 <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1206755>

KHADAROO, I. (2008): «The actual evaluation of school PFI bids for value for money in the UK public sector», *Critical Perspectives on Accounting*, 19(8), pp. 1321-1345.

 <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2007.05.001>

LIU, J., LOVE, P. E. D., DAVIS, P. R., SMITH, J. y REGAN, M. (2015): «Conceptual Framework for the Performance Measurement of Public-Private Partnerships», *Journal of Infrastructure Systems*, pp. 1-15.

 https://www.researchgate.net/publication/261983422_Conceptual_Framework_for_the_Performance_Measurement_of_Public-Private_Partnerships

O'SHEA, C., PALCIC, D. y REEVES, E. (2019): «Comparing PPP With Traditional Procurement: the Case of Schools Procurement in Ireland», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2), pp. 245-267.

 <https://doi.org/10.1111/apce.12236>

PARK, M., KIM, W., YOON, Y. y NEPAL, M. P. (2010): «Scheduling decisions and their dynamic consequences on construction performance», *KSCE Journal of Civil Engineering*, 14(3), pp. 251-259.

 <https://doi.org/10.1007/s12205-010-0251-0>

POLLOCK, A. M., PRICE, D. y PLAYER, S. (2007): «An examination of the UK Treasury's evidence base for cost and time overrun data in UK value-for-money policy and appraisal», *Public Money and Management*, 27(2), pp. 127-134.

 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00568.x>

POLLOCK, A. M., SHAOUL, J. y VICKERS, N. (2002): «Private finance and «value for money» in NHS hospitals: a policy in search of a rationale?» *BMJ Clinical Research*, 324, pp. 1205-1209.

 <https://doi.org/10.1136/bmj.324.7347.1205>

QUIGGIN, J. (2004): «Risks, PPPs and the public sector comparator», *Australian Accounting Review*, 14(33), pp. 51-61.

 <https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.2004.tb00229.x>



RAISBECK, P., DUFFIELD, C. y XU, M. (2010): «Comparative performance of PPPs and traditional procurement in Australia», *Construction Management and Economics*, 28(4), pp. 345-359.

 <https://doi.org/10.1080/01446190903582731>

REEVES, E. (2013): «The Not So Good, the Bad and the Ugly: Over Twelve Years of PPP in Ireland», *Local Government Studies*, 39(3), pp. 375-395.

 <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.781023>

REEVES, E. y RYAN, J. (2007): «Piloting public-private partnerships: Expensive lessons from Ireland's schools' sector», *Public Money and Management*, 27(5), pp. 331-338.

 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00604.x>

RODRIGUES, B. y ZUCCO, C. (2018): «A direct comparison of the performance of public-private partnerships with that of traditional contracting», *Revista de Administração Pública*, 52(6), pp. 1237-1257.

 <https://doi.org/10.1590/0034-761220170313>

SAINT-PIERRE, E., SAN MARTÍN, H. y SOLAR, D. (2017): Evaluación de Esquema de Costos y Sistema de Financiamiento de Concesiones Hospitalarias.

SEOPAN (2022): Evolución de la licitación de concesiones de obras por tipos de obras y CC. AA. 2021.

 <https://seopan.es/wp-content/uploads/2022/07/DATOS-CONCESIONES-2021-CON-GRAFICOS.pdf>

SHAOUL, J., STAFFORD, A. y STAPLETON, P. (2008): «The cost of using private finance to build, finance and operate hospitals», *Public Money and Management*, 28(2), pp. 101-108.

 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9302.2008.00628.x>

– (2010): «Financial black holes: The disclosure and transparency of privately financed roads in the UK», *Accounting, Auditing and Accountability Journal* (Vol. 23, Issue 2).

 <https://doi.org/10.1108/09513571011023200>

– (2011): «Private finance: Bridging the gap for the UK's Dartford and Skye bridges?» *Public Money and Management*, 31(1), pp. 51-58.

 <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.545547>

SIEMIATYCKI, M. y FAROOQI, N. (2012): «Value for money and risk in public-private partnerships», *Journal of the American Planning Association*, 78(3), pp. 286-299.

 <https://doi.org/10.1080/01944363.2012.715525>

SINGH, R. (2018): «Public-private partnerships vs. traditional contracts for highways», *Indian Economic Review* (Vol. 53, Issues 1-2). Springer India.

 <https://doi.org/10.1007/s41775-018-0032-0>



VÄLILÄ, T. (2020): «An overview of economic theory and evidence of public-private partnerships in the procurement of (transport) infrastructure», *Utilities Policy*, 62 (June 2019).

 <https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.100995>

VASSALLO, J. M., GARCÍA, A., GARRIDO, L., RANGEL, T. y DEL PINO, P. (2019): *Beneficios sociales del modelo de concesión en la gestión de carreteras*, Fundación Agustín de Betancourt, TRANSyT-UPM.

VASSALLO, J. M., RANGEL, T., BAEZA, M. A., GARRIDO, L. y ROMERO, F. (2022): *Comparación del desempeño en la prestación de servicios de infraestructura vía Asociaciones Público-Privadas y Obra Pública Tradicional: El caso de las infraestructuras de salud, agua y saneamiento*. Banco Interamericano de Desarrollo.

 <https://publications.iadb.org/es/comparacion-del-desempeno-en-la-prestacion-de-servicios-de-infraestructura-asociaciones-publico>

WHITTINGTON, J. (2012): «When to partner for public infrastructure?: Transaction cost evaluation of design-build delivery», *Journal of the American Planning Association*, 78(3), pp. 269-285.

 <https://doi.org/10.1080/01944363.2012.715510>

YAYA, R. (2017): «Twelve years of Scottish school public private partnerships: Are they better value for money?» *Journal of Public Procurement*, 17(2), pp. 187-228.

 <https://doi.org/10.1108/jopp-17-02-2017-b002>

ZHANG, Z., BAI, Q., LABI, S. y SINHA, K. (2013): «General framework for evaluating long-term leasing of toll roads», *Transportation Research Record*, 2345, pp. 83-91.

 <https://doi.org/10.3141/2345-11>



Colaboración público-privada para la mejora de la eficiencia del gasto público en infraestructuras de transporte*

GINÉS DE RUS MENDOZA

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Profesor de Análisis Coste-Beneficio
Universidad Carlos III de Madrid
Investigador Asociado
FEDEA

RESUMEN

En una economía moderna, con la mayoría de los mercados de transporte operando en competencia, la intervención del Estado, en el campo de las infraestructuras, sigue siendo necesaria por razones de planificación de las redes y de ordenación del territorio, impactos medioambientales, seguridad y por razones de equidad, por ejemplo, con el fin de garantizar unos mínimos de accesibilidad.

En este trabajo se aborda la colaboración público-privada y su fórmula central, el contrato de concesión. Su diseño es responsabilidad del sector público dentro de sus tareas de planificación, evaluación y regulación de la participación privada. El problema al que se enfrentan los decisores públicos en este campo es el de acertar con el reparto de riesgos entre el sector público y el privado para conseguir la mejor asignación posible de recursos dentro de las restricciones habituales y dotar a la economía de infraestructuras y servicios de transporte que respondan a las necesidades sociales y productivas al menor coste posible.

En la intervención del Estado en las infraestructuras hay que resolver cómo dotar a la economía de un *stock* óptimo en tamaño, con una distribución por modos adecuada, así como diseñar un esquema eficiente de mantenimiento y operación, para lo cual la evaluación económica, la regulación y los contratos de colaboración con el sector privado son elementos esenciales.

* Este artículo se basa en varios informes realizados para FEDEA sobre la reforma de la política de infraestructuras en España (véanse DE RUS, 2015; DE RUS y DE LA FUENTE, 2020; y ENGEL *et al.*, 2015, 2018).



Introducción

Contraoponer el Estado y el mercado de una manera genérica no tiene mucho sentido en una economía moderna. Es cierto que la intervención del Estado es manifiestamente mejorable, y que el riesgo que corren los agentes privados interaccionando en los mercados es un filtro potente para evitar inversiones poco juiciosas. Sin embargo, la regulación de los mercados es, en principio, necesaria, ya que no siempre el comportamiento de los individuos y empresas conduce a equilibrios socialmente óptimos y puede convenir modificar dicho comportamiento mediante los incentivos que introduce dicha regulación.

A pesar del potencial de los mercados competitivos para resolver las necesidades de transporte de la sociedad, **la intervención del Estado, en el campo de las infraestructuras, sigue siendo necesaria por razones de planificación de las redes y de ordenación del territorio**, así como por razones de equidad, por ejemplo, con el fin de garantizar unos mínimos de accesibilidad. La internalización de externalidades en materia de seguridad y medio ambiente también seguirá exigiendo la intervención del Estado, aunque, en muchos casos, es la iniciativa privada la que resuelve el problema mediante la inversión en tecnología o con soluciones pactadas por los propios agentes privados.

En cualquier caso, las **propuestas de regulación** para corregir los fallos del mercado deben ser sometidas a evaluación previa, para valorar si dicha intervención puede acarrear ineficiencias más costosas que las asociadas a los fallos de mercado que se pretenden corregir. Muchas de las intervenciones en los distintos modos de transporte han encarecido el coste para los usuarios en nombre de la supuesta superioridad de la actuación de gobiernos benevolentes frente a la presunta incapacidad de los mercados para resolver problemas complejos de transporte de viajeros y mercancías. En cualquier caso, «el estado y el mercado son complementarios, no mutuamente excluyentes. El mercado necesita regulación, el Estado necesita competencia e incentivos» (Tirole, 2017).

El éxito de la liberalización aérea o la del transporte de mercancías por carretera ha mostrado que la argumentación basada en el aumento del riesgo de accidentes o la existencia de una supuesta competencia despilfarradora no tenía fundamentos sólidos. Igual ocurre con la defensa del monopolio natural para proteger a las empresas públicas ferroviarias. Los enormes costes que ha tenido que pagar la sociedad por la presencia de *lobbies* empresariales y sindicales en los distintos modos de transporte han sido puestos en evidencia por los resultados de la liberalización y privatización de los mercados de transporte aéreo, marítimo y terrestre combinada con una regulación a la entrada de tipo cualitativo (Winston, 1990, 1993, 2010, 2013; Winston y de Rus, 2008).

Este artículo trata sobre la colaboración público-privada y su fórmula central, el contrato de concesión. Su diseño es responsabilidad del sector público dentro de sus tareas de planificación, evaluación y regulación de la participación privada. Aunque el sector público no tiene por qué ser el responsable directo de la construcción de tales redes, o de su explotación, sí tiene que regular la participación privada para que los proyectos se lleven a cabo de manera eficiente.



El problema al que se enfrentan los decisores públicos en este campo es el de **acertar con el reparto de riesgos entre el sector público y el privado** para conseguir la mejor asignación posible de recursos dentro de las restricciones habituales y dotar a la economía de infraestructuras y servicios de transporte que respondan a las necesidades sociales y productivas al menor coste posible, evitando el abuso de poder de mercado y promoviendo una dinámica de innovación eficiente.

En España hay evidencia abundante para afirmar que la planificación y la articulación del sector privado en el proceso de construcción y operación no responden a la maximización del bienestar social. El origen de muchos de los problemas viene de lejos y está enraizado en un diseño institucional que favorece a la gran obra pública sin la debida consideración de su rentabilidad social, que ignora la función de los precios, que menosprecia o desconoce los avances en el diseño de los contratos y el papel de los incentivos cuando se regulan o se concesionan infraestructuras, desaprovechando el potencial de la participación privada al recurrir a un marco regulatorio impreciso, que no reparte riesgos eficientemente y resulta excesivamente propenso a la renegociación.

En la intervención del Estado en las infraestructuras hay que resolver cómo dotar a la economía de un *stock* óptimo en tamaño, con una distribución por modos adecuada, así como diseñar un esquema eficiente de mantenimiento y operación. El papel del gobierno y de las empresas privadas se discute en la Sección 1. Entre las tareas del sector público está la de articular la participación privada en el proceso, lo que incluye la planificación, evaluación, diseño y adjudicación de los contratos relevantes, así como la supervisión del proceso y la resolución de posibles conflictos. En la sección 2 se analiza la importancia del diseño de los contratos para la participación privada. Las conclusiones generales se incluyen en la Sección 3.



1. El papel del gobierno y de la iniciativa privada

La red de infraestructuras la planifica el Estado. En su construcción, mantenimiento y operación participan las empresas privadas con resultados diferentes dependiendo del reparto de riesgos que se realice entre el sector público y el sector privado. Las tres **modalidades de participación privada**, de menor a mayor grado de asunción de riesgos, son las siguientes: la provisión pública directa, la colaboración público-privada y la privatización entendida como la enajenación de activos públicos.

La Administración pública, en su tarea de proveer servicios de infraestructuras esenciales para el funcionamiento de la economía, tiene que abordar **tareas de planificación** para orientar la inversión en el largo plazo con el fin de que se construyan las redes básicas de soporte de la actividad económica y social. Tiene que comprobar que los diferentes proyectos se ajustan a la demanda y que superan un mínimo de rentabilidad que garantice que contribuyan al bienestar social. Tiene que regular la participación privada, adjudicar contratos y resolver conflictos para garantizar que las obras se realicen y operen al mínimo coste posible, manteniendo los estándares de calidad y seguridad preestablecidos.

Todas las tareas anteriores requieren de un **diseño institucional** que tenga en cuenta la existencia de intereses contrapuestos y la presencia de problemas importantes de información asimétrica y de incertidumbre sobre costes y demanda que son consustanciales a la propia naturaleza de las infraestructuras.

Partiendo de la fórmula de mínimo riesgo para las empresas privadas, tenemos la **provisión pública directa**, por ejemplo, la construcción de la red de alta velocidad ferroviaria. El sector privado construye lo que el sector público le pide sin consecuencias sobre lo que ocurra posteriormente con la demanda de dicha infraestructura y sin que le preocupe, por tanto, su rentabilidad. Este es el caso de la red de alta velocidad, cuya rentabilidad económica y financiera negativa no ha impedido que la construyan empresas privadas. Al no existir riesgo de operación para las empresas privadas que ejecutan estos proyectos, el análisis coste-beneficio *ex ante* adquiere una importancia aún mayor.

En el *Spending Review* sobre infraestructuras (AIREF, 2020) se concluye que la rentabilidad financiera y social de los 60.000 millones invertidos en infraestructuras es negativa para todos los corredores (con tasa de descuento del 3%), salvo el corredor Sur para el que se obtiene una rentabilidad mínima. Con la tasa de descuento del 6%, correspondiente al periodo temporal de cuando se construyó, este corredor también presenta un VAN social negativo. En valores absolutos, la rentabilidad social negativa de la alta velocidad, en euros de 2018, es de 10.000 millones de euros. Con una tasa de descuento del 5% (correspondiente al periodo en el que se aprobaron los proyectos) este beneficio social neto negativo alcanza los 15.000 millones de euros.

El segundo mecanismo de participación involucra en mayor grado a la iniciativa privada. Se trata del **sistema concesional**, en el que adjudicatario del concurso asume riesgos de costes y demanda. El concesionario construye y opera «a riesgo y ventura» y, por tanto, no es indiferente a la rentabilidad esperada del proyecto del que se hace cargo. Como ejemplo de este segundo mecanismo, tenemos la construcción y operación de las autopistas de peaje, con problemas que no son coyunturales y que afectan al diseño del sistema concesional y al del propio Ministerio. Podría pensarse que este sistema permite filtrar los proyectos al comprometer la iniciativa privada su cuenta de resultados aceptando proyectos no rentables; sin embargo, la presencia generalizada de renegociaciones, apoyadas en conceptos como el reequilibrio financiero, genera problemas graves de riesgo moral y selección adversa.

Riesgo moral en el sentido de pérdida de incentivos para minimizar costes si la renegociación permite reajustes en los que puede ser difícil discernir la causa última de las desviaciones. Selección adversa porque como los licitadores se presentan a los concursos anticipando la renegociación, no hay garantía de que se seleccione al concesionario más eficiente, corriéndose un riesgo cierto de seleccionar al más optimista, o al que tiene una mejor posición y mejores habilidades en su capacidad de negociación con la Administración. Ambos problemas de información se traducen en un aumento de la probabilidad de que se realicen proyectos socialmente no rentables y de que su construcción y explotación se realicen a un coste innecesariamente elevado.



La construcción de una red de alta calidad de autopistas de peaje en España y su evolución ha puesto de manifiesto que la iniciativa privada puede involucrarse mucho más allá de la participación en concursos de provisión pública, generando importantes ganancias de eficiencia al forzar al constructor a trabajar pensando en que, posteriormente, hay que mantener y operar la infraestructura (véase Vassallo *et al.*, 2019). Sin embargo, también ha puesto en evidencia que las debilidades del diseño institucional y del sistema de concesión español son importantes y explican las sucesivas crisis de muchas concesionarias.

La tercera fórmula de participación privada es la **privatización**. En principio, es la que implica la asunción de mayor riesgo por parte del sector privado, aunque el riesgo efectivo dependerá del grado de exposición a la competencia de la actividad privatizada y del marco regulatorio existente. En cualquier caso, el sector privado pasa a ser el dueño de los activos en el porcentaje que la venta establezca, modalidad que ha sido la utilizada en España para la venta parcial de los aeropuertos españoles.

Las asociaciones público-privadas se han utilizado para saltarse los límites de deuda, ingeniería financiera que está lejos de ser la razón de la superioridad potencial de la concesión frente a la provisión pública directa. La ventaja de incluir en un contrato único la financiación, la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura no está en la liberación de fondos públicos, ni en el aumento de proyectos públicos que pueden emprenderse. «...Cualquier beneficio potencial para la sociedad de las asociaciones público-privadas está relacionado con mejoras en la eficiencia, que, a su vez, dependen de la asignación adecuada de riesgos endógenos y exógenos. Los principios básicos de la teoría de incentivos, y algunas características de las asociaciones público-privadas, sugieren que los concesionarios y sus financiadores deben asumir riesgos de operación y disponibilidad» (Engel *et al.*, 2022, p. 3).

Para que las asociaciones público-privadas rindan todo su potencial y sirvan al interés general, hay que reformar el **marco institucional en el que las infraestructuras se planifican y se gestionan**. Un ministerio de infraestructuras y transportes tiene que planificar las redes y organizar la colaboración privada para su construcción, mantenimiento y operación de acuerdo con criterios de transparencia y eficiencia siguiendo las mejores prácticas internacionales. Enfocar el papel del ministerio hacia otras tareas como el fomento de la actividad económica y la creación de empleo es perder el foco en la tarea principal de este departamento y dar una coartada para su utilización política mediante la inauguración de obra pública.

El ministerio necesita de la ingeniería, el derecho y la economía para su buen funcionamiento. En la actualidad la mezcla de estos tres componentes está descompensada en favor de los dos primeros con un peso muy limitado del tercero, que tiende a limitarse a un papel meramente contable y financiero. Todos los avances económicos en materia de información asimétrica, diseño de mecanismos y teoría de la regulación no parecen existir en este departamento. La actual separación en direcciones generales por modos de transporte obstaculiza la planificación y la gestión integradas. Esta división funcional debe reducirse a los aspectos meramente técnicos de ingeniería. En su lugar, deben crearse dos nuevas unidades: una que debería



evaluar, conjuntamente, todas las inversiones en transporte y otra que debería ocuparse de diseñar, adjudicar y gestionar los contratos de concesión para la participación privada en todos los modos de transporte, generando los incentivos adecuados para que la tarificación, el nivel de calidad y seguridad y la inversión en capacidad sean fijados en beneficio del interés general.

Estas dos unidades, la de evaluación y la de participación privada, deben funcionar con total autonomía e independencia si no se desea que se transformen en burocracias inútiles. La primera, además, no debe tener dependencia orgánica del ministerio. La segunda no puede ocuparse de la resolución de conflictos o de posibles renegociaciones de los contratos que ella misma adjudicó, tarea de la que debe ocuparse una tercera unidad que no tendrá incentivos para ocultar o resolver inadecuadamente los conflictos y las renegociaciones que se presenten. Este nuevo sistema institucional precisa de un regulador independiente que proteja a los usuarios mediante las políticas habituales de defensa de la competencia, por medio de la aplicación de la normativa sobre regulación de precios y a través de otras actuaciones habituales en estos organismos.

2. La importancia del diseño de los contratos de colaboración público-privada

El modelo central de las asociaciones público-privadas es la **concesión**. El objetivo del sistema concesional es, en primer lugar, la selección del concesionario más eficiente, y, en segundo lugar, obtener el mayor beneficio social posible a lo largo de la vida de la infraestructura, al tiempo que el concesionario cubre sus costes con ingresos de explotación. Para alcanzar ambos objetivos, el sistema de selección y la regulación correspondiente deben tener en cuenta los problemas de información sobre la demanda y los costes propios de la actividad objeto de concesión. Dentro de los mecanismos posibles, el que se ha aplicado y aplica en España para la construcción y operación de infraestructura es el contrato de plazo fijo.

La **concesión de plazo fijo** es, en teoría, un contrato de precio fijo, con sus incentivos a ser eficiente, aunque, en la práctica, se convierte fácilmente en un contrato cost-plus, dado el uso ampliamente extendido de la renegociación de este tipo de contratos, modificándose los precios iniciales, o el plazo concesional o mediante compensaciones. El diseño de contratos de plazo fijo asigna el riesgo de demanda al concesionario, y esto crea problemas relacionados con la selección de los licitadores más eficientes y la minimización de los costes de operación durante la vida de la concesión.

El problema del contrato concesional de plazo fijo es estructural, como veremos a continuación con un modelo muy simple.¹ Consideremos el caso de una infraestructura con costes de construcción I_0 y gastos de mantenimiento y operación anual C_t , que supondremos independientes del número de usuarios x_t . Supondremos que la concesión de plazo fijo se adjudica al licitador que propone cobrar el precio más bajo, habiéndose anunciado, previamente, el período

¹ El análisis del contrato concesional de plazo fijo de esa sección es un resumen de la Sección 10.6 (DE RUS, 2021).



de concesión T . El equilibrio financiero requiere que el valor actual de los ingresos netos sea igual al coste de inversión:

$$I_0 = \sum_{t=1}^T \frac{1}{(1+i)^t} (p_t x_t - C_t) \quad (1)$$

Una variación de este sistema consiste en fijar, *ex ante*, el período de concesión y el precio a cobrar, y dejar que los licitadores compitan en el pago de un canon a la agencia pública. Con información de demanda perfecta, el canon máximo que ofrecerá un licitador equivale al valor actual de los beneficios esperados a lo largo de la vida de la concesión. Para simplificar la exposición, suponemos que los licitadores pujan con sus precios de reserva, es decir, presentan en sus ofertas lo máximo que están dispuestos a pagar, por lo que obtienen una remuneración normal del capital.

Todos los tipos existentes de contratos de concesión de plazo fijo² comparten el problema de la incertidumbre de la demanda, por lo que es habitual que se utilicen cláusulas para garantizar ingresos mínimos, siendo las renegociaciones comunes durante la vida de la concesión. Este tipo de contrato cost-plus afecta negativamente a los incentivos para minimizar los costes. Suponiendo, por simplicidad, que la tasa de descuento es cero y que p_t , x_t y C_t son constantes en la expresión (1), durante la vida de la concesión (T), la participación de un empresario en el concurso requiere que el flujo de ingresos cubra, al menos, los costes totales:

$$pxT \geq I + CT \quad (2)$$

Si los ingresos anuales px son mayores que los costes anuales C , podemos determinar el valor de T que permitirá al concesionario cubrir sus costes totales:

$$T_f = \frac{I}{px - C} \quad (3)$$

donde T_f representa la duración de la concesión determinada *ex ante* por el regulador.

Con información perfecta de demanda, el regulador establece un valor de T_f , y el concesionario (suponiendo competencia perfecta) presenta la mejor oferta (canon a pagar, precio más bajo a cobrar a los usuarios, etc.) que hace posible que la expresión (2) se cumpla como igualdad.

² Otra variación consiste en fijar el precio y otorgar la concesión al licitador que solicite el plazo concesional más corto. Este caso es una variación de la concesión de plazo fijo, ya que, una vez que se determina el ganador, el plazo es tan fijo como cuando se puja con el precio (o canon).



Con el plazo de concesión T_f , los costes totales están cubiertos por los ingresos comerciales. La compatibilidad de un período de concesión fijo y el equilibrio financiero de la empresa se basan en supuestos poco realistas: información perfecta sobre la demanda y un comportamiento eficiente por parte del concesionario.

La incertidumbre de demanda es común durante la vida de los proyectos. Se puede argumentar que es prácticamente imposible predecir la demanda con precisión para un periodo de 30 años. Los problemas de información también afectan a los costes. El licitador conoce sus costes, pero el regulador no (información asimétrica). Por lo tanto, si abandonamos el supuesto de información perfecta y permitimos la posibilidad de beneficios y pérdidas a lo largo de la vida de una concesión, se deben analizar las implicaciones del tipo de contrato elegido.

Supongamos que la concesión se adjudica al licitador que, con la misma calidad establecida en el pliego de condiciones, ofrece cobrar a los usuarios el precio más bajo para una T_f determinada. La idea básica detrás de esta subasta es que las empresas interesadas en obtener la concesión ofrecerán el precio más bajo posible de acuerdo con sus costes. Dado que no hay información sobre los costes de las empresas rivales, el postor más eficiente (que se identifica con el subíndice i) intentará, al igual que otros, aumentar la probabilidad de ganar el contrato ofreciendo un precio que le permita la obtención de beneficios normales:

$$p_i = \frac{I_i + C_i T_f}{x T_f} \quad (4)$$

En la expresión (4) se observa que, si se conociera el nivel de demanda x , una subasta en la que se licita con el precio a cobrar al usuario durante el plazo fijo T_f lograría su objetivo: la concesión se adjudica a la empresa con el menor coste total para implementar el proyecto. Sin embargo, dado el problema de incertidumbre de demanda, y las diversas estimaciones que las empresas pueden realizar al preparar sus ofertas, el mecanismo de adjudicación basado en el precio más bajo en una concesión de plazo fijo no garantiza que el resultado sea el mejor posible.

Debido a factores exógenos para el concesionario, la demanda puede fluctuar significativamente a lo largo de la vida de una concesión. Supongamos que solo hay dos escenarios posibles para el número de usuarios durante la vida útil del proyecto: alta demanda (x_h) con probabilidad π , o baja (x_l) con probabilidad $1 - \pi$.

Dado que los licitadores no saben cuál será la demanda futura, supongamos, por simplicidad, que trabajan con un valor esperado de demanda (x_e), de manera que $x_e = \pi x_h + (1 - \pi) x_l$. Una vez adjudicada la concesión y construida la infraestructura, la demanda será x_h o x_l , y la empresa puede tener beneficios o pérdidas.

Dado un plazo de concesión T_f , el equilibrio financiero se alcanza para el volumen previsto de demanda x_e , pero no para las situaciones de alta o baja demanda. En el caso de demanda alta,



los ingresos son mayores que los costes y si la demanda es baja, hay pérdidas. En la práctica, ambos casos son comunes, y a menudo se recurre a la renegociación del contrato de concesión para restablecer el equilibrio financiero.

En el caso de demanda inelástica, si el escenario es de demanda baja y no hay garantía de ingresos mínimos, la variable de ajuste es p . Otra posibilidad es extender el período de concesión a T_l manteniendo el precio constante. En el caso de demanda alta, los beneficios extraordinarios serán políticamente incómodos, ya que se percibirían como una situación de privilegio injustificado, siendo la reducción del precio una respuesta fácil. Otra posibilidad es reducir el período de concesión a T_h .

Esto es, más o menos, lo que ha estado sucediendo en la mayoría de las concesiones a plazo fijo en el mundo, especialmente en los casos en que la demanda es menor que la esperada. De hecho, **este contrato de concesión**, con una renegociación prácticamente asegurada, **se convierte en una regulación de la tasa de rendimiento de la empresa privada que ha invertido en la construcción y operación de infraestructuras**, con el conocido impacto negativo en términos de incentivos para minimizar los costes.

Un problema adicional es que, con la incertidumbre de la demanda, es muy probable que se seleccione el postor más optimista en lugar del más eficiente. Un licitador con altos costes podría ganar el contrato si sus creencias sobre el número de usuarios son lo suficientemente optimistas como para compensar su desventaja en costes en comparación con las otras empresas de costes más bajos. Esto puede verse con la expresión (4), que indica cómo las empresas hacen sus cálculos para enviar sus ofertas.

Consideremos el caso de dos empresas, i y j , que compiten en una subasta para adjudicar la concesión a la oferta que cobre el precio más bajo a los usuarios. Suponiendo que la firma i es más eficiente que j (es decir, tiene costes más bajos, $I_i + C_i T_f < I_j + C_j T_f$), dicha empresa i debería ganar el concurso. Sin embargo, es posible que la empresa j sea más optimista sobre la demanda futura, y esto le lleve a hacer una oferta con un precio más bajo ($p_j < p_i$), obteniendo, así, la concesión. A partir de (4), para que la empresa ineficiente j gane el contrato, sería suficiente que se cumpla la siguiente condición:

$$\frac{I_i + C_i T_f}{x_i^e T_f} > \frac{I_j + C_j T_f}{x_j^e T_f} \quad (5)$$

o, de manera equivalente,

$$\frac{x_j^e}{x_i^e} > \frac{I_j + C_j T_f}{I_i + C_i T_f} \quad (6)$$



La expresión (6) muestra que la empresa menos eficiente puede ganar el contrato si es suficientemente optimista ($X_j^e > X_i^e$) como para compensar su desventaja en costes. La condición (6) puede cumplirse si la empresa ineficiente j es ineficiente en términos absolutos (tanto los costes de construcción como los de mantenimiento son mayores que los de i) o en términos relativos (su coste total $I_j + C_j T_f$ es mayor para una duración fija, aunque podría darse que $I_j < I_i$ o $C_j < C_i$).

Del análisis anterior se extraen tres consecuencias económicas negativas del sistema convencional de concesión a plazo fijo basado en una subasta con ofertas del peaje a cobrar a los usuarios: en primer lugar, **en ausencia de información perfecta de demanda, este tipo de subasta no garantiza la selección de la empresa con los costes más bajos**, ya que la existencia de diferentes creencias sobre la demanda futura puede hacer que una empresa ineficiente y optimista obtenga el contrato.

En segundo lugar, **si las empresas prevén que puede ser posible renegociar el contrato de concesión en el futuro debido a cambios en el número de usuarios, los incentivos para operar a un coste mínimo se debilitan**, ya que los esfuerzos para operar eficientemente pueden ser sustituidos por la renegociación con el regulador para que modifique el precio con el fin de restaurar los beneficios normales.

En tercer lugar, **con el contrato de plazo fijo y demanda inelástica, el precio se convierte en una variable de ajuste contable, que tiende a aumentar cuando la demanda es baja y disminuye cuando la demanda es alta**, lo que puede conducir a un uso ineficiente de la infraestructura, contrariamente a lo que sería deseable desde una perspectiva económica. Cuando la demanda es baja, hay capacidad ociosa y no sería deseable una política de precios que desaliente el uso de la infraestructura. Por el contrario, cuando la demanda es alta y hay congestión, el precio debe subir para ajustar la demanda a la capacidad disponible.

Los problemas de participación privada en infraestructuras a través de contratos de concesión de plazo fijo son estructurales y consecuencia de los incentivos anidados en dichos contratos, especialmente por la incertidumbre de demanda y cómo se asigna este riesgo. Los altos costes, la larga vida útil y la especificidad de los activos, junto con la dificultad de predecir la demanda durante la vida de la concesión, son los elementos que provocan la renegociación de los contratos y la pérdida de la esencia competitiva de la licitación pública.

Un contrato alternativo para evitar estos problemas es cambiar el mecanismo de ajuste financiero del sistema de concesiones. Según el análisis anterior, **el problema de la incertidumbre de demanda se traduce en incertidumbre sobre los ingresos que la empresa espera de la concesión**. Este es el punto fundamental que genera el riesgo de incumplimiento de concesiones (en el caso de baja demanda) o de reducciones ineficientes de precios (en el caso de la alta demanda). Una posible solución es que el gobierno fije el precio, el nivel de calidad y la tasa de descuento, y que las empresas hagan ofertas sobre los ingresos que quieren recibir durante la



vida de la concesión, eliminando, así, la incertidumbre de ingresos, y dejando que el contrato dure el tiempo que sea necesario para obtener los ingresos incluidos en la oferta ganadora.³

Si se permite que el período de concesión sea variable en lugar de fijo (recuerde que T_f está predeterminado en el caso de la concesión tradicional), sería posible acomodar situaciones de alta o baja demanda sin necesidad de renegociar el contrato, o tener que hacer cambios no deseados en los precios. Por ejemplo, en una situación de baja demanda la duración de la concesión se extiende automáticamente hasta que se recuperan los costes totales. Por el contrario, en un caso de alta demanda, dicha recuperación de costes se habría realizado en un período más corto de tiempo, adelantándose el final del periodo concesional, y evitándose, así, la aparición de beneficios extraordinarios.

3. Conclusiones

La participación privada en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras de transporte tiene un largo recorrido en todo el mundo, y hoy se conocen muy bien los problemas asociados a los distintos tipos de contratos que vehiculizan dicha participación.

La participación privada requiere del diseño de contratos de colaboración. El gobierno debe seleccionar al concesionario más eficiente y ofrecer un contrato que mantenga a la empresa interesada en minimizar los costes. Para alcanzar sus objetivos, el gobierno y las empresas se desenvuelven en un mundo de incertidumbre e información asimétrica; y, por tanto, **el tipo de contrato que se utilice para la colaboración público-privada puede tener efectos desiguales sobre el valor actual neto social de los proyectos.**

En España, entre otras muchas reformas, seguimos teniendo pendiente la del **sistema institucional** que afecta a la planificación, evaluación, regulación, diseño de contratos, seguimiento y control de la participación privada en la obra pública. La evaluación independiente *ex ante* de la rentabilidad social de los proyectos, el diseño de contratos con una asignación eficiente de riesgos y la mejora de los mecanismos de intervención pública, pueden contribuir a evitar la construcción de elefantes blancos, minimizar los sobrecostes, elegir a los concesionarios más eficientes, tender a remuneraciones competitivas del capital invertido; y, en consecuencia, a aumentar la eficiencia del gasto público.

Hoy disponemos de literatura económica sobre cómo hacerlo, respaldada por experiencias prácticas internacionales. La reforma del sistema concesional chileno en 2010 y la introducción de concesiones de plazo variable ha generado ganancias de eficiencia significativas. El hecho de introducir en Chile el análisis coste-beneficio como elemento esencial en la aprobación de proyectos, y no como un trámite burocrático más, el implicar al Ministerio de Hacienda si hay

³ Este sistema se aplicó por primera vez en la construcción y operación de un puente en el Reino Unido. Posteriormente, Chile es el país donde más se ha utilizado. Para un análisis de contratos de concesión de plazo variable, véase ENGEL *et al.* (2001, 2022) y NOMBELA y DE RUS (2004). Para el análisis económico de las asociaciones público-privadas, véase ENGEL *et al.* (2014).



renegociaciones, la necesidad de volver a concurso competitivo si hay nuevas obras y la introducción de las concesiones de plazo variable, explican que antes de la reforma se renegociaron 47 de 55 concesiones, frente a 9 de 41 después de la reforma. En volumen de inversión, un tercio de lo invertido mediante contratos de concesión se renegoció antes de la reforma (la mitad durante la construcción); mientras que, después de la reforma, se renegoció menos del 2% (menos del 1% durante la construcción) (ENGEL *et al.*, 2022).

Esperemos que algún día se den en España las condiciones para emprender los cambios necesarios para modificar el sistema institucional y de incentivos actual, con el fin de mejorar la eficiencia en el gasto público, mediante los contratos de colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras de transporte.

Referencias bibliográficas

AIReF (2020): *Spending Review Fase II. Estudio Infraestructuras de Transporte*, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

 <https://www.airef.es/es/spending-review-fase-ii/>

DE RUS, G. (2015): «La política de infraestructuras en España. Una reforma pendiente», *Fedea Policy Papers*, 2015/08.

 <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/10/FPP2015-08.pdf>

– (2021): *Análisis Coste-Beneficio: Evaluación de Políticas Públicas y Proyectos de Inversión*, Antoni Bosch editor, Barcelona.

DE RUS, G. y DE LA FUENTE, A. (2020): «Algunas propuestas para una revisión de la política de infraestructuras», *Fedea Policy Papers*, 2020-17.

 <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/07/FPP2020-17.pdf>

ENGEL, E., FISCHER, R. y GALETOVIC, A. (2001): «Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising», *Journal of Political Economy*, 109, pp. 993-1020.

– (2014): *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*, Cambridge University Press.

– (2018): «Políticas eficientes de inversión y tarificación de la infraestructura del transporte en España», *Fedea Policy Papers*, 2018/01.

 <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/01/FPP2018-01.pdf>

– (2020): «When and how to use public-private partnerships in infrastructure: lessons from the international experience», *Working Paper* 26766, National Bureau of Economic Research.

 <http://www.nber.org/papers/w26766>



- (2022): «Managing the fiscal risks wrought by PPPs. A simple framework and some lessons from Chile», *Policy Research Working Paper* 10056, World Bank Group.
 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37461/IDU03141abed08e6804ace0906005e48a1332bfc.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ENGEL, E., FISCHER, R., GALETOVIC, A. y DE RUS, G. (2015): «Colaboración Público-Privada en infraestructuras: Reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje», *Fedea Policy Papers*, 2015/11.
 <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/11/FPP2015-11.pdf>
- NOMBELA, G. y DE RUS, G. (2004): «Flexible-term contracts for road franchising», *Transportation Research Part A*. Volume 38, 3, pp. 163-179.
- TIROLE, J. (2017): *Economics for the common good*, Princeton University Press.
- VASSALLO, J. M., GARCÍA MORAL, A., GARRIDO, L., RANGEL, T. y DEL PINO, P. (2019): *Beneficios sociales del modelo de concesión en la gestión de carreteras*, Centro de Investigación del Transporte, Universidad Politécnica de Madrid.
- WINSTON, C. et al. (1990): *The economic effects of surface freight deregulation*. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- WINSTON, C. (1993): «Economic deregulation: Days of reckoning for microeconomists», *Journal of Economic Literature*, pp. 1263-1289.
- (2010): *Last Exit: Privatization and Deregulation of the U.S. Transportation System*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- (2013): «On the performance of the U.S. transportation system: Caution ahead», *Journal of Economic Literature*, 51 (3), pp. 773-825.
- WINSTON, C. y DE RUS, G. (2008): *Aviation infrastructure performance. A study in comparative political economy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.



La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto público en el ámbito de las infraestructuras de transporte

JULIO GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ

PhD

Presidente

IE Center for Transport Economics and Infrastructure Management

Presidente

Eco Rail

RESUMEN

La colaboración público-privada (CPP) es, desde hace ya un tiempo, una fórmula frecuentemente invocada en los planes de infraestructuras que se han presentado en España y es, también, una constante en las intervenciones públicas de nuestros representantes políticos cuando se refieren al impulso de las inversiones públicas. Sin embargo, la realidad demuestra que, en los últimos tiempos, apenas se ha acudido a este tipo de contratos para impulsar la inversión en infraestructuras de todo tipo, o para organizar la prestación de determinados servicios públicos.

La CPP en nuestro ordenamiento jurídico se traduce en la regulación de los contratos de concesión administrativa de obras o de servicios y trae causa en la aplicación a nuestro derecho público de las directivas comunitarias en la materia.

En nuestra opinión, la CPP permite alcanzar un equilibrio óptimo entre las ventajas que, en términos de coste, calidad, eficiencia y agilidad, puede ofrecer el sector privado con los objetivos de universalidad, equidad o servicio social que persigue el sector público.

La experiencia internacional nos muestra que la CPP es un vehículo de éxito para el desarrollo de grandes proyectos públicos en muchos países de todos los continentes, pero en España estamos perdiendo la oportunidad de utilizar el modelo concesional como un instrumento que nos permita conseguir una mayor eficiencia, mayor innovación y la incorporación de criterios como la sostenibilidad y la digitalización de una manera más intensa. Deberíamos poder aprovechar el hecho de que las empresas españolas son líderes a nivel mundial en la gestión de este tipo de proyectos.



1. La colaboración público-privada

En abril de 2022 presentábamos, en IE University, el informe «El modelo Concesional en España: Beneficios y Cuestiones a resolver», preparado por el Center for Transport Economics and Infrastructure Management.¹ En este informe analizábamos el marco conceptual de la colaboración público-privada (CPP), su contexto económico, su regulación en la UE y su transposición en España, su aplicación real en nuestro país y la experiencia internacional del modelo. Como es lógico, una parte importante de esta reflexión está centrada en las ventajas, principalmente desde el punto de vista de la mayor eficiencia del gasto público, de la CPP.

Esta colaboración en el estudio sobre la «colaboración público-privada e inversión en infraestructuras», que coordina y dirige el Instituto de Estudios Económicos (IEE), me brinda la oportunidad de presentar y desarrollar algunas de las reflexiones que hacíamos.

La CPP ha cobrado, en estos últimos años, un creciente interés como **fórmula de cooperación contractual entre las Administraciones Públicas y el sector privado para llevar a cabo proyectos públicos**. Desde la perspectiva económica que aquí nos interesa, la CPP busca un equilibrio óptimo entre las ventajas que, en términos de coste, calidad, eficiencia y agilidad puede ofrecer el sector privado con los objetivos de universalidad, equidad o servicio social que persigue el sector público. En esencia, en el núcleo de la CPP reside la idea de que esta permite ofrecer al ciudadano más valor, en términos de eficiencia, a cambio de los tributos que paga. O, como han acuñado en el mundo anglosajón, ofrecer *value for money*.

El Cuadro 1 trata de sistematizar las ventajas que en el orden fiscal, económico, tecnológico, social y político se pueden predicar respecto de las CPP. La correcta asignación de riesgos, la liberación de parte de la presión presupuestaria y de crecimiento del endeudamiento, los plazos, la seguridad y la fiabilidad en la provisión, el impulso innovador y de desarrollo tecnológico, la sostenibilidad, etc. Todos ellos son atributos siempre deseables en la organización de la provisión de servicios públicos, pero, además, si pensamos en el panorama actual y en la situación de las finanzas públicas y la economía en general tras la pandemia, cobran para todos mucho mayor relieve.

En efecto, del conjunto de propiedades que se atribuyen a la CPP tienden a resaltarse las ventajas de orden fiscal o presupuestario. **La CPP permite obtener fondos para la inversión pública que se movilizan extrapresupuestariamente**. El concesionario acude al mercado de capitales o al mercado bancario para obtener la financiación que requiere, financia el proyecto y se puede resarcir mediante el cobro de un canon o un peaje satisfecho por los usuarios del servicio que finalmente presta.

¹ GÓMEZ-POMAR, J. (Coordinador), SEGOVIA, A., SÁNCHEZ, C. y BARIOS, J. (2022), *El Modelo Concesional en España: Beneficios y Cuestiones a Resolver*, IE Editorial.



CUADRO 1

Ventajas de la colaboración público-privada

Ventajas fiscales	Ventajas económicas	Ventajas tecnológicas	Ventajas sociales	Ventajas políticas
Mejora de deuda pública	Rapidez y certidumbre en la fecha de entrega	Transferencia tecnológica	Servir necesidades sociales	Reenfoque del papel del gobierno
Mejora el impacto en déficit	Acceso a mercado de capitales		Adelanta inversiones en el tiempo	Estabilidad a largo plazo
Más valor por dinero	Modernización	Formación	Distribución intergeneracional más equitativa	Mantener responsabilidad pública de provisión del servicio
Asignación óptima del riesgo	Fiabilidad	Innovación	Sostenibilidad	
Control presupuestario	Eficacia		Asignación eficaz de recursos	
Retorno fiscal				

Fuente: GÓMEZ-POMAR, J. (Coordinador), SEGOVIA, A., SÁNCHEZ, C. y BARIOS, J. (2022), *El Modelo Concesional en España: Beneficios y Cuestiones a Resolver*, IE Editorial.

Es cierto que la repercusión al usuario no es consustancial a la CPP, existen otras fórmulas de financiación que parten del presupuesto. Pero incluso en estos supuestos, el impacto presupuestario se reparte a lo largo de los años de vida del proyecto, laminando sus efectos sobre el déficit y el endeudamiento públicos.

2. Gasto público, inversión y eficiencia

Desde el punto de vista de la **eficiencia**, cuando los servicios que se prestan o se facilitan por medio de una CPP se pueden individualizar, debería ser el que se beneficia particularmente del mismo el que sufrague su coste (*pay per use*). A ello habría que contraponer los principios de proporcionalidad, equidad o solidaridad para determinar si, en todo o en parte, deben ser soportados por la generalidad de los contribuyentes.

Desde el punto de vista del **impacto presupuestario**, es evidente que el pago por el usuario libera al presupuesto público de la financiación de los servicios concesionados y permite la asignación de los recursos públicos a gastos que tengan un mayor contenido social o que resulten más difíciles o costosos de individualizar. Dada la situación en que se encuentran las finanzas públicas, por un lado, y por otro, las necesidades de inversión y conservación del capital público, **es indispensable acudir a las fórmulas de CPP como la vía idónea para restablecer los equilibrios presupuestarios sin dañar las necesidades de inversión o el mantenimiento del capital público.**



La contracción de la inversión pública cuando ha habido que reequilibrar los presupuestos públicos ha sido siempre una constante. La rigidez y la incapacidad política para acometer ajustes en el gasto público corriente, lo ha sido también. La tendencia del gasto público, con independencia del color político de cada gobierno, ha sido, desde hace años, la de aumentar la proporción del gasto social sobre el conjunto del gasto no financiero de los presupuestos: sanidad, educación, pensiones y transferencias sociales. Ello hace aún más acuciante la necesidad de diseñar un modelo concesional eficaz y atractivo que conviva con el modelo presupuestario.

La CPP permite acometer inversiones que no son posibles por vía presupuestaria, o al menos, ejecutarlas antes, lo que adelanta los beneficios sociales vinculados a la infraestructura, y cuyos pagos, en general, comienzan a producirse una vez en servicio. Distribuye equitativamente su coste entre las generaciones; reduce, además, la vinculación de la inversión pública a los ciclos económicos y la disponibilidad presupuestaria, laminando, e incluso eliminando en algunos casos, el gasto público. Otra de las grandes ventajas de algunos de estos proyectos es que no consolidan déficit en la Contabilidad Nacional, más allá de la suma a desembolsar en el año correspondiente.

Se puede mencionar, también, el **efecto multiplicador de las inversiones en infraestructuras**, y la mejora de la productividad y competitividad del país. Sin entrar a valorar si este efecto es mayor o no en el caso de la CPP, es evidente que, en épocas de restricciones presupuestarias, podría ser una ventaja definitiva en la medida en que quizás no fuera posible acometerla por la vía presupuestaria ordinaria. Ofrecen, además, un mayor retorno fiscal, que se devuelve a la sociedad.

Es evidente que, hoy día, existe un **gran interés del capital privado**: inversores financieros, fondos de pensiones, fondos de infraestructuras y fondos soberanos o compañías aseguradoras. También existen iniciativas de organismos públicos para movilizar fondos (como el BEI o el ICO), lo que motiva que, hasta el momento, haya habido un bajo coste del dinero, que añade un atractivo adicional a este modelo. Aunque quizás no pueda considerarse una ventaja en sí misma, sí se puede estimar más justo repartir la inversión a lo largo de toda su vida útil, que concentrarla en cuatro o cinco años, lo que permitirá acercarse más a que lo paguen el mayor número de usuarios.

Otra de las ventajas del modelo es su **flexibilidad**, consecuencia de su largo plazo: las modificaciones que la Administración entienda necesarias por razones de interés general se pueden acomodar más fácilmente en el plazo del contrato. Esta flexibilidad también tiene su reflejo en el plano económico, de forma que, si se produce una ganancia excesiva de la concesionaria, mediante un reequilibrio económico de la concesión se obtendría un menor coste del servicio (bien sea del usuario, de la Administración, o de ambos, según el tipo de contrato). La Administración asume solo algunos de los riesgos vinculados al proyecto, entre ellos, uno de los más frecuentes es el de construcción, de forma que se eliminan los costes vinculados a modificaciones, complementarios o liquidaciones... y se simplifica también, en parte, la tramitación.



España dispone de un sector empresarial experto en este modelo, como demuestran los numerosos contratos gestionados hasta la fecha, y la implantación de nuestras empresas en el extranjero, que puede trasladar la experiencia y el *know-how* del sector privado a los contratos públicos. Además, muchos de estos contratos cuentan con bonificaciones o penalizaciones a aplicar en las certificaciones basadas en la calidad del servicio, lo que supone un incentivo para la mejora continua, y para la aplicación de innovaciones tecnológicas, medidas de eficiencia energética, etc. Estos incentivos no son habituales en otros tipos de contratos de la Administración, lo que supone un hecho diferencial entre ambos y, en principio, una ventaja, al vincular la eficiencia en la prestación del servicio con los ingresos de la sociedad concesionaria.

La CPP elimina el conflicto de que la Administración, al tiempo que gestiona el contrato, sea el supervisor de este, lo que puede tener efectos negativos en cuanto al nivel de exigencia, motivado, en numerosas ocasiones, por la falta de recursos. En el modelo de CPP se produce una **asignación de funciones diferenciadas**: mientras la Administración concedente se ocupa de la planificación, supervisión y regulación, velando por los intereses del usuario, la sociedad privada se encarga del proyecto, construcción y gestión del servicio, optimizando la calidad de la prestación para maximizar sus ingresos.

En el ámbito de la gestión administrativa se plantea, también, otro efecto positivo no menor, y es la **reducción del número de contratos necesarios para llevar a cabo la actuación**. Con el procedimiento ordinario pasaríamos por los siguientes: contrato de redacción de proyectos, de supervisión de proyectos, de obras, de control y vigilancia de obras, y posteriormente los contratos de servicios necesarios para el mantenimiento de la infraestructura. En la CPP podría ser suficiente con el contrato de concesión y contratos de servicio de apoyo a la inspección. Y aún más relevante que lo anterior, se consigue un **proyecto único e integrado al ser desarrolladas todas las fases por una misma empresa**, que organizará todas ellas con una visión global sin que la Administración pierda el control y la supervisión del proyecto. En definitiva, es una fórmula que puede permitir aprovechar la mayor capacidad de innovación del sector privado, su mayor eficiencia, que redundará en menores costes de operación y mantenimiento, en la modernización de los estándares de calidad y seguridad y en la posibilidad de aplicar criterios de sostenibilidad más exigentes.

3. La financiación de la colaboración público-privada

La financiación pública de la construcción de infraestructuras viarias mediante el contrato de obras es el método tradicional y más frecuentemente utilizado, en el que se abona al adjudicatario el precio a medida que se presentan las certificaciones de obra. Con este sistema, la propia Administración invierte directamente en la realización del proyecto mediante el recurso al endeudamiento total o parcial, en función de los recursos disponibles. La financiación pública tiene su origen, en última instancia, en los impuestos.

Frente a la financiación de las infraestructuras con cargo a los impuestos, existe la posibilidad de acudir al **sistema de peajes o de tarificación** en el que el usuario del servicio asume, total



o parcialmente, el coste. Bajo esta modalidad, también puede la Administración asumir totalmente el pago de la infraestructura y el servicio. Desde esta perspectiva, se pueden distinguir las cuatro modalidades que muestra el cuadro siguiente:

Tipo de peaje	Pago
Peaje convencional	Usuario
Peaje en sombra	Administración según demanda
Pago por disponibilidad	Administración según parámetros de calidad
Peaje blando	Mixto usuario/administración

El sistema de **peaje convencional** es aquel en el que la Administración otorga una concesión a la empresa concesionaria, para que esta redacte el proyecto, construya, conserve y explote la infraestructura. Bajo esta modalidad, la empresa privada financia la construcción de la infraestructura, y a cambio recibe el pago de los usuarios durante el periodo de la concesión.

El **peaje en la sombra** es otra modalidad de financiación de la construcción de infraestructuras públicas. Mediante este modelo, las sociedades concesionarias financian la ejecución de las obras. A lo largo del plazo de la concesión, se abona al concesionario una tarifa por usuario de la vía, con el objetivo de compensar las obras ejecutadas, así como las operaciones de conservación y explotación, que también se incluyen en el contrato. El coste de la infraestructura no se abona, por tanto, a medida que se ejecutan las obras, sino que se diluye durante el tiempo que dura la concesión.

Una tercera modalidad es el **pago por disponibilidad**. Se trata de un sistema mediante el cual el concesionario construye y mantiene la infraestructura durante el plazo establecido en el contrato, y la Administración abona un canon anual que está sujeto a deducciones si no se cumplen ciertos parámetros de disponibilidad de la infraestructura y que, por tanto, no son función del tráfico.

Bajo esta modalidad de peaje se reduce el posible impacto que pudiera producirse en el equilibrio económico-financiero de la concesión, provocado por la variación que pudiera darse entre el tráfico real y el previsto. Esta particularidad proporciona a la empresa concesionaria unos ingresos más previsibles. Este tipo de CPP es atractivo para muchas empresas privadas debido a la estabilidad del negocio y la previsibilidad, como decíamos, de ingresos. Sin embargo, la rentabilidad suele ser más ajustada en comparación con modalidades de peaje convencional o peaje en sombra. Al igual que en el caso del peaje en sombra, ese sistema representa un endeudamiento de la Administración a medio y largo plazo, comprometiendo partidas presupuestarias durante el periodo de la concesión. Este modelo representa un riesgo más bajo que los anteriores, ya que solo existe el riesgo crediticio del pagador, permite mayores ratios de endeudamiento gracias a la mayor visibilidad y menor volatilidad de los riesgos de caja.



Por último, en el **peaje blando**, el coste por kilómetro de autovía, que se repercute al usuario, es menor que el que se aplica en las autopistas con peaje convencional. Esta modalidad de peaje se utiliza en aquellas infraestructuras concesionadas de baja rentabilidad o en las que, por razones de interés público, se imponen unas tarifas que no cubren el coste de la infraestructura.

4. La colaboración público-privada en España: más voluntarismo que realidades

Un análisis de las licitaciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en los últimos años pone de manifiesto que solo se han sacado a concurso concesiones de servicio público de transporte regular de viajeros y de explotación de parcelas y servicios portuarios, así como áreas de servicio en carreteras.

Las últimas concesiones de obras licitadas por el entonces Ministerio de Fomento fueron la autopista de peaje AP-46 (tramo Alto de las Pedrizas-Málaga), en 2005; las conocidas como Autovías de Primera Generación (en 2007) y la Autovía A-66 (tramo Benavente-Zamora), en 2010.

El **Plan Extraordinario de Infraestructuras** (PEIT) planteaba una estrategia de financiación diversificada que, manteniendo un fuerte soporte de esta con cargo al presupuesto, posibilitara la utilización de diversas fuentes e instrumentos extrapresupuestarios, asegurando la viabilidad económico-financiera del Plan en su conjunto. Esta estrategia se basaba, tal y como recoge el plan, en los principios de mantenimiento de un esfuerzo inversor estable en el tiempo, aprovechamiento de la capacidad de autofinanciación de las empresas y entes públicos, y la utilización de los mecanismos de CPP pertinentes. El 7 de abril de 2010, el Gobierno presentó el Plan Extraordinario de Infraestructuras que tenía por objetivo reactivar la economía y el empleo a través de la inversión en infraestructuras del transporte en esquemas de CPP.

Al PEIT le sustituyó el **Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda** (PITVI), para el período 2012-2024, documento vigente en la actualidad en su redacción de 5 de mayo de 2015. En el mismo, se indicaba que se considerarían contratos de concesión o CPP para acometer aquellos nuevos proyectos de carreteras cuya ejecución comprimida en el tiempo sea prioritaria por razones de competitividad y, a la vez, supongan volúmenes de inversión significativos.

Se incluye, también, en el PITVI un subprograma que contempla la modificación del régimen de concesión de las autopistas, para proponer una diferente asignación de riesgos encaminada a facilitar la adjudicación de nuevas concesiones. La realidad es que no se ha licitado ninguna concesión en el ámbito de las carreteras desde 2010, más allá de algunas áreas de servicio, ni se ha modificado la Ley 8/1972, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.

La **Ley 37/2015, de 9 de septiembre, de Carreteras** recoge, en su artículo 15.3, que siempre que el Ministerio de Fomento promueva la construcción de una nueva carretera o actuación susceptible de explotación diferenciada de la del resto de la red deberá estudiarse, antes de la



adopción del correspondiente acuerdo para su ejecución con cargo a financiación pública, la viabilidad o procedencia de su realización mediante sistemas de gestión indirecta, o colaboración público-privada. Pero no solo no se ha licitado ningún contrato de concesión de carreteras, sino que la tendencia es más bien la contraria.

5. Estimación del impacto en el gasto público de un modelo de pago por uso

Antes de concluir, puede tener interés presentar cual podría ser el **impacto, en términos de ahorro presupuestario, de la implantación de un sistema de pago por uso en la red de carreteras del Estado**. Dos son las variantes que se han venido manejando en los estudios más recientes. Una primera consiste en la **concesión del mantenimiento de la red viaria de alta capacidad del Estado**. En este supuesto, se trataría de aplicar un peaje blando al usuario por la sociedad concesionaria, que permitiera sufragar los gastos de mantenimiento ordinarios y extraordinarios de la red.

Un segundo supuesto, más ambicioso, sería **concesionar no solo el mantenimiento, sino también las obras de inversión de mejora y ampliación que requiriese la red actual**.

Para ello partimos de las cantidades presupuestadas para 2023. Para ese ejercicio, se han presupuestado 1.548 millones de euros. Dicho importe pretende actualizar, y también absorber, parte de los déficits de ejercicios anteriores. En el año 2009, se alcanzó la cifra máxima de 1.300 millones de euros. A partir de ese momento, las cifras han venido oscilando entre los 800 y los 1.000 millones. Hay otros parámetros que se deben tener en cuenta. Se considera, habitualmente, que los gastos de mantenimiento de la red deben alcanzar un 2% del valor de los activos, de la red. Se estima que los gastos aprobados pueden estar entre un 15% y un 20% por debajo de las necesidades reales, lo que nos situaría alrededor de los 1.350 millones de euros. Podemos, también, estimar que los gastos de la red de alta capacidad representan un 50% de los gastos totales de la red². En consecuencia, si en 2023 se concesionase el mantenimiento de la red de alta capacidad, se reduciría el presupuesto de gastos en unos 675 millones de euros/año. Que serían sufragados por los usuarios de la red.

Si se optase por concesionar no solo el mantenimiento sino también las obras de mejora, adecuación, remodelación y extensión de la red de alta capacidad, una forma de estimar el impacto en gasto sería a través del programa 453b de creación de infraestructura de carreteras de la Dirección General. El importe presupuestado, para 2023, asciende a 1.040 millones de euros. De estos, aproximadamente el 95% de las actuaciones son en vías de alta capacidad³. Por tanto, la concesión a partir de 2023 de la red de alta capacidad que gestiona el Estado supondría un importe anual de 988 millones en inversiones y 675 millones en mantenimiento, es decir, 1.663 millones de euros/año, aproximadamente

² A esta estimación se llega a partir del diferente coste/km/año de mantenimiento de las carreteras convencionales y de las vías de alta capacidad multiplicado por el número de kilómetros de unas y otras.

³ Ello es muy razonable, ya que la red convencional está muy consolidada y apenas requiere de otras actuaciones que las de mantenimiento y pequeñas intervenciones puntuales.



6. Reflexión final

De lo dicho hasta aquí puede concluirse que, si bien los distintos gobiernos de España han plasmado en sus Planes como parte de su estrategia política y económica la CPP, esto no se ha materializado en la práctica, habiendo caído la licitación de estos contratos en el ámbito de la Administración General del Estado hasta un 97%, lo que no ha resultado ajeno al resto de Administraciones, con caídas del 89% en el ámbito autonómico, y del 86,5% en el ámbito local.

Es verdad que el modelo de CPP presenta en su regulación una serie de dificultades objetivas. Pero no es menos cierto que existen prejuicios como, por ejemplo, equiparar la gestión de los servicios públicos mediante concesión, a la privatización; o consideraciones como que estos contratos son más caros que si se ejecutaran por vía presupuestaria.

Si se decidiese, en estos momentos, concesionar la red de alta capacidad, el presupuesto de Carreteras se vería reducido en unos 1.663 millones de euros cada año, de acuerdo con el nivel de inversión en mejora que se ha planteado para el año 2023.

La experiencia internacional nos dice que la formulación de planes estratégicos de las Administraciones competentes, no sujetas a cambios de gobierno, es esencial. El diseño de un sistema de incentivos fiscales y subvenciones, la transparencia en los procesos, la adecuada y equilibrada asignación de riesgos y una rentabilidad acorde con lo que exige hoy día el mercado, son indispensables para que la CPP sea una fórmula de éxito.

En definitiva, en España estamos perdiendo la oportunidad de utilizar el modelo concesional como un instrumento que nos permita conseguir una mayor eficiencia, mayor innovación y la incorporación de criterios como la sostenibilidad y la digitalización de una manera más intensa. Deberíamos poder aprovechar el hecho de que las empresas españolas son líderes a nivel mundial en la gestión de este tipo de proyectos.



Colaboración público-privada o la cuadratura del círculo: cómo lograr más y mejor interés general con menos gasto público*

ANABELÉN CASARES MARCOS

Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de León

RESUMEN

La colaboración público-privada es un tema de plena actualidad que interesa tanto a la Administración pública como a la sociedad en su conjunto. Quienes están investidos de las potestades públicas correspondientes deben disciplinar, con la ayuda del Derecho Administrativo, unas relaciones entre lo público y lo privado, entre las normas, asimismo, de Derecho público y privado, en las que quede suficientemente asegurada la satisfacción de los intereses generales sin merma de los particulares.

No se trata de una aspiración utópica o imposible, aunque sí especialmente compleja y difícil de articular en la práctica, planteando, entre otras muchas, cuestiones como la definición y correcta delimitación del interés general a que debe ir dirigida la actividad administrativa o la adecuada clasificación y articulación de las vías concretas de colaboración y participación del sector privado en las actividades públicas, tamizadas, conviene subrayarlo, por el contexto actual y los desafíos que proyectan, sobre el Derecho Administrativo vigente, los requerimientos derivados de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como coordenadas insoslayables para el desarrollo de cometidos públicos; y, por último, la necesidad de prestar una especial atención, e incluso regulación normativa, a las exigencias cualitativas que debe mantener y garantizar, en todo momento, el sector privado en su colaboración con la Administración para la satisfacción de las necesidades e intereses colectivos.

* Investigación realizada en el marco del Proyecto de Investigación LE013P20, financiado por la Junta de Castilla y León, bajo el título «La prestación de servicios socio-sanitarios en el ámbito rural de Castilla y León: apostando por un bienestar integral», y con el Prof. Dr. Juan José Fernández Domínguez como Investigador Principal.



Introducción

Resulta indiscutible el inusitado protagonismo adquirido a partir de la segunda mitad del siglo XX por el sector privado en relación con el desempeño de actividades y funciones de titularidad pública¹. Su influencia, cada vez más destacada, ha desembocado en la compleja realidad actual, en la que son abundantes, y sumamente heterogéneos, los ejemplos de actuaciones materialmente públicas realizadas por empresarios o entidades privadas, bien al amparo de la legislación contractual o por medio de la constitución de entidades del sector público que no son propiamente Administración *stricto sensu*, así como de actividades desempeñadas por Administraciones públicas, o por otro tipo de entes u organizaciones, con rasgos, objetivos y fines eminentemente públicos, sujetas, sin embargo, total o parcialmente al Derecho privado².

El abanico de posibilidades al alcance de la Administración es, a estos efectos, sumamente amplio, planteando importantes claroscuros, entre otros, la prestación de servicios públicos por parte de entidades de Derecho público, sujetas, aun cuando sólo sea parcialmente, al Derecho privado, o el supuesto concreto de creación y constitución de sociedades privadas de capital parcial o incluso totalmente público para la realización, en régimen jurídico-privado, de actividades y funciones que cabría calificar, en principio, de públicas. La **expansión del Derecho privado en el ámbito administrativista** alcanza así, siguiendo la clasificación tradicional en la materia, tanto a las vías directas como indirectas de gestión de los servicios públicos³.

A mi juicio, las incógnitas, críticas, dudas y, por qué no decirlo, los tropiezos habidos en la materia no alcanzan a opacar que solo una combinación de criterios y vías en el plano de la cooperación e interpenetración público-privada habrá de permitir a la Administración pública entrar a analizar y valorar adecuadamente, con todas las salvaguardas y cortapisas que se quieran, las exigencias que se le plantean en el momento actual. Cobra así una importancia fundamental, más allá de cualquier prejuicio ideológico, **la consolidación y el fomento decidido de un plano esencial de estrecha y leal colaboración entre los sectores público y privado para la realización y provisión de necesidades sociales atendidas en muchas ocasiones,**

¹ Cabe citar, incluso, la decidida invasión del ámbito y la personificación propiamente públicas por la normativa privada, dando lugar al fenómeno que se dio en denominar «huida del Derecho Administrativo». *Vid.*, por todos, J. M. SALA ARQUER, «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *REDA*, 75, 1992, pp. 399 y ss.; I. BORRAJO INIESTA, «El intento de huir del Derecho Administrativo», *REDA*, 78, 1993, pp. 233 y ss.; S. DEL SAZ, «La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas», *RAP*, 133, 1994, pp. 57 y ss.; J. ESTEVE PARDO, «La personalidad jurídica en el Derecho público y la dialéctica Estado-sociedad. Perspectiva histórica», en A. PÉREZ MORENO (Coord.), *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, T. II, p. 879; y, en la misma obra, J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «La huida del Derecho Administrativo, la personalidad jurídica de las Administraciones públicas y el principio de eficacia. Reflexiones», *op. cit.*, T. II, pp. 991 y ss.; J. C. LAGUNA DE PAZ, «La renuncia de la Administración pública al Derecho administrativo», *RAP*, 136, 1995, pp. 201 y ss.; S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Reflexiones sobre la «huida» del Derecho Administrativo», *RAP*, 140, 1996, pp. 25 y ss.; A. TRONCOSO REIGADA, *Privatización, empresa pública y Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 1997; R. RIVERO ORTEGA, *Administraciones públicas y Derecho privado*, Marcial Pons, Madrid, 1998; y, D. LOPERENA ROTA, «El retorno del Derecho Administrativo», *RAD*, 3, 2009, pp. 9 y ss., quien se mostró, no obstante, confiado en el nuevo papel que al Derecho Administrativo correspondería a raíz de los nuevos retos que enfrentaba la comunidad internacional.

² T. GÓMEZ ÁLVAREZ, *La transformación de las Administraciones públicas. Aspectos laborales y perspectivas de futuro*, CES, Madrid, 2004, p. 137, se refiere expresivamente a la actividad administrativa como «un personaje en busca de autor». Asimismo, sobre las reservas de Derecho Administrativo y de Derecho privado en el régimen jurídico de la Administración, *vid.* S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General I*, Civitas, Madrid, 2004, versión electrónica.

³ Clasificación ciertamente tradicional si bien poco adecuada en su propia terminología, tal y como denuncia F. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 7.ª edición, 2008, pp. 77 y ss.



hasta fechas relativamente recientes, por los poderes públicos y, en particular, por las propias Administraciones⁴.

Eso sí, quienes están investidos de las potestades públicas correspondientes han de procurar disciplinar, con la ayuda del Derecho Administrativo, unas relaciones entre lo público y lo privado, entre las normas, asimismo, de Derecho público y privado, en las que quede suficientemente asegurada la satisfacción de los intereses generales sin merma de los particulares. No en vano, el Derecho no es ciencia exacta, está integrado por principios y normas, no fórmulas aplicables a supuestos predefinidos, típicos y tópicos, reiterados en el tiempo sin variación ni casuismo, en circunstancias siempre idénticas, en condiciones de laboratorio.

Antes bien, el Derecho es vida, actividad continua, no mero objetivo o destino final. Resulta consustancial a la naturaleza gregaria del ser humano. Está impregnado de nuestras virtudes, pero aquejado también de nuestros defectos y titubeos. Sistema humano que aspira a regular las relaciones interpersonales y expresar la idea de justicia y orden socialmente aceptable en un momento. Como subrayara Duguit, el respeto a la regla del Derecho, línea de conducta que se impone a los individuos que viven en una sociedad, es considerado, en un instante dado por un grupo social, como garantía del interés común.

No se trata, en todo caso, de una aspiración utópica o imposible, aunque sí de cierta complejidad y difícil de articular en la práctica, como ponen de manifiesto hitos bien conocidos, en particular, de la evolución de algunos ámbitos normativos que, como ocurre, por ejemplo, con el correspondiente a la contratación pública, constituyen hoy un magnífico exponente del fomento y auge de la colaboración entre lo público y lo privado y de las dificultades existentes para conciliar adecuadamente los intereses de ambos sectores, las garantías que deben ir aparejadas a la actividad y funciones de la Administración, y, por último, de la obtención de las ventajas que cabe augurar de una mayor promoción y consolidación de la iniciativa y colaboración privada en el ámbito público⁵.

La conciliación de la iniciativa y la participación del sector privado con la satisfacción de las necesidades colectivas y el interés general a que debe atender la actividad de los poderes públicos y el fomento, asimismo, de una colaboración cada vez más estrecha entre sectores público

⁴ Aborda en detalle los nuevos paradigmas del Derecho Administrativo y las nuevas formas de la actividad administrativa, J.-C. ALLI ARANGUREN, *La construcción del concepto de Derecho Administrativo español*, Civitas, Cizur Menor, 2006, pp. 475 y ss., y, en particular, pp. 522 y ss.

⁵ Recuérdesse, si no, el surgimiento y normal aplicación, hoy día, de las diversas técnicas de garantía del equilibrio financiero de los contratos públicos, aparentemente concebidas en beneficio del contratista, pero, sin embargo, de indiscutible trascendencia para preservar la continuidad del contrato y, con ello, la satisfacción de la finalidad pública con que éste hubiera sido concebido. *Vid.*, al respecto, A. CASARES MARCOS, «Límites al riesgo y ventura del concesionario de obras públicas: restablecimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión de la Autopista AP-41 Madrid-Toledo (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2011, Sala 3.ª, Sección 7.ª Recurso contencioso-administrativo núm. 566/2008)», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA (Coords.), *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Libro Homenaje a Tomás Ramón Fernández*, Civitas, Madrid, 2012, T. I, pp. 917 y ss., así como la bibliografía allí citada. Desde la perspectiva del actual régimen jurídico aplicable a la liquidación y resarcimiento de daños de los contratos de concesión de obra y de servicio público por causas imputables al concesionario, *vid.* I. CALATAYUD PRATS, «Riesgo y efectos de la resolución por incumplimiento del contratista de las concesiones de obra y servicio público: la liquidación del contrato (RPA) y la indemnización de daños y perjuicios», *RGDA*, 44, 2017.



y privado, es un tema de permanente actualidad desde hace décadas, que interesa tanto a la Administración pública como a la sociedad en su conjunto, planteando, entre otras muchas, cuestiones como la definición y correcta delimitación del interés general a que debe ir dirigida la actividad administrativa, la adecuada conceptualización y articulación de la colaboración y participación del sector privado en las actividades públicas y, por último, la necesidad de una especial atención, e incluso regulación normativa, de las exigencias cualitativas que debe mantener y garantizar, en todo momento, el sector privado en su colaboración con la Administración para la satisfacción de las necesidades e intereses colectivos, tamizadas todas ellas, conviene subrayarlo, por el contexto, en especial socioeconómico, y los propios desafíos que tal colaboración proyecta sobre el Derecho Administrativo vigente⁶.

1. La inexistencia de monopolio público para la satisfacción de las necesidades colectivas

1.1. La constitucionalización del interés general

Frente a la vigencia y preeminencia en épocas anteriores de la expresión «interés público», el interés general a que se refiere actualmente el art. 103.1 CE es «un concepto más amplio y adecuado al tiempo político social en el que vivimos, pues elimina la posible equiparación práctica entre interés estatal e interés público»⁷. En todo caso, el empleo de ambas locuciones —público y/o general— aspira a excluir de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo aquellas actuaciones que persigan la realización de un interés meramente particular o privado, ya sean procedentes de la propia Administración o, en especial, de sus representantes, agentes o colaboradores privados. Poco importa si el interés es, nominativamente, público o general; lo definitivo es que represente un beneficio para la comunidad⁸.

⁶ Abordo, con mayor profundidad, las diversas vías seguidas por nuestro ordenamiento para la instauración y el desarrollo de esta colaboración público-privada en A. CASARES MARCOS, «Análisis del marco general, estado actual y perspectivas de las fórmulas de colaboración público-privada con especial referencia a la Comunidad de Castilla y León», en T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.), *Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada*, CESCYL, Valladolid, 2011, pp. 33 y ss.; «Perspectivas de la colaboración público-privada en tiempos de crisis: más pragmatismo por menos dinero», en M. T. MATA SIERRA (Dir.) y C. BLASCO DELGADO (Coord.), *Alternativas de financiación en época de crisis*, Lex Nova, Madrid, 2014, pp. 171 y ss.; y, «La colaboración público-privada como herramienta para la eficiencia y los ahorros públicos: reflexiones desde el ordenamiento jurídico español», *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, 3, 2017, pp. 237 y ss. Sobre el reto que supone al Derecho Administrativo la necesidad de integrar el fenómeno de la colaboración público-privada y la aplicación de normas privadas al ejercicio de funciones públicas, así como el papel fundamental de la doctrina iusadministrativista al respecto, vid. E. SCHMIDT-ASSMANN, «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», en J. BARNES (Ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Derecho Global, Sevilla, 2006, pp. 24 y ss.

⁷ Así lo sanciona, respecto al ámbito fundacional y, concretamente, al artículo 34 CE, M. A. CABRA DE LUNA, *El Tercer Sector y las Fundaciones de España hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998, p. 248. Recoge un amplio elenco de Decisiones resolutorias decimonónicas de competencia del Consejo Real y del Consejo de Estado en las que se sanciona la competencia de la Administración para la gestión de intereses generales y colectivos, A. NIETO GARCÍA, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1986, pp. 174 y ss., a quien se debe, asimismo, un excelente y completo comentario sobre el enunciado del artículo 103 CE, «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, CEPC, Madrid, 2001, pp. 125 y ss.

⁸ Sobre su identificación como «irreductible núcleo público», vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario», *RTDP*, 2-3, 1960, p. 339.



Mayor complejidad reviste, en cambio, la concreción del contenido específico de la expresión y, por tanto, de los fines y funciones administrativas constitucionalmente garantizadas al amparo de este «interés general» a que se refiere el precepto constitucional⁹. Se trata de una labor ardua, debido a la propia indeterminación que acompaña a su enunciado¹⁰, sin que ello implique, sin embargo, una libertad absoluta del legislador para concretar la licitud de tales fines administrativos o de la propia Administración en la definición de sus objetivos. En efecto, al vincular la actuación administrativa al interés general, el texto constitucional destierra la discrecionalidad absoluta en una materia que debe estar necesariamente presidida por el interés común o de la colectividad¹¹.

Se trata, sin duda, de una cuestión casuística, que depende de las circunstancias del caso concreto y de las necesidades colectivas socialmente sentidas en cada momento. A pesar de ello, la remisión a un doble criterio **cuantitativo** y cualitativo permite dotar de mayor sistemática a la operación. Conforme al primero de ellos, **el interés general se identifica, básicamente, con la utilidad o el provecho del mayor número de miembros de la comunidad de que se trate**. La perspectiva **cualitativa**, por su parte, **supone dar prevalencia a unos intereses frente a otros, incluso colectivos, de menor entidad o trascendencia**.

La aplicación conjunta de ambas pautas presupone, como es lógico, una apreciación política que corresponde realizar al Estado, muy especialmente, al poder legislativo. Es el Parlamento quien ha de definir y delimitar su contenido dentro del marco flexible de la Constitución, que admite diferentes decisiones al respecto, aun cuando pueda corresponder posteriormente a la Administración la concreción de ese enunciado legislativo general, necesariamente político, con la ayuda y el concurso, incluso, de colaboradores procedentes del sector privado¹². Conforme a la doctrina constitucional, contenida, entre otras, en su STC 62/1983, de 11 de junio, estos intereses generales deben definirse a través de una acción combinada con las instituciones sociales teniendo en cuenta los legítimos derechos e intereses de los ciudadanos de acuerdo, en todo caso, con el principio constitucional de participación.

En suma, **la identificación, determinación, realización y consecución de los fines de interés público no es tarea exclusiva de la Administración, ni implica, necesariamente, la utilización de un régimen imperativo de Derecho administrativo**. Antes bien, la consagración en

⁹ La polémica desatada entre GARCÍA DE ENTERRÍA y BELTRÁN DE FELIPE acerca de la calificación del interés general como concepto jurídico indeterminado es prueba fehaciente de ello. *Vid.*, al respecto, las sucesivas aportaciones realizadas por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo», *RAP*, 38, 1962, pp. 159 y ss.; M. BELTRÁN DE FELIPE, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995; y, en contestación a esta última, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *REDA*, 89, 1996, pp. 69 y ss.

¹⁰ A. NIETO GARCÍA, «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», *op. cit.*, p. 125, califica la cuestión de «oceánica e indomitable». También S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2007, pp. 90 y ss., subraya la dificultad inherente «habida cuenta de la notable carga ideológica que en esa tarea concurre».

¹¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *op. cit.*, p. 83. En idéntico sentido, R. BOCANEGRA SIERRA y A. HUERGO LORA, «Un paso atrás en el control judicial de la discrecionalidad: su confusión con los conceptos jurídicos indeterminados y la dispensa del deber de motivar», *REDA*, 111, 2001, p. 420.

¹² En tal sentido, desde la perspectiva de la crisis y nuevo horizonte del servicio público, F. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, *op. cit.*, pp. 57 y ss.



nuestro texto constitucional del Estado social y democrático de Derecho legitima la gestión y satisfacción de intereses colectivos por el sector privado, así como el empleo de cauces de Derecho privado para el cumplimiento de finalidades propiamente públicas, sin que ello resulte incompatible, claro está, con la existencia de un régimen jurídico especialmente cualificado para aquellos supuestos en que, a causa de los bienes jurídicos en juego, la actividad, sea pública o privada, exija mayores controles y garantías.

1.2. La alianza históricamente inevitable entre Administración pública y sector privado

En todo caso, **la colaboración entre los sectores público y privado ha acompañado al Derecho Administrativo desde sus orígenes, si bien bajo fórmulas y modalidades diversas**. La consolidación y el auge del servicio público durante la primera mitad del siglo XX deja a la hasta entonces omnipresente obra pública en un segundo plano frente a la nueva trascendencia adquirida por el régimen jurídico y las condiciones de explotación del servicio en sí, dando lugar a una cierta confusión y subordinación de aquellas respecto a este último¹³. No es de extrañar, en consecuencia, que la fórmula concesional viviera, tras su primer período de esplendor con la ejecución de las grandes obras públicas decimonónicas, una segunda etapa de apogeo al amparo, esta vez, de la gestión indirecta de los servicios públicos.

La situación de estos servicios en esos años se revela, sin embargo, compleja por la propia indeterminación del concepto y de la naturaleza jurídica en sí de la concesión, derivada, entre otros factores, de la interrelación evidente entre realidades tan imprecisas, enrevesadas y arduas como las de dominio público, servicio público y obra pública¹⁴. Resulta fundamental, en tal sentido, la tarea de deslinde conceptual realizada por la doctrina científica en su intento de definir, con claridad, los límites entre una y otra realidad¹⁵.

La sucesión de intentos fallidos por dar una definición al servicio público se debe, esencialmente, a la propia **maleabilidad histórica del concepto**, que ha dado cobertura a realidades muy diversas hasta motivar, finalmente, su extensión absolutamente desmesurada¹⁶. El proceso culmina inevitablemente en crisis en cuanto la Administración pública comienza a ampliar su ámbito prestacional y a ejercer actividades consideradas hasta entonces como exclusivamente privadas. La confusión entre ambos planos, público y privado, a mediados del siglo XX su-

¹³ F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960, p. 503. Así lo refiere también, tiempo después, P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Ejecución y financiación de obras públicas. Estudio de la obra pública como institución jurídico-administrativa*, Civitas, Madrid, 2006, pp. 128 y ss., para quien la relación entre la obra pública y el servicio público no es sino la «crónica de una dependencia subordinada».

¹⁴ Como muestra, la denuncia en 1960 de F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, op. cit., pp. 510 y ss., de la imprecisión terminológica de la legislación vigente que empleaba indistintamente los términos «autorización» y «concesión».

¹⁵ Sobre la vinculación tradicional del negocio concesional a las nociones de dominio público, obra pública y servicio público, así como el debate histórico en torno a su naturaleza jurídica y deslinde conceptual, vid. A. CASARES MARCOS, *La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad*, Montecorvo, Madrid, 2007, pp. 3 y ss.

¹⁶ Sobre los intentos fallidos de una definición total, vid., por todos, J. L. VILLAR EZCURRA, *Servicio público y técnicas de conexión*, CEPC, Madrid, 1980, pp. 71 y ss.



pone, en tal sentido, el derrumbe de los límites que hasta entonces los habían dividido y de las construcciones jurídicas asentadas en una «separación tajante y neta de ambos conceptos»¹⁷.

Curiosamente, en fechas más recientes se desata en el ámbito europeo una segunda crisis como consecuencia de la adopción de **posiciones liberalizadoras favorables a limitar la intervención de los poderes públicos en su regulación y prestación**¹⁸. Son tendencias responsables de la reducción o eliminación de algunos servicios públicos y de la simplificación de su regulación, al amparo de razones, fundamentalmente económicas, como la globalización de la economía, la libre competencia en un mercado abierto o la eficacia económica. Siguiendo a Muñoz Machado, cabe afirmar que pivotan fundamentalmente sobre tres ideas básicas. De un lado, **la necesidad de privatizar sectores económicos integrados, en su gestión o control, en el sector público**; de otro, **la conveniencia de una liberalización complementaria que reduzca la intervención pública, simplificando la regulación aplicable**; y, por último, **la recomendable aplicación de los principios de igualdad y de las reglas del mercado a las empresas públicas**¹⁹.

Ahora bien, la cultura europea imperante no ha supuesto la eliminación total y completa del servicio público, que se mantiene como categoría fundamental, sino tan solo el **reconocimiento de la necesidad de adelgazar, en principio, y reacomodar el papel del Estado en este ámbito concreto**²⁰. Pero ¿hasta qué punto es preciso adelgazar las estructuras y funciones públicas? ¿Dónde debe situarse la frontera entre interés público y particular, Derecho Administrativo y privado, ejercicio público y privado de funciones consideradas hasta hace bien poco administrativas y de interés general? Por tímida que sea, cabe apreciar cierta vocación de mesura en los últimos tiempos, en tanto la Unión Europea trasciende de las declaraciones formales para inquirir en la naturaleza real de los cometidos desarrollados, de los servicios prestados y los bienes suministrados, a efectos de determinar su calificación como públicos o privados²¹.

¹⁷ F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, op. cit., p. 17, achaca la crisis de la teoría del servicio público a las repercusiones de la II Guerra Mundial, que motivarían que la concepción teórica francesa se tambaleara «desde sus cimientos», desmoronándose «en su parte fundamental», especialmente, la confusión de los planos público y privado a que daría lugar la posguerra, como consecuencia no solo de la tendencia creciente de los Estados a intervenir en materias tradicionalmente reservadas a la actividad de los particulares, sino también de la colaboración de estos últimos en finalidades de interés general, promovidas y fiscalizadas por la Administración si bien bajo un régimen jurídico de Derecho privado.

¹⁸ Se refieren, entre otros, a esta segunda crisis, mucho más actual, J. SÁNCHEZ ISAC, *Teoría y práctica de las concesiones de servicios locales*, Bayer Hnos., Madrid, 1992, pp. 47 y ss.; F. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, op. cit., pp. 57 y ss.; y, J. M.^a SOUVIRÓN MORENILLA, *La actividad de la Administración y el servicio público*, Comares, Granada, 1998, pp. 138 y ss.

¹⁹ S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado, I. Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998, in toto.

²⁰ Vid., en este sentido, el trabajo de M. BULLINGER, «El service public francés y la Daseinsvorsorge en Alemania», *RAP*, 166, 2005, pp. 29.

²¹ Destaca la reflexión desarrollada, a tal efecto, por J. PONCE SOLÉ, «El Derecho Administrativo del siglo XXI», *Revista General de Derecho Administrativo*, octubre de 2019, publicado, asimismo, en *La Administración al Día*, edición de 11 de diciembre de 2019, accesible en <http://laadministracionaldia.inap.es/>, sobre la lengua del Derecho Administrativo del siglo XXI, la delimitación y el alcance de los conceptos de privatización y remunicipalización, liberalización (neo o re) regulación, mejora de la regulación y calidad y buen funcionamiento administrativo y derecho a una buena administración, términos que buscan responder bien a la cuestión de quién, el ámbito público o el privado, hace qué en nuestras sociedades actuales, bien dar cuenta de qué se intenta hacer para responder al cambio y al desarrollo de instrumentos de actuación públicos, bien, en fin, aglutinar las inquietudes en relación al cómo, al modo en que las Administraciones desarrollan sus actividades.



Y así, a las modulaciones habidas, en un primer momento, a causa de la liberalización de servicios públicos y la incorporación al sector público de personificaciones, formas y modos de actuar sometidos al Derecho privado, **se suma la capital afectión y remoción posterior de la distinción realizada tradicionalmente por nuestra legislación de régimen local entre formas de gestión directa e indirecta de los servicios públicos**, a causa de la aprobación de la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**. Suprime el contrato de gestión de servicios públicos, arraigado en nuestro ordenamiento, para dar paso, ahora a los **contratos de servicios y de concesión de servicios, exigencia impuesta por la transposición de las Directivas comunitarias**²², resultando, asimismo, más exigente, más restrictiva, en definitiva, al definir el «medio propio» y el posible recurso a la contratación *in house* a través de medios personificados, técnica denominada ahora de «encargos a medios propios». Con ello se limita, en definitiva, la entrada al Derecho privado, independientemente de la tipología, la naturaleza y el régimen jurídico propios del ente instrumental concreto de que se trate.

El criterio del interés general adquiere, así, un renovado protagonismo como elemento identificador y definidor de aquellos ámbitos que precisan de una mayor intervención de la Administración para su satisfacción por razones de solidaridad, bienestar, cohesión o equidad, frente a aquellos otros que permiten, en cambio, acometer su privatización y liberalización sin merma apreciable, en principio, para las necesidades y los intereses colectivos²³. Todo ello en el marco más amplio, sin duda, de la evolución del servicio público tradicional hacia el de interés general y el servicio universal. No en vano, en este nuevo escenario europeo liberalizado recae sobre la Administración un protagonismo esencial e insoslayable como regulador y supervisor²⁴.

2. La colaboración privada para la satisfacción de fines públicos en el Derecho Administrativo español

Pese a tratarse de un fenómeno histórico y, sin duda, inevitable, el creciente protagonismo a finales del siglo XX del sector privado en el ejercicio de funciones y actividades administrativas dio lugar al desarrollo de conceptos dogmáticos innovadores aplicables a estas «nuevas» relaciones y empleados, en ocasiones, de forma confusa e imprecisa, como son, entre otros, los de **tercer sector, participación privada, colaboración o asociación público-privada, asistencia privada o autoadministración**.

²² Resulta de claridad meridiana la propia Exposición de motivos de la Ley al explicar no solo el alcance concreto del cambio habido sino sus implicaciones al efecto.

²³ Vid. S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Claves del nuevo Derecho administrativo económico», *REDA*, 135, 2007, pp. 421 y ss. Ofrece, asimismo, consideraciones de interés sobre la retracción del Estado gestor y prestador de servicios, el fortalecimiento de la empresa privada y la reestructuración del sector empresarial público del Estado para acomodarlo a los nuevos principios constitucionales y comunitarios, S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General I*, op. cit.

²⁴ Sobre la nueva concepción del servicio público y los servicios de interés económico general al amparo de los procesos de liberalización de la economía derivados de exigencias del Derecho de la Unión Europea, vid. L. MARTÍN REBOLLO, *Manual de las Leyes Administrativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 1227 y ss.



El auge de estos términos y de las teorías que han ido surgiendo en torno a ellos se debe, fundamentalmente, a los **vientos de reforma y modernización** que han soplado desde hace décadas en el ámbito administrativo europeo y también, como no podía ser de otra manera, en la propia Administración pública española. La preocupación por acercar la organización y la actuación administrativa a las necesidades reales de los administrados se vio acompañada, simultáneamente, de un **movimiento a favor de la apertura de los procedimientos y de las funciones de la Administración a la ciudadanía**, en la firme convicción de que la satisfacción del interés general debe implicar a la sociedad en su conjunto, siendo tarea de todos y no tan solo de la Administración pública en exclusiva, aun cuando esta última la tenga expresamente encomendada en el artículo 103.1 de nuestra carta magna. A este nuevo planteamiento respondió, entre otras manifestaciones, la sustitución, en su momento, del concepto más restringido de administrado por el más amplio de ciudadano en el articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En líneas generales, y a efectos sistemáticos, cabe reconducir la intervención privada en la gestión de los asuntos y las funciones públicas a dos categorías claves como son la **participación** y la **colaboración del sector privado**, que implican, como es lógico, un cambio radical e ineludible del ángulo de visión desde el que se enfoca esta nueva relación entre los sectores público y privado²⁵.

Utilizadas indistintamente por la doctrina, ambas categorías aluden, en realidad, a supuestos muy diferentes. **Mientras la participación supone la actuación de los ciudadanos en el ámbito público sin llegar a asumir propiamente el ejercicio de funciones públicas o la responsabilidad por las decisiones finalmente adoptadas por la Administración en la materia concreta de que se trate, la colaboración consagra, en cambio, el ejercicio privado de las funciones públicas**, suscitando, de entrada, un mayor recelo por el temor a que desemboque en una privatización de servicios tradicionalmente públicos, y, por tanto, en una auténtica «huida» de los límites, controles y garantías del Derecho Administrativo²⁶.

2.1. Ejercicio privado de funciones públicas

Una muestra palpable de la interpenetración o interacción efectiva entre Estado y sociedad son **los supuestos de colaboración de sujetos privados en el ejercicio de funciones concebidas tradicionalmente como públicas**. Estos sujetos, sus actividades, en definitiva, siguen encuadradas, desde el punto de vista organizativo, en el sector privado, «pero sus fines tienen un carácter público expresamente reconocido, convirtiéndose en «colaboradores singulares» de la Administración». Constituyen así un *tertium genus*, que, dentro de la organización

²⁵ Vid, a tal efecto, J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, *Límites del Estado. Un ensayo sobre lo público y lo privado*, Reus, Madrid, 2019.

²⁶ A. FERNÁNDEZ GARCÍA, *Participación y colaboración ciudadana en la Administración agraria*, INAP, Madrid, 2005, sistematiza una teoría general al respecto, expuesta en profundidad en el capítulo preliminar de la obra, que se completa, además, con la referencia a otras categorías menores que si bien no alcanzan la importancia de la participación y colaboración privadas, revelan también cierto grado de intervención del sector privado en los asuntos públicos, así, en concreto, la asistencia privada a la Administración y la autoadministración, tanto pública como privada.



administrativa, se sitúa entre lo público y lo privado, ofreciendo nuevas formas organizativas que obedecen a unos planteamientos y esquemas también nuevos²⁷. Santamaría Pastor la ha adjetivado como «Administración impropia, gestionada por personas y entidades de carácter sustancialmente privado»²⁸.

Este fenómeno, que se ha caracterizado por una fuerte expansión y propagación²⁹, ha encontrado acomodo en la legislación y en la doctrina administrativista, que se ha encargado de analizar los distintos supuestos que comporta y de extraer los rasgos mínimos comunes a todas las entidades colaboradoras de la Administración³⁰. Su proliferación ha llevado a Ruiz Ojeda a defender, incluso, la existencia de un «estatuto de colaborador», aplicable a todos aquellos «sujetos no administrativos, no integrados en la organización administrativa, que realizan actividades públicas y que gozan para ello de las prerrogativas propias del Poder público»³¹.

La doctrina mayoritaria insiste, no obstante, en que **no basta con la presencia de un interés general en la actuación del sujeto privado para entender que se erige en entidad colaboradora de la Administración**³². El ejercicio de una función pública es, a tal efecto, requisito esencial, en tanto motiva, precisamente, la intervención pública más acusada y la reglamentación específica del supuesto. Ahora bien, ha de tratarse de una participación o colaboración estable, no meramente ocasional, por lo que presupone, a tal efecto, el ejercicio de una actividad profesional o empresarial de carácter organizado, institucionalizado y estable³³.

Las consecuencias de la devastadora crisis financiera desatada a partir de 2007 ha llevado a replantear, con cierta precipitación y desde premisas puramente ideológicas, la propia oportunidad y conveniencia de estos fenómenos concretos de colaboración. Sin embargo, como bien subraya al respecto Gimeno Feliú, es preciso huir de «posturas apriorísticas maximalistas» para analizar, en cambio, cada supuesto particular a la luz de sus propias circunstancias³⁴.

²⁷ J. ORTIZ DÍAZ, «Problemas estructurales del Derecho de la Organización administrativa», *REVL*, 170, 1971, p. 210. En una posición similar se sitúa C. PADRÓS REIG, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 26.

²⁸ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho administrativo*, CEURA, Madrid, 2000, Vol. I, p. 460.

²⁹ F. SÁINZ MORENO, «Ejercicio privado de funciones públicas», *RAP*, 100-102, 1983, vol. II, p. 1701.

³⁰ *Vid.*, por todos, S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Los mercados de interés general: telecomunicaciones y postales, energéticos y de transportes. Privatización, liberalización, regulación pública y Derecho de la competencia», Comares, Granada, 2001, pp. 55 y ss.

³¹ A. RUIZ OJEDA, «Las fundaciones privadas como colaboradores de la Administración y el régimen jurídico del patrimonio fundacional: un comentario con ocasión de la nueva Ley de Fundaciones», *REDA*, 93, 1997, pp. 28 y ss., para quien estamos ante una auténtica «descentralización por colaboración».

³² J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho administrativo*, *op. cit.*, Vol. I, pp. 464 y ss. También S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros», *REDA*, 94, 1997, p. 214.

³³ *Vid.*, por todos, A. OJEDA MARÍN, «Entidades privadas colaboradoras con la Administración en el ámbito técnico», en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, IEAL, Madrid, 1982, pp. 613 y ss.; y, C. PADRÓS REIG, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, *op. cit.*, p. 186 y ss.

³⁴ J. M. GIMENO FELIÚ, «La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales», *RArAP*, 52, 2018, pp. 13 y ss., recuerda que «ni la gestión indirecta en colaboración con el sector privado es siempre más económica o eficiente, ni todos los servicios son más eficientes y sostenibles con gestión directa o mediante su «encargo» a entidades del tercer sector sin ánimo de lucro». Sobre las distintas experiencias europeas al respecto, *vid.* J. ESTEVE PARDO, «Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios», *RAP*, núm. 202, enero-abril de 2017, pp. 307 y ss. Reviste, asimismo, interés el estudio de J. R. FUENTES I GASÓ, *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.



En definitiva, **se plantea a nuestro ordenamiento jurídico el reto de articular herramientas eficaces que permitan allegar, en tal sentido, toda la información necesaria para diferenciar adecuadamente aquellos supuestos en que la colaboración privada en el ejercicio de las funciones públicas suma, traducándose en una prestación más económica o eficiente, de aquellos otros, en cambio, en que la sostenibilidad a largo plazo del servicio exigiría, sin embargo, una gestión pública.** Todo ello sin que sufran menoscabo alguno, por lo demás, la aplicación del Derecho Administrativo y de los controles públicos a aquellas actuaciones que constituyan, en sí mismas, ejercicio de funciones públicas, como forma, en definitiva, de garantizar y proteger los derechos de terceros ajenos, en principio, a este fenómeno colaborador³⁵.

2.2. La contratación pública como herramienta estratégica al servicio de la colaboración público-privada

El proceso de revisión y modernización emprendido al efecto en 2010, impulsado de forma decisiva por la aprobación de la denominada «Estrategia Europa 2020», contempla la contratación pública, sometida desde hace tiempo a reformas y vaivenes normativos no solo continuos sino especialmente significativos y trascendentes, como herramienta clave para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, a la vez que facilita, simultáneamente, un uso más racional de los fondos públicos. Culmina, tras la tramitación correspondiente, con la aprobación de tres nuevas Directivas comunitarias del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014; en concreto, las **Directivas 2014/24/UE, sobre contratación pública**, y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; **2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales**, y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE; y, por último, la especialmente novedosa, por cuanto carece de precedente en el ordenamiento jurídico comunitario, **2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.**

Entre sus fines más inmediatos, desde una perspectiva propiamente estratégica, destaca, en particular, el fomento de la **participación de las pequeñas y medianas empresas en los procedimientos de licitación de contratos públicos y, señaladamente, del empleo de la propia contratación pública como instrumento en apoyo de objetivos comunes de interés general.** Resulta suficientemente expresivo al respecto el considerando 47 de la Directiva 2014/24/UE cuando sostiene que «la investigación y la innovación, incluidas la innovación ecológica y la innovación social, se encuentran entre los principales motores del crecimiento futuro y ocupan un lugar central de la Estrategia Europa 2020. Los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación. La adquisición de bienes, obras y servicios innovadores desempeña un papel clave en la mejora de

³⁵ Para ello se deberá dejar la ideología en el lugar oportuno, en cuanto, como ha señalado con acierto J. PONCE SOLÉ, «Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones», *QDL*, 40, 2016, p. 96, puede tener su papel en la política (*politics*), pero no en la concreción de la política pública correspondiente (*policy*) si no supone el correcto ejercicio de la discrecionalidad técnica de gestión. Profundiza en esta línea J. M. GIMENO FELIÚ, «La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales», *op. cit.*, p. 22, al afirmar categóricamente que la decisión de conceder la gestión de un servicio público y la manera, forma o cauce de hacerlo debe guiarse por la «buena Administración», «que no consiste en el puro cumplimiento formal de la legalidad».



la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, al mismo tiempo que responde a desafíos fundamentales para la sociedad. Contribuye a obtener la mejor relación calidad-precio en las inversiones públicas, así como amplias ventajas económicas, medioambientales y sociales, al generar nuevas ideas, plasmarlas en productos y servicios innovadores y, de este modo, fomentar un crecimiento económico sostenible».

Y es que no cabe duda alguna de que la capacidad de compra de nuestras entidades públicas se erige en auténtico poder conformador de la realidad socioeconómica, a través del que cabe fomentar, orientar o influir sobre determinados comportamientos de los agentes económicos intervinientes. Ahora bien, **tal utilización de la contratación pública al socaire de la satisfacción de ulteriores objetivos socioeconómicos deberá partir, en todo caso, del respeto a los condicionantes y requerimientos que imponen, de forma preceptiva, al sector público contratante las Directivas comunitarias y, en particular, por lo que se refiere al ordenamiento jurídico español, la 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.

Y es que el sector público, a diferencia del estrictamente privado, no resulta absolutamente libre para contratar, sino que se encuentra abocado a una ardua valoración y, en definitiva, a la procura de un equilibrio igualmente difícil, sumamente complejo, por cuanto la contratación del sector público no se encuentra diseñada, en sus orígenes, para la consecución inmediata de otros fines estratégicos, sino, fundamentalmente, para alcanzar objetivos de eficacia y eficiencia económica, por lo que la posible acogida de otras consideraciones, fines y objetivos ajenos, como la innovación, si bien atendible, puede no resultar siempre idónea, exigiendo, en estos casos, una incorporación reflexionada, tasada y cuidadosamente adaptada a las exigencias irrenunciables de transparencia y no discriminación que presiden la normativa vigente en materia de contratación pública.

De esta forma, **al socaire de la colaboración entre los sectores público y privado se han ido alumbrando distintos modelos de colaboración tanto institucional, redundando en la constitución de una nueva personificación jurídica o asociación público-privada en la que se aglutina la representación de los intereses de ambos sectores, como contractual, traducida, a su vez, en la configuración de diversas fórmulas caracterizadas y tipificadas jurídicamente en función de las fases, tareas o cometidos concretos en que se plasme la participación del sector privado en la satisfacción de necesidades o cometidos públicos**, señaladamente, el diseño y construcción de activos, su mantenimiento, gestión y explotación posterior, y/o, de manera más concreta y específica, su posible financiación³⁶. Cabe destacar desde esta última vertiente contractual, como exponentes más significativos en el ámbito jurídico no solo nacional sino comparado, los **contratos de concesión de obra pública, concesión o gestión de servicios**

³⁶ Qué duda cabe que tanto unas como otras han planteado problemas propios y específicos, objeto de la atención de la doctrina científica. *Vid.*, por todos, C. LAMMAM, H. MACINTYRE y J. BERECHMAN, *Using Public-Private Partnerships to Improve Transportation Infrastructure in Canada*, Fraser Institute, 2013, pp. 3 y ss., quienes profundizan no solo en el concepto de la colaboración público-privada sino, concretamente, en su diferenciación y deslinde de la contratación pública convencional y, por otra parte, de la mera privatización de servicios y cometidos públicos.



públicos, colaboración entre los sectores público y privado o, en particular, la senda abierta por la *Private Finance Initiative* británica³⁷.

A tal efecto, **la línea de estudio y profundización en las fórmulas de asociación público-privada seguida desde hace tiempo por la Unión Europea se ha plasmado en múltiples documentos** de *soft law* y ha encontrado, en especial, expresión normativa en el ámbito comunitario sobre muchos de sus extremos y particularidades, si bien son múltiples los aspectos que se hallan todavía hoy a la espera de una propuesta concreta sobre el régimen jurídico más adecuado para su articulación eficaz y eficiente. **El legislador español se anticipó, en tal sentido, al tramitar, debatir y precisar, con el máximo rango normativo, el objeto y los rasgos esenciales del régimen jurídico del contrato de colaboración entre los sectores público y el privado.**

Quizá se deba a esta precipitación la escasa concreción de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, sobre la nueva modalidad contractual que incorporaba al efecto. Su definición, contenida en el artículo 11, resultaba en tal sentido excesivamente amplia y, precisamente por ello, un tanto vaga. A la indeterminación de su concepto, se sumaba, asimismo, la imprecisión y consiguiente inseguridad jurídica que acompañaban, de un lado, a la regulación de su preparación y, de otro, a su régimen jurídico y duración. La Ley, refundida más tarde por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se limitaba, en el primer sentido, a exigir, en su artículo 118.1, la elaboración por la Administración contratante de un documento de evaluación «en que se ponga de manifiesto que, habida cuenta de la complejidad del contrato, la Administración no está en condiciones de definir, con carácter previo a la licitación, los medios técnicos necesarios para alcanzar los objetivos proyectados o de establecer los mecanismos jurídicos y financieros para llevar a cabo el contrato, y se efectúe un análisis comparativo con formas alternativas de contratación que justifiquen en términos de obtención de mayor valor por precio, de coste global, de eficacia o de imputación de riesgos, los motivos de carácter jurídico, económico, administrativo y financiero que recomienden la adopción de esta fórmula de contratación». Se trataba de una exigencia que recordaba, en gran medida, al *public sector comparator* vigente en el sistema del *Private Finance Initiative* británico, si bien exigía de un desarrollo pormenorizado y de la concreción del procedimiento a seguir y los elementos a valorar en la realización de semejante evaluación³⁸.

A la vista de esta evaluación, correspondía al órgano de contratación la elaboración de un programa funcional que detallara los elementos básicos que debían formar parte del diálogo competitivo sustanciado con los licitadores seleccionados³⁹. Poco más dispuso el legislador al margen

³⁷ Descendiendo a un mayor grado de detalle, W. D. EGGERS y T. STARTUP, *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships*, Deloitte, 2011, p. 5, se refieren, en concreto, a los modelos de *Design-Build (DB)*, *Design-Build-Maintain (DBM)*, *Design-Build-Operate (DBO)*, *Design-Build-Operate-Maintain (DBOM)*, *Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)*, *Build-Own-Operate (BOO)*, *Design-Build-Finance-Operate/Maintain (DBFO, DBFM or DBFO/M)*, *Service Contract*, *Management Contract*, *Lease*, *Concession*, *Divestiture*.

³⁸ La Ley de 2007 fue sumamente parca en la determinación de las condiciones que regían la sustanciación de esta evaluación, limitándose el artículo 118.3 a exigir su realización por un «órgano colegiado donde se integren expertos con cualificación suficiente en la materia sobre la que versa el contrato».

³⁹ El artículo 120 recogía, en este sentido, un listado de materias que, junto a las previstas con carácter general para todo contrato por el artículo 26 de la Ley, debían formar parte, necesariamente, del clausulado del contrato de colaboración suscrito entre los sectores público y privado.



de estas previsiones relativas a la preparación del contrato, tan solo el régimen jurídico aplicable a su ejecución, y al que se aplicaría el criterio de la absorción propio de los contratos mixtos para la identificación y regulación de su prestación principal, así como las reglas aplicables a la determinación de su duración, que no podía exceder de 20 años, salvo que su prestación principal y, por tanto, régimen jurídico aplicable, fuera el propio de los contratos de concesión de obra pública, en cuyo caso se aplicarían los plazos previstos para estos últimos en el artículo 244.

La incorporación de esta nueva modalidad contractual supuso, en definitiva, la apertura de nuestra legislación a nuevas fórmulas de colaboración entre los sectores público y privado, debiendo ser valorado positivamente por ello, si bien habría resultado deseable que se hubieran corregido, durante su tramitación parlamentaria o posterior vigencia, las imprecisiones propias de la amplitud con que se concibió y configuró su régimen jurídico. Debieron haberse concretado con mayor precisión, en tal sentido, los límites del contrato, así como los elementos esenciales de su régimen jurídico que habían de haber contribuido, de un lado, a deslindar de forma efectiva esta nueva figura de otros contratos empleados tradicionalmente para la construcción, gestión, prestación y/o financiación privada de obras y servicios públicos, y a definir, de otro, la regulación aplicable a cada una de las fases concretas de la vida de este contrato. Solo así podía haberse aprovechado la innovación que supuso su reconocimiento legal para articular fórmulas de colaboración válidas y eficaces entre los sectores público y privado orientadas a la satisfacción de las necesidades colectivas apreciadas en ámbitos materialmente diversos⁴⁰, sin que llegara, finalmente, a perecer fruto del arrumbamiento a que lo condenó el desuso y olvido por el sector público y, en concreto, de forma expresa, su supresión por Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo.

En todo caso, en tiempos recientes y a resultas de la crisis sanitaria desatada por la expansión de la covid-19, el **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 consiguiente Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, crea y regula, con vocación de permanencia, una **nueva figura que denomina explícitamente de colaboración público-privada**, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), dirigidos, conforme señala el Preámbulo de la norma, a corregir «el fallo de mercado de infra-inversión cuando las iniciativas privadas no se materializan debido a los riesgos significativos y a la necesaria colaboración público-privada que entrañan este tipo de proyectos». Con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española⁴¹, **está prevista su ejecución por cualquiera de los mecanismos previstos por**

⁴⁰ Se refiere, en particular, al objeto y régimen jurídico proyectado para este contrato de colaboración público-privada, J. V. GONZÁLEZ GARCÍA, «Contrato de colaboración público-privada», *RAP*, 170, 2006, pp. 23 y ss.

⁴¹ No en vano se declara enfáticamente en el Preámbulo del Decreto-ley que «esta categoría, que trata de reflejar a nivel nacional a los proyectos importantes de interés común europeo, englobará a proyectos tractores con un impacto transformador estructural sobre sectores estratégicos o con fases de investigación e innovación disruptivas y ambiciosas, más allá del estado de la técnica en el sector, seguidas de un primer despliegue industrial. La magnitud de los riesgos asociados a estos proyectos, y la necesidad de colaboración a distintos niveles para la canalización de fondos y la creación de sinergias, reclama una figura diferenciada para proceder a su apoyo y permitirles escalar sus operaciones».



nuestro ordenamiento jurídico⁴². No solo eso, el Real Decreto-ley dedica, además, el Capítulo VII de su Título IV, relativo a los instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan, a desarrollar el régimen jurídico de tres instrumentos concretos que cabe encuadrar, asimismo, en el ámbito de la colaboración entre los sectores público y privado, en concreto, las **agrupaciones para presentar solicitudes de subvenciones, los consorcios y las sociedades de economía mixta**. Por último, aunque no se mencionen de forma expresa, las concesiones deben considerarse, asimismo, como cauce cualificado de colaboración público-privada al efecto, dedicándose el Capítulo II del Título IV del Decreto-ley a las especialidades de los contratos públicos cuando se celebren con fondos procedentes del Plan⁴³.

En suma, **el Decreto-ley acoge una concepción significativamente amplia e indeterminada de la colaboración público-privada, que integra tanto la actividad subvencional como la contractual, incluyendo tanto las concesiones como la asociación institucionalizada a través de consorcios y empresas mixtas**⁴⁴. Excede, por tanto, del concepto habitualmente aceptable al efecto, en gran medida indeterminado en sí mismo, superando, en particular, la definición establecida al efecto por la Unión Europea en su *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*⁴⁵, en tanto parece remitir a cualquier tipo de participación o colaboración de un sujeto privado en la ejecución y materialización de los objetivos del Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia o en un PERTE, aun cuando deriva de una actuación meramente subvencional o de fomento que no implique *stricto sensu* la incorporación del sector privado a la realización de tareas y funciones públicas. Así se desprende del propio Preámbulo de la norma cuando señala que «dado el efecto multiplicador que implica en la economía una movilización de recursos de esta dimensión, la colaboración público-privada será clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores contemplados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, siendo necesario adaptar el marco normativo de los instrumentos de la colaboración público-privada a fórmulas que, manteniendo los controles y exigencias comunitarias, permitan fórmulas más flexibles y adaptativas a los requerimientos de los proyectos financieros con el Instrumento Europeo de Recuperación».

⁴² Se cae, de nuevo, en el error de la indeterminación y de la amplitud y ambigüedad en su definición. Sus contornos son difusos, se encuentran escasamente precisados, estableciéndose el régimen jurídico aplicable a su declaración y registro, así como al proceso de acreditación de una entidad como interesada en el proyecto, sin concretar apenas, sin embargo, el objeto concreto del PERTE, el régimen sustantivo aplicable a su ejecución o los efectos anudados a la declaración de una entidad como interesada.

⁴³ Son, en todo caso, especialidades escasas y poco ambiciosas, como subraya N. GONZÁLEZ-DELEITO, «Real Decreto-ley 36/2020: novedades en materia de colaboración público-privada y contratación», *Actualidad Administrativa*, 3, 2021, p. 3, en tanto se encuentran «dirigidas más al aparato administrativo que a facilitar la concurrencia y eliminación de requisitos burocráticos para los licitadores».

⁴⁴ Pese a todo, el Real Decreto-ley 36/2020 no elimina el requisito exigido por el art. 120.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, por el que, en el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas, «el consorcio no tendrá ánimo de lucro», lo que limita, sin duda, su virtualidad como cauce de colaboración público-privada institucionalizada, en tanto suprime cualquier incentivo para que las empresas privadas se incorporen y participen en él. Del mismo modo, la exigencia de que en las sociedades de economía mixta sea mayoritario el capital público parece ir en contra de su eficiente gestión, al privar a la sociedad de la mayor capacidad de gestión del sector privado, desincentivando, además, la inversión privada al someterla a las decisiones societarias del socio público, sin que alcance a comprenderse esta imposición a la vista de las posibilidades alumbradas por la legislación contractual pública y al alcance de las cláusulas del contrato particular, en tanto permiten dotar a la Administración de los medios de control oportunos para garantizar la plena satisfacción del interés general.

⁴⁵ COM (2004) 327 final, de 30 de abril de 2004.



3. Desafíos planteados a la colaboración tradicional entre ambos sectores en el contexto actual

El Derecho Administrativo contemporáneo se encuentra inmerso en un proceso de transformación sin duda frenético y, precisamente por ello, inacabado. La senda transitada desde la Administración pública decimonónica, de la rigidez de su configuración y de la propia definición de sus funciones, a la posterior flexibilización de sus cauces y modos de actuación hasta desembocar en la actual comprensión del alcance, la estructura y el funcionamiento del sector público, ha estado cuajada de interminables y complejas disensiones sobre conceptos y dogmas que si bien se han considerado esenciales en un determinado momento, han sido cuestionados tiempo después e, incluso, abandonados a la luz de la propia evolución de la realidad social y de las circunstancias socioeconómicas vigentes en cada etapa, hasta ocupar y centrar de nuevo el debate actual, con especial virulencia incluso, a causa de la sima a que ha abocado la incertidumbre ocasionada por la pandemia mundial desatada por la expansión de la covid-19.

La brutal crisis financiera originada en el ámbito internacional en 2007-2008 había dado ya ocasión a la doctrina para reflexionar sobre muchas de estas cuestiones a la luz de las nuevas coordenadas constitucionales y comunitarias y, en especial, de los insólitos desafíos planteados al respecto por el difícil contexto socioeconómico vigente. Quizá lo más característico de la disciplina iusadministrativista sea precisamente, en palabras de Gamero Casado, que «lo que cualifica al Derecho Administrativo contemporáneo no es su transformación, sino la radicalidad y vertiginosidad que han adquirido los cambios, también como reflejo de una realidad subyacente que evoluciona a un ritmo exponencial. Asistimos cada día a la caída de un mito o al abandono de un dogma».⁴⁶ Es precisamente en este marco que reivindica Martín Rebollo la reflexión «más sobre los porqués y los paraqués de las cosas que sobre cómo funcionan o qué deriva tienen. Es decir, una reflexión más general y de tendencias que especializada».⁴⁷

3.1. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como coordenadas insoslayables para el desarrollo de cometidos públicos

La peor crisis económica y financiera que ha conocido nuestro Estado de Derecho desde la aprobación de la Constitución de 1978 desembocó al fin en la adopción de **políticas estrictas de austeridad y de contención del gasto público**⁴⁸. Desde el punto de vista jurídico la respues-

⁴⁶ E. GAMERO CASADO, *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*, Comares, Granada, 2015, pp. 1 y ss. ASIMISMO, L. PAREJO ALFONSO, *Transformación y ¿reforma? del Derecho Administrativo*, Derecho Global, Sevilla, 2012; y J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Reflexiones sobre las transformaciones actuales del Derecho Público, en especial del Derecho Administrativo», *RAP*, 193, 2014, pp. 11 y ss.

⁴⁷ L. MARTÍN REBOLLO, «Perspectivas actuales del Derecho Administrativo (algunas reflexiones desde la experiencia del inmediato pasado)», ponencia presentada el día 28 de mayo de 2016 en el *XXI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en Benidorm y Alicante del 26 al 28 de mayo de 2016 (accesible en <https://deje.ua.es/es/derecho-administrativo/cursos/xxi-congreso-italo-espanol-de-profesores-de-derecho-administrativo-ponencias-y-comunicaciones.html>), p. 15.

⁴⁸ Vid. J. PONCE SOLÉ, «El Derecho Administrativo del siglo XXI», *op. cit.*, quien subraya cómo «la llamada Gran Recesión, la más importante desde la Gran Depresión de los años 30 del pasado siglo», se ha unido, además, en el caso español, «a una sensibilidad por la mala administración y la corrupción y al redescubrimiento que los asuntos públicos son demasiado importantes como para dejarlos en manos de representantes democráticos elegidos cada cuatro años», conduciendo «a un creciente interés por nuevos modelos económicos más humanos».



ta, como suele ocurrir en todo tipo de crisis, se articuló, en un primer momento, en torno a un Derecho coyuntural de respuesta *ad hoc* que fue calando hasta cimentar y consolidar el denominado «Derecho público de la crisis», de mayor estabilidad y con vocación de permanencia⁴⁹.

El proceso de reacción del Estado español frente a la crisis pivota, en lo sustancial, sobre la adopción de dos posiciones contrapuestas y sucesivas en el tiempo: una primera fase de política expansiva que procuró favorecer la actividad privada con fondos públicos, ya sea de forma directa o indirecta (avales, bonificaciones, fondos estatales destinados a la ejecución de obras y servicios), a la que siguió una segunda, a partir de 2010, de control y recorte estricto del gasto público, mayor supervisión y dirección públicas de actividades privadas, así como de incentivo a la protección de contratistas, clientes y consumidores a través, fundamentalmente, de la simplificación y reducción de cargas administrativas.

La primera estaría marcada, fundamentalmente, por la negación y el retraso en identificar adecuadamente la verdadera naturaleza de la crisis, considerada como un fenómeno meramente coyuntural. **Las normas jurídicas aprobadas en este periodo se encuentran imbuidas de un fuerte espíritu keynesiano, pero también meramente enunciativo o, incluso, en ocasiones, desiderativo.** Son leyes que adolecen en varios de sus preceptos de un exceso de indeterminación y buenas intenciones impropios de una norma jurídica y de la buena técnica legislativa. **No establecen un conjunto sistemático de mandatos normativos, sino tan solo una serie de proclamaciones, aseveraciones o postulados discursivos, bastante ajenos a los contenidos prescriptivos propios de una norma jurídica y, precisamente por ello, de escasa o nula aplicación práctica sin un desarrollo pormenorizado.**

Coincidiendo, en todo caso, con el final de la legislatura y el progresivo agravamiento de la situación económica, se reformó por el procedimiento de urgencia, con el acuerdo de las dos grandes fuerzas políticas del país, el artículo 135 de nuestra Carta Magna para acoger, de forma expresa, en el texto constitucional el **principio de estabilidad presupuestaria**⁵⁰.

⁴⁹ Vid. A. BLASCO ESTEVE (Coord.), «El Derecho Público de la crisis económica: transparencia y sector público, hacia un nuevo Derecho Administrativo». Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, INAP, Madrid, 2012, en particular, las aportaciones de L. COSCULLUELA MONTANER, pp. 17 y ss., y A. EMBID IRUJO, pp. 21 y ss.; F. J. VILLAR ROJAS, «El Derecho público de la crisis: lo que se ha hecho, lo que se puede hacer», NUE, 325, 2012, pp. 151 y ss.; y, A. JIMÉNEZ-BLANCO, «La crisis de la deuda pública y la renovación de los conceptos del Derecho público: notas para un debate», en M. ESTEPA MONTERO y J. E. SORIANO GARCÍA (Coords.), *Por el Derecho y la libertad: Libro Homenaje al Profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, Iustel, Madrid, T. II, 2014, pp. 1151 y ss.

⁵⁰ La reforma constitucional fue promulgada el 27 de septiembre de 2011. Vid., por todos, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?» y V. RUIZ ALMENDRAL, «La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria», *QDL*, 38, 2009, pp. 79 y ss.; J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, «La reforma del artículo 135 de la Constitución española», *RAP*, 187, 2012, pp. 31 y ss.; A. EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012; E. ÁLVAREZ CONDE y C. SOUTO GALVÁN (Coords.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, IDP, Madrid, 2012; y, A. ARROYO GIL e I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, «La incorporación de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia», *REDC*, 98, 2013, pp. 149 y ss.



Para cumplir el mandato del nuevo artículo 135 de la Constitución se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁵¹. Las políticas de austeridad y reforma emprendidas bajo su vigencia persiguen, precisamente, **garantizar, como clave de la política económica, la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas**, resultando, asimismo, de aplicación al resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Administraciones públicas, que tendrán también consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas.

En cualquier caso, la presión desde la Unión Europea y las propias circunstancias por aquel entonces vigentes obligaron a España a modificar sus previsiones y actualizar el Programa de Estabilidad y Crecimiento 2012-2015 a causa de la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (ECOFIN) de 10 de julio de 2012, que acordó una prórroga de un año para que nuestro país pudiera corregir su excesivo déficit hasta situarlo por debajo del 3 por 100 del PIB.

Esta decisión conduce a la modificación de la Recomendación de Déficit Excesivo emitida por el Consejo Europeo de 30 de noviembre de 2009, que fijaba 2013 como fecha límite para la minoración del déficit de nuestras Administraciones públicas a un 3 por 100 del PIB, dando paso a una tímida flexibilización de los objetivos de cumplimiento fijados ahora en un 6,3 por 100 del PIB en 2012, un 4,5 por 100 en 2013 y un 2,8 por 100 en 2014. No se debe obviar que las medidas adoptadas, en este sentido, por los Estados miembros de la Unión surgen, en su mayoría, de su imposición como condición para la ayuda europea⁵². Fruto de todo ello son las **duras medidas de ajuste acordadas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad**⁵³.

Su estrategia pivota sobre dos ejes esenciales, la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales. Anticipa, de algún modo, la senda a seguir a partir de ese momento por nuestro ordenamiento jurídico, en tanto anuncia y **da carta de naturaleza a las reformas organizativas y estructurales que se sucederán en cascada en nuestro Derecho Administrativo en los años siguientes**. Cabe citar, entre las más importantes por su trascendencia en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, las Leyes 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación,

⁵¹ Sobre las reglas de estabilidad presupuestaria que persiguen, de algún modo, encuadrar adecuadamente la sostenibilidad y prudencia financieras como conducta permanente del sector público más allá de la coyuntura concreta de crisis en que se adoptan, *vid.* F. SOSA WAGNER y M. FUERTES LÓPEZ, *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, Madrid, 2011; así como J. A. SÁNCHEZ GALIANA (Dir.), *Estudios sobre el control del gasto público en España*, Comares, Granada, 2016.

⁵² De modo similar, las medidas acordadas por las Comunidades Autónomas derivan también de cierta imposición, bien ante la amenaza de intervención por el Estado o, simplemente, ante la de exclusión de posible ayuda en un momento en que los mercados financieros estaban cerrados para ellas.

⁵³ La respuesta regulatoria a la crisis se asentó sobre su propia fuente del Derecho. Un vistazo al Derecho estatal y autonómico de la crisis revela un uso abusivo del Decreto-ley como fuente predominante y prevalente, invocando la emergencia económica como presupuesto de hecho, esto es, como situación de extraordinaria y urgente necesidad. La urgencia como título habilitante no siempre resulta, sin embargo, fácil ni pacíficamente constatable. *Vid.*, por todos, L. MARTÍN REBOLLO, «Uso y abuso del Decreto-ley (un análisis empírico)», en J. M. BAÑO LEÓN (Coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, CEPC, Madrid, 2016, pp. 665 y ss.



Regeneración y Renovación Urbanas⁵⁴; 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado⁵⁵; 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común; 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; o, 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En todo caso, **las huellas de aquella crisis en nuestro Derecho público actual se aprecian, fundamentalmente, en tres hechos significativos: la progresiva introducción en el Derecho español de criterios de evaluación económica en la elaboración de las normas jurídicas, la recepción de los principios y técnicas propios de la «buena regulación» o *smart regulation* en el ámbito normativo económico⁵⁶, y, en fin, la aceptación, como necesarias, de la simplificación administrativa y la reducción de cargas redundantes o excesivas.** Cambia, de algún modo, el papel del Estado, al consolidarse una nueva dimensión de lo público orientada a proteger a los ciudadanos en su faceta de consumidores y clientes. De algún modo se justifica el creciente intervencionismo público en la necesidad de controlar los fallos del mercado, desembocando en un nuevo paternalismo económico del Estado.

La crisis marcó, además, un claro cambio de tendencia por lo que se refiere a nuestro Estado de bienestar y a su regulación por nuestro Derecho Público, apreciable incluso en el contexto internacional y, señaladamente, en el de la Unión Europea⁵⁷. La gravedad de la crisis financiera desatada y el altísimo nivel de endeudamiento público y privado alcanzado por algunos países obligó a implementar drásticos planes de reducción del gasto público que han afectado de forma grave, queda por ver si irreversible, a las prestaciones propias del Estado social.

⁵⁴ Sobre el papel esencial que corresponde a la colaboración público-privada para el éxito de la revolución urbana en marcha y la implantación de la sostenibilidad como paradigma insoslayable en nuestro Derecho Urbanístico, *vid.* A. CASARES MARCOS, «Ciudades inteligentes y prestación de servicios en Castilla y León», en T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.), S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO y A. CASARES MARCOS (Coords.), *Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León: varias perspectivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 51 y ss.

⁵⁵ La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado se suma a las normas de liberalización de servicios aprobadas, en su día, a consecuencia de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, empezando por las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a esta última, conocidas en el ámbito doctrinal como Leyes paraguas y ómnibus. Articulan la intervención mínima en relación con el acceso y el ejercicio de actividades económicas, con la salvedad del principio interno de eficacia territorial de las actuaciones administrativas, declarado finalmente inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio, FFJJ 10 a 13. *Vid.*, a tal efecto, A. CASARES MARCOS, «Procedimiento en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes (artículo 26)», en la obra colectiva dirigida por M. J. ALONSO MAS, *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 831 y ss., así como la doctrina allí citada.

⁵⁶ *Vid.* J. PONCE SOLÉ, «El Derecho Administrativo del siglo XXI», *op. cit.*, que hace hincapié en la «enorme relevancia» que ha alcanzado hasta culminar en la aprobación de las Leyes 39 y 40 de 2015.

⁵⁷ El compromiso europeo con los objetivos de consolidación fiscal ha supuesto la adopción de medidas preventivas, correctivas en caso de desviación o incumplimiento y coercitivas, destacando, específicamente, la responsabilidad asumida por cada Administración por el incumplimiento de sus obligaciones comunitarias al respecto, regulada por el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio. *Vid.*, al respecto, M. D. VICENTE RUIZ, «La hora de la responsabilidad interadministrativa ante incumplimientos de obligaciones europeas», *RAP*, 193, 2014, pp. 407 y ss.; M. CIENFUEGOS MATEO, «La repercusión en España de las sanciones impuestas al Estado por infracciones del Derecho de la Unión Europea: desarrollos normativos y jurisprudenciales recientes», *RVAP*, 98, 2014, pp. 49 y ss.; D. ORDÓÑEZ SOLÍS, «¿Cómo se derivan entre las Administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea?», *RDCE*, 51, 2015, pp. 537 y ss.; e I. MARTÍN DELGADO, «La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado autonómico», *RAP*, 199, 2016, pp. 51 y ss.



Los recortes no se enmarcaron, sin embargo, en una reflexión más amplia acerca de las actuales ineficiencias del sector público, las tendencias demográficas y los déficits crónicos que habrán de exigir, más pronto que tarde, respuestas concretas para garantizar no solo los derechos civiles y políticos adquiridos, respectivamente, en los siglos XVIII y XIX, sino también, en especial, los sociales propios del XX, y la perentoria exigencia de atajar los actuales problemas de competitividad, de crecimiento y, particularmente, de sostenibilidad y pervivencia del propio Estado de bienestar⁵⁸.

La reducción del gasto público que se exige por la Unión Europea a los Estados tutelados ya no se puede acometer actuando únicamente sobre el personal al servicio de las Administraciones públicas o sobre la propia organización administrativa, prácticas que, aunque con menor intensidad, ya se habían acometido en el pasado con ocasión de crisis anteriores. **A causa de la situación desatada por la crisis financiera global de 2008 los Gobiernos, debido a su respectivo ámbito de competencia material, se ven forzados a reducir el alcance o la calidad, cuando no ambos, de los servicios que venían garantizando a los ciudadanos en sus respectivos territorios**⁵⁹.

Sirva, a título de ejemplo, el debate, finalmente resuelto por el Tribunal Constitucional, que se desata como consecuencia de la incorporación en 2013 del principio de sostenibilidad y eficiencia en el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, como condicionante de la decisión administrativa de optar por una u otra forma concreta de gestión del servicio público local y, en suma, de inclinarse por su posible colaboración con el sector privado. La entidad local tiene la obligación legal de optar por el modo de gestión más sostenible y eficiente. Si se trata de una modalidad directa, tan solo podrá escoger entre la empresa pública local o la sociedad mercantil de titularidad local, como formas personificadas, si demuestra fehacientemente que es más sostenible y eficiente que la gestión directa indiferenciada o por medio de organismo autónomo. El Tribunal Constitucional sostiene, en su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, que este condicionante de la decisión municipal no resulta, en todo caso, contrario a las competencias autonómicas o a la autonomía local⁶⁰.

⁵⁸ Vid. A. GARCÍA INDA, «Hamburguesas y eficiencia. Del Estado de bienestar a la sociedad del bienestar», *GAPP*, 15, 2016, pp. 57 y ss., los interrogantes que plantea y la bibliografía que analiza y cita; también, en concreto, la denuncia efectuada por J. ESTEVE PARDO, «La Administración garante. Una aproximación», *op. cit.*, p. 14.

⁵⁹ Vid., a tal efecto, J. PONCE SOLÉ, «El Derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las «líneas rojas» constitucionales a los «recortes» y la sostenibilidad social», INAP, Madrid, 2013; M. REBOLLO PUIG, «Sobre el adelgazamiento de la Administración, sus dietas y sus límites», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 48, 2014, pp. 4 y ss.; E. M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *La Administración al servicio de la justicia social*, Iustel, Madrid, 2016; R. GARCÍA MACHO, «El deterioro creciente del Estado social y derechos sociales en España», en L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ (Coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1285 y ss.; y, F. M. SILVA ARDANUY, *Los derechos sociales reconocidos a las Comunidades Autónomas y Administración Local frente a la reforma del artículo 135 de la Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

⁶⁰ FJ 14. Vid. al respecto J. M. DÍAZ LEMA, «La Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016: Aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013», en J. C. LAGUNA DE PAZ, I. SANZ RUBIALES e I. M. DE LOS MOZOS Y TOUYA (Coords.), *Derecho Administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Reus, Madrid, 2017, vol. I, pp. 685 y ss. En todo caso, la reforma local de 2013 prestó especial interés a la disciplina económico-financiera en el ámbito de las corporaciones locales, destacando al efecto no solo esta Sentencia del Tribunal Constitucional sino, asimismo, las posteriores 111/2016, de 9 de junio, y 54/2017, de 11 de mayo.



Esta ha sido, en suma, la novedad esencial de la crisis económica. **No adelgaza tanto el Estado organización cuanto el Estado social, al iniciar un camino de recorte o retroceso hacia posiciones de menores prestaciones garantizadas por parte del sector público.** Los principios constitucionales propios del Estado social, concebidos como mandatos de optimización con clara vocación de progreso sostenido, pierden, de algún modo, su fuerza prospectiva⁶¹. **Las normas restrictivas, e incluso supresoras, de prestaciones encuentran ahora justificación en la necesidad de contener el gasto público y en la exigencia de cumplir con el principio constitucional de estabilidad presupuestaria,** dejando de lado el mandato, asimismo constitucional, del artículo 9.2 de nuestra carta magna conforme al que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»⁶².

El Estado social sufre, así, una profunda reforma para convertirse ahora, de algún modo, en un Estado de prestaciones mínimas. Se actúa, fundamentalmente, para garantizar la sostenibilidad del sistema, para evitar que la crisis acabe con el propio Estado, aunque sea a costa, en muchas ocasiones, de los derechos ya conquistados por los ciudadanos. Cuestión diversa, que debiera ser objeto de reflexión detenida por nuestros dirigentes, es si la deslegitimación del sistema, agravada por la situación descrita, podrá ser objeto de reversión. No parece que esa reflexión se haya producido ante los bandazos que se han podido apreciar. De un lado, incesantes recortes fundados en la inapelable sostenibilidad; de otro, tendencias «remunicipalizadoras» que se revelan, en muchas ocasiones, poco pragmáticas y más bien demagógicas⁶³.

3.2. La colaboración público-privada al servicio de la introducción del criterio de calidad en la satisfacción de necesidades colectivas

La calidad de los servicios y actividades orientadas a la satisfacción de las necesidades de interés general sentidas por la colectividad representa la medida en que el conjunto de características del servicio responde a los requerimientos del ciudadano, equiparado ahora, de

⁶¹ Resulta de gran interés, a este efecto, la reflexión de L. MARTÍN REBOLLO, *Manual de las Leyes Administrativas*, op. cit., p. 1236, acerca de «si el papel de la Ley no debe cambiar y pasar a ser el de una norma que imponga a la Administración contenidos materiales a su acción, estándares de funcionamiento y cotas de calidad, más que ser una norma que simplemente habilite y abra la posibilidad de actuar. Una Ley, pues, que más que facultar imponga y obligue y, en paralelo, cree derechos para garantizar y exigir su cumplimiento».

⁶² Vid., en tal sentido, I. VALENZUELA VILLARRUBIA, «La colaboración público-privada. Su repercusión en la estabilidad presupuestaria y en la deuda pública. Principales formulaciones en la contratación pública», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 12, 2019, pp. 37 y ss.

⁶³ En este sentido, como bien destaca J. M. GIMENO FELIÚ, «La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales», op. cit., p. 15, «más allá del alcance político y económico del debate instaurado sobre la prestación de actividades de interés público y de servicios esenciales, que enfatiza el valor de la gestión pública -de recuperación de lo público- frente a las tradicionales fórmulas de colaboración público-privada, parece necesario abordar un análisis jurídico de los posibles condicionantes derivados del Derecho europeo y sus principios reguladores, así como de la sostenibilidad financiera de los servicios y actividades públicas, tal y como ha puesto de relieve un importante sector de la doctrina». Asimismo, sobre la nueva visión «remunicipalizadora», H. WOLLMANN, «La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un 'retorno' a las gestiones públicas/municipales?», *QDL*, 31, 2013, pp. 70 y ss.; y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestión», *RAP*, 200, 2016, pp. 439 y ss.



algún modo, al cliente en el mercado privado, y que le permite apreciarlo como igual, mejor o peor que los restantes servicios de su categoría. Así entendida, **la calidad es hoy, más que nunca, el resultado de la interacción de una serie de variables que aboca, irremediablemente, a una especialización y profesionalización cada vez mayor de las relaciones entre Administración pública, sector privado participante en la satisfacción de necesidades generales y ciudadano-usuario-cliente**⁶⁴.

La Administración no puede garantizar, por sí sola, la satisfacción de este objetivo, ni disponer su realización de forma directa y unidireccional, sino que **la calidad debe ser, ante todo, resultado de un proceso complejo en el que intervengan tanto las empresas privadas colaboradoras del sector público, como la propia Administración y los usuarios finales de la obra o del servicio público que sobre ella se preste, y en el que se comparen y tomen en consideración el nivel de calidad esperado por el usuario, el previsto en el contrato, el que se ofrece en la práctica y el que es realmente percibido por quien accede finalmente al servicio. Corresponde a la Administración, eso sí, su definición, planeamiento, medición y control final como titular del servicio público y, en su caso, de la infraestructura que le sirve de soporte.**

De ahí la importancia de **desarrollar y clarificar el régimen legal aplicable a las exigencias de calidad en relación con el ejercicio de servicios públicos, actividades o funciones de interés general, con el fin último de evitar fluctuaciones cualitativas sustanciales.** Y es que deben servir, en última instancia, a los intereses generales, a las necesidades de los usuarios, y no tan solo a los de sus agentes, que deben orientar su labor a garantizar su funcionamiento regular y en unas condiciones adecuadas de seguridad y calidad previamente definidas y efectivamente exigidas en la práctica por la Administración⁶⁵. Se apuntala, de esta forma, la que Esteve Pardo tilda de «la nueva impronta garantista de los intereses generales y la orientación horizontal del Derecho Público en su proyección sobre relaciones entre particulares»⁶⁶.

Se trata, en cualquier caso, de una evolución acorde, asimismo, con la propia tendencia internacional en esta materia y, en particular, a los pronunciamientos de la Unión Europea, que ha reclamado en los últimos años, cada vez con mayor insistencia, el progresivo afianzamiento del protagonismo privado en la provisión de infraestructuras y servicios de interés y prestación tradicionalmente públicos. Resulta esencial el papel del sector privado en cuanto operador económico que participa en las diversas fases de su diseño, realización, ejecución y financiación, integrando, incluso, dos o más de estas fases en cada proyecto concreto. El socio público se centra, en cambio, en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de

⁶⁴ Así lo subrayó la Comisión de Transportes del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos respecto a la calidad, en particular, del servicio público de transporte en la obra coordinada por A. ZARAGOZA RAMÍREZ, *Libro Verde. Indicadores de calidad de servicio en carreteras*, CICCP, Madrid, 2005, pp. 7 y ss.

⁶⁵ Así, por ejemplo, J. M. GIMENO FELIÚ, «La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales», *op. cit.*, p. 14. *Vid.* también J. ESTEVE PARDO, «La Administración garante. Una aproximación», *RAP*, 197, 2015, pp. 11 y ss.; y, del mismo autor, *Estado garante. Idea y realidad*, INAP, Madrid, 2015, *in toto*.

⁶⁶ J. ESTEVE PARDO, «El nuevo garantismo de los intereses generales. La extensión del Derecho Público a particulares que ejercen funciones públicas», en J. C. LAGUNA DE PAZ, I. SANZ RUBIALES e I. M. DE LOS MOZOS Y TOUYA (Coords.), *Derecho Administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Reus, Madrid, 2017, vol. I, p. 63. En sentido similar, J. PONCE SOLÉ, «El Derecho Administrativo del siglo XXI», *op. cit.*



interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que asegura el seguimiento y el control en el cumplimiento de dichos objetivos. De ahí las indudables ventajas asociadas y los beneficios anudados a la participación del sector privado en tareas tradicionalmente prestadas o previamente definidas por el sector público. Los contratos fundados en la colaboración entre ambos sectores son *output-based*, esto es, el sector público define la prestación a que se compromete el contratista privado confiando, en concreto, en sus recursos, *know how* y capacidad de gestión para la determinación de la vía o forma concreta en que ha de satisfacer adecuadamente esa prestación, con sujeción, en todo caso, a unos estándares mínimos de calidad y seguridad en la ejecución o gestión correspondiente⁶⁷.

En definitiva, **en materia de colaboración público-privada corresponde un peso fundamental a la calidad de los servicios públicos, a la forma y modo en que se satisfacen y en que tal prestación es evaluada y calificada por los usuarios. Este mayor énfasis sobre la vertiente cualitativa otorga al sector público un papel centrado en el control, el seguimiento, la regulación y la garantía, en definitiva, del interés general afectado por la prestación privada, la protección de los usuarios y el equilibrio entre las aspiraciones del sector privado implicado en la prestación y las de los ciudadanos-usuarios-clientes.**

4. Reflexión final

Si la propia insuficiencia presupuestaria y las dificultades financieras del sector público para acometer la dotación y explotación de obras e infraestructuras públicas abocaron, a comienzos del siglo XXI, a una evolución imparable de la legislación al respecto en nuestro país, línea inaugurada entre nosotros por la reforma contractual pública de 2003 con el propósito de ampliar el catálogo de fórmulas e instrumentos dirigidos a articular nuevos mecanismos de colaboración público-privada al respecto, acorde, por otra parte, a los continuos pronunciamientos tanto internacionales como fundamentalmente de la Unión Europea reclamando un mayor protagonismo privado en el sector⁶⁸, **las restricciones actuales en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, constitucionalizadas como coordinadas insoslayables para el desarrollo de los diversos cometidos y funciones públicas, no hacen sino subrayar la trascendencia de esta colaboración tradicional entre ambos sectores**, así como la necesidad perentoria de profundizar en la articulación, puesta en marcha, seguimiento y adecuado control de los diversos instrumentos que habrían de permitir el máximo aprovechamiento de las ventajas inherentes a la asociación y de los puntos fuertes que acompañan la organización y el funcionamiento de cada uno de ellos⁶⁹.

⁶⁷ He estudiado, con mayor detenimiento, en A. CASARES MARCOS, *La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad*, Montecorvo, Madrid, 2007, la introducción del criterio de calidad en la ejecución de la obra pública a iniciativa particular, en particular, en el ámbito de la construcción y explotación de obras públicas de transporte, analizando detenidamente la oportunidad de diseñar e incorporar indicadores adecuados de calidad como mecanismo para la medición del nivel de calidad ofertado por el contratista privado.

⁶⁸ Por todos, N. M. MACEK, E. G. NEELY y E. C. CLANEY, *Public Transportation Guidebook for Small- and Medium-Sized Public-Private Partnerships*, National Academy of Sciences, 2017.

⁶⁹ No en vano, el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo, *Asociaciones público-privadas en la UE: deficiencias generalizadas y beneficios limitados*, 2018, ha subrayado cómo los proyectos de asociación público-privada fiscalizados han permitido una ejecución más rápida de las políticas públicas y han revelado potencial para alcanzar unos niveles de funcionamiento y mantenimiento de calidad, si bien no siempre han logrado sus beneficios potenciales de manera eficaz.



Se ha denunciado, a tal efecto, el empleo de métodos de contabilidad creativa, de financiación mal llamada privada, por los Estados miembros de la Unión Europea a fin de maquillar sus cuentas públicas a corto plazo, analizándose, en profundidad, el impacto y cómputo de las diferentes formas de financiación privada de infraestructuras públicas en el déficit y la deuda pública⁷⁰. No cabe ninguna duda de que la dificultad de la materia, que tiende en su desarrollo actual a un grado cada vez mayor de complejidad financiera, tecnificación e interrelación, incluso confusión, de elementos públicos y privados, reclama una Administración pública capaz de hacer frente a los retos que se le plantean en este ámbito y de discernir abiertamente los claros oscuros existentes, como paso previo a la puesta en marcha de estos nuevos instrumentos⁷¹.

Se trata, en suma, de evitar las objeciones e inconvenientes derivados de un uso inadecuado, o poco preciso, de estas fórmulas a causa de la marcada visión a corto plazo de los diversos actores participantes en la operación. La ausencia de claridad sobre los propios objetivos del proyecto es uno de los problemas esenciales al respecto, por cuanto disminuiría la capacidad de la colaboración público-privada para filtrar y evitar la ejecución de *white elephants*, esto es, proyectos que, al margen de su posible impacto o interés social, resultan inadecuados para estas vías de colaboración por cuanto carecen de la posibilidad de autofinanciarse o allegar en los mercados fondos suficientes con que remunerar su prestación al socio privado.

No en vano, los poderes públicos pueden verse tentados o compelidos a abordar, por medio de la colaboración público-privada, proyectos que solo resultan rentables en términos políticos (*pork barrels*) o que, llamados a ser desarrollados por el sector público a través de las vías tradicionales establecidas a estos efectos para la dotación y prestación de cometidos de interés público, son concebidos para sortear y evitar las restricciones presupuestarias imperantes sin crear auténtico *value for money*, esto es, conforme a la expresión acuñada en el ámbito anglosajón, sin compensar el mayor coste explícito que implica la colaboración público-privada a través de la transferencia de riesgos, la reducción de costes públicos de gestión o las mejoras cualitativas en la dotación o prestación de servicios que conlleva el proyecto. De ahí la oportunidad de llamar la atención acerca de, entre otras cuestiones, **la necesidad de unos niveles adecuados de transparencia y participación pública en la articulación de estos acuerdos, a fin de garantizar que las decisiones adoptadas sean siempre las más adecuadas para el interés general.**

Son múltiples, en suma, las variables que se deben considerar antes de tomar la decisión de poner en práctica una fórmula de colaboración público-privada o, de forma más amplia, al valorar la modulación o intensidad concreta de su posible uso o aplicación por parte de la

⁷⁰ Preocupación compartida, asimismo, en el ordenamiento jurídico estadounidense, como ponen de manifiesto B. JENKINS, L. AMINI, K. DEMELLO, S. BENFORD, C. DOHERTY, M. BENNON y R. SHARMA, *Leveraging Private Capital for Infrastructure Renewal*, National Academy of Sciences, 2019. Asimismo, sobre las lecciones aprendidas desde esta perspectiva, cabe citar las conclusiones alcanzadas en el Congreso: Transportation Research Board, *Conference Proceedings on the Web 26: Public-Private Partnerships: What Are the Lessons Learned? Proceedings of an ACRP Insight Event. July 10-11, 2019. Washington, D.C.*, National Academy of Sciences, 2020.

⁷¹ A tal efecto, sobre la importancia del liderazgo en la colaboración público-privada, los determinantes de las políticas al respecto y el papel de la Unión Europea al efecto, *vid.* J. M. GIMENO FELIÚ, J. TORNOS, R. CAMP, F. LONGO, M. REIG, Á. SAZ-CARRANZA, C. LOSADA, M. FÉREZ, M. ESTEVE y J. ROSELL, *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*, Cambra de Comerç de Barcelona, 2018.



Administración pública correspondiente. Siguiendo lo dispuesto a estos efectos por el *Dictamen sobre la definición de una regla fiscal aplicable a los acuerdos de colaboración público-privada* del Consello de Contas de Galicia, la **variable económica** para la sostenibilidad financiera, referida a la financiabilidad de los compromisos; la **variante política**, a fin de garantizar un margen adecuado y suficiente de maniobra para gobiernos futuros; y, en fin, la **variable social**, con la finalidad de evitar trasladar una carga excesiva a las generaciones futuras⁷².

En todo caso, los claroscuros que arroja, en relación con ello, la abundante experiencia internacional, el interminable debate sustanciado al respecto en el seno de la Unión Europea y las novedades sancionadas también por las diversas reformas al respecto de la normativa española reguladora de la contratación pública, aconsejan, a mi juicio, elevarse por encima de lo particular, para alzarse a una atalaya superior desde la que divisar el horizonte general en toda su extensión, esto es, **las dificultades y retos planteados por la colaboración público-privada considerada desde una perspectiva mucho más amplia, a fin de garantizar su óptima y eficiente materialización con el mayor aprovechamiento posible para la satisfacción, en última instancia, del interés general**⁷³. Todo ello aboca, irremediabilmente, a la **necesidad de una Administración pública especializada y con unos empleados públicos debidamente formados**. No en vano, la yuxtaposición y convivencia en este materia de funciones administrativas muy dispares, entre otras, de fomento, control, o regulación, contribuyen decisivamente a avivar el debate sobre la necesidad de una Administración fuerte, independiente, moderna, capaz de dar respuesta, en última instancia, a los múltiples interrogantes que suscita la colaboración entre los sectores público y privado para la satisfacción de una necesidad pública desde el planteamiento inicial de la pertinencia del proyecto y de la asociación de ambos sectores para su ejecución hasta su materialización final⁷⁴.

⁷² Pp. 7 y ss.

⁷³ En esta misma línea, J. M. GIMENO FELIÚ, P. SALA SÁNCHEZ y G. QUINTERO OLIVARES, *El interés público y su satisfacción con la colaboración público-privada. Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica*, Cambra de Comerç de Barcelona, 2017.

⁷⁴ Como tuve ocasión de destacar en su momento, a la luz de la legislación entonces vigente, en T. QUINTANA LÓPEZ, S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, M. Á. GONZÁLEZ IGLESIAS y A. CASARES MARCOS, «Eficiencia del régimen concesional de obra pública: especialización de la Administración concedente, consideraciones ambientales y sociales y PPPs», *Estudios de Construcción y Transportes*, 109, 2008, pp. 67 y ss.



Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2023

REVISTA DEL IEE. Octubre. N.º 2/2023. La inversión en infraestructuras. El modelo concesional como palanca del crecimiento económico y social.

OPINION OF THE IEE. July. Good regulatory practices. A proposal for the Spanish electricity sector.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 78. La incertidumbre política aumenta el riesgo de desaceleración de la economía española.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2023.

OPINIÓN DEL IEE. Junio. Buenas prácticas regulatorias. Una propuesta para el sector eléctrico español.

OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española.

OPINIÓN DEL IEE. Abril. La competitividad fiscal de las entidades locales y de las comunidades autónomas. Factor determinante para su desempeño económico.

PUNTO DE VISTA. Marzo. Compromiso empresarial con la inversión: el rol de la empresa en la situación iberoamericana actual.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2023. El Impuesto sobre las Grandes Fortunas. Un análisis académico y doctrinal de su inconstitucionalidad.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. Competitividad fiscal 2022. España sigue perdiendo competitividad en el ámbito fiscal.

2022

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 77. La ralentización, principal riesgo de 2023.

REVISTA DEL IEE. Noviembre. N.º 4/2022. La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones. Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa.

PUNTO DE VISTA. Octubre. Consolidar la recuperación. Aprovechar las oportunidades del crecimiento verde en América Latina.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Estudio preliminar sobre la adecuación a la Constitución y al Derecho Comunitario del gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 76. La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas.

REVISTA DEL IEE. Julio. N.º 3/2022. La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021.

REVISTA DEL IEE. Junio. N.º 2/2022. El impacto económico del sector de datos en España. Una propuesta de cuantificación.

INFORME IEE-CEIM. Abril. El crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

REVISTA DEL IEE. Marzo. N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.

EDICIONES ESPECIALES. Febrero. Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.

2021

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.



INFORME IEE-CEIM. Noviembre. El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

OPINIÓN DEL IEE. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

COLECCIÓN ESTUDIOS. Octubre. El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima empresarial favorable.

PUNTO DE VISTA. Junio. La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.

REVISTA DEL IEE. Mayo. N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Abril. La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.

COLECCIÓN INFORMES. Marzo. La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.

PUNTO DE VISTA. Enero. La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

2020

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.

INFORME IEE-FIAB. Diciembre. Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?

INFORME IEE-ASCOM. Octubre. Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.

INFORME DE OPINIÓN. Agosto. El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.

INFORME DE OPINIÓN. Junio. Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.

PUNTO DE VISTA. Enero. El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

2019

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Las buenas prácticas regulatorias.

COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Índice de Competitividad Fiscal 2019.

COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

44

años

*por la economía
de mercado*



JULIÁN NÚÑEZ SÁNCHEZ

Presidente
Asociación de Empresas Constructoras
y Concesionarias de infraestructuras
(SEOPAN)

BRUNO DE LA FUENTE BITAINE

Director de Concesiones, Economía
y Estudios
Asociación de Empresas Constructoras
y Concesionarias de infraestructuras
(SEOPAN)

JOSÉ RAMÓN MARTÍNEZ RESANO

Asesor
Departamento de Estabilidad Financiera
Banco de España

JOSÉ MANUEL VASSALLO

Catedrático del Departamento de Ingeniería
del Transporte, Territorio y Urbanismo
Universidad Politécnica de Madrid

LAURA GARRIDO

Investigadora postdoctoral. Centro
de Investigación del Transporte (TRANSyT)
Universidad Politécnica de Madrid

MARÍA DE LOS ÁNGELES BAEZA

Profesora Titular del Departamento
de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Granada

THAIS RANGEL

Profesora Contratada Doctora
del Departamento de Ingeniería
de Organización, Administración
de Empresas y Estadística
Universidad Politécnica de Madrid

GINÉS DE RUS MENDOZA

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Profesor de Análisis Coste-Beneficio
Universidad Carlos III de Madrid
Investigador Asociado
FEDEA

JULIO GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ

PhD
Presidente
IE Center for Transport Economics
and Infrastructure Management
Presidente
Eco Rail

ANABELÉN CASARES MARCOS

Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de León



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580

iee@ieemadrid.com

www.ieemadrid.es