Citar: Apellidos, N. (2015) "Título", en: González García, E.; García Muñiz, A.; García Sansano, J. e Iglesias Villalobos, L. (Coords.). *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo: ACMS, pp. ....

REFLEXIONES EN TORNO AL MARCO INSTITUCIONAL DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Gema Pastor Albaladejo. *Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.*

Pilar Medina Mairal. *Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.*

RESUMEN

En los últimos tiempos, la colaboración público-privada se ha convertido en una tendencia imparable a la hora de producir, prestar y gestionar los servicios públicos en casi todos los países del mundo. Sin embargo, ¿la colaboración público-privada cuenta con un marco institucional adecuado y proteccionista de lo público que aporte seguridad jurídica y que evite las posibles capturas por parte del sector privado?

La ponencia se adentra en el estudio del sistema institucional de la colaboración público-privada con la finalidad de conocer cuáles son las reglas del juego que se han establecido en España para articular este modelo de gestión indirecta de servicios públicos. De este modo, los resultados del análisis contribuirán a valorar el diseño institucional de la colaboración público-privada, destacando sus áreas de mejora, así como los retos que se deben afrontar para generar un modelo institucional garantista de lo público.

Palabras-Clave: Nuevo institucionalismo, diseño institucional, gestión pública, servicios públicos, colaboración público-privada, public-private partnership.

INTRODUCCIÓN. LAS INSTITUCIONES IMPORTAN EN LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La famosa frase de los teóricos neoinstitucionalistas, "las instituciones importan", pone de manifiesto un "redescubrimiento de las instituciones" (March y Olsen, 1997) como variables explicativas de los fenómenos políticos, sociales y administrativos. Por ello, en el caso de la colaboración público-privada o de la relación formal que se establece (mediante la firma de un contrato) entre las administraciones públicas y las entidades privadas para la prestación indirecta de servicios públicos, las instituciones se convierten en un elemento analítico fundamental para conocer y explicar, desde una perspectiva normativa, cuál es el sistema institucional que rige, da sustento legal y condiciona las relaciones de colaboración intersectorial en la producción de resultados públicos, así como cuál es el marco de acción que orienta y limita los comportamientos de los diferentes actores intervinientes en estos procesos, entre otras cuestiones.

Teniendo en cuenta lo señalado, esta investigación pretende aproximarse al actual sistema institucional de la colaboración público-privada en España con la finalidad de comprobar si el diseño formal previsto cuenta con unas reglas del juego adecuadas para garantizar su buen desarrollo como estrategia modernizadora de la gestión pública y generadora de valor público. Para ello, se comienza examinando el modelo español de colaboración público-privada mediante el análisis de dos dimensiones institucionales: el marco normativo vigente y los órganos estables que se constituyen para

fomentar e institucionalizar este fenómeno. Por último, en el apartado de conclusiones, se destacan algunas propuestas que pueden contribuir a mejorar el sistema institucional de la colaboración público-privada en el contexto español.

2. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN ESPAÑA.

En cualquier país del mundo, las autoridades político-administrativas pueden impulsar o fomentar el desarrollo de la colaboración público-privada mediante el diseño de un sistema institucional que contemple dos medidas o mecanismos fundamentales: un marco regulador o una normativa destinada a institucionalizar, ordenar e impulsar las relaciones entre el sector público y el sector privado; y unos órganos estables y permanentes que orienten, coordinen, supervisen, controlen y evalúen esta relación intersectorial y que contribuyan, por ello, a mejorarla continuamente para que genere realmente valor público. Por ello, este epígrafe analiza el sistema institucional que se establece en España para articular la colaboración público-privada. La finalidad es valorar, en el apartado de conclusiones, si se cuenta con un diseño institucional adecuado que propicie su buen desarrollo y que se ajuste, en mayor o menor medida, a las tendencias modernizadoras internacionales y los estándares establecidos por la Unión Europea (como referente institucional general).

2.1. EL MARCO NORMATIVO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

En el caso español, las reglas del juego que regulan la colaboración público-privada (CPP) se contemplan en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) del año 2011 (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre). Aunque esta figura aparece, por primera vez, en la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 (Ley 30/2007, de 30 de octubre), se trata de una fórmula contractual que busca incorporar distintas orientaciones de la Unión Europea (Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones), redimensionando otras fórmulas tradicionalmente utilizadas en nuestro país, como son la concesión de obra pública o la gestión de servicios públicos (Colón de Carvajal, 2009).

El marco normativo vigente no sólo define el contenido de la CPP, sino también cuáles son sus principales elementos constitutivos: la finalidad del modelo y sus principios de funcionamiento; los requisitos que deben reunir los actores privados para establecer una relación de colaboración; el proceso de selección del colaborador privado; el contenido del contrato de CPP; y el sistema de evaluación; entre otros.

LA CONCEPCIÓN MÍNIMA Y RESTRINGIDA DE LA CPP.

Según la LCSP, las administraciones públicas pueden formalizar sus relaciones con el sector privado mediante la firma de "contratos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro, servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado" (art. 5 LCSP). Por lo tanto, el marco regulador incluye a la CPP dentro de los diferentes tipos de contratación pública, interpretándola como una relación contractual y no como una estrategia de gobernanza y gestión pública destinada a producir mejores resultados públicos (concepción moderna de la CPP). De este modo, se adopta una concepción mínima del término si tenemos en cuenta que la propia colaboración entre el sector público y el sector privado, subyace en todos los contratos que se contemplan en la ley.

La normativa define (art. 11.1) a los contratos de CPP como aquellos que una administración pública, entidad pública empresarial u organismo similar encarga a una entidad de derecho privado, por un período determinado para la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones: a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión; b) la gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas; c) la fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado; y d) otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

Por otro lado, la ley señala que los contratos de CPP sólo se podrán utilizar cuando se den situaciones complejas de prestación que dificulten la satisfacción de las finalidades públicas por cualquier otra fórmula de contratación y, además, cuando su uso quede justificado en términos de mayor valor por precio (*value for money*), ya que proporciona una serie de beneficios económicos (abarata los costes y disminuye los riesgos al ser éstos compartidos con el sector privado). Además, este tipo de contrato reviste una fórmula contable de gran interés para garantizar el compromiso de ajuste presupuestario al no computarse los activos vinculados a las operaciones de CPP en el balance de la cuentas públicas, siempre que se cumplan dos requisitos: a) que el socio privado soporte el riesgo de construcción de infraestructuras y b) que el colaborador privado soporte o bien el riesgo de disponibilidad, o bien el de demanda (Decisión EUROSTAT 18/2004 de 11 de febrero de 2004, relativa al tratamiento en las cuentas nacionales de los contratos suscritos por las unidades públicas en el contexto de las asociaciones con unidades privadas).

De este modo, en el marco normativo español se detecta un cierto mimetismo institucional con el modelo de CPP que el gobierno de John Major implantó en el Reino Unido a partir del año 1992. Principalmente en lo relativo al empleo del concepto *value for money*, que consiste en obtener la mayor eficiencia posible mediante la asignación de los riesgos a aquel colaborador privado que esté más capacitado para gestionarlos a un menor coste y compartiendo los riesgos de cada operación con la administración pública. Por lo tanto, mediante el empleo de esta fórmula, las administraciones públicas transfieren los riesgos al sector privado y pueden llegar a obtener mejores resultados realizando una menor inversión en proyectos que requieren de un gran esfuerzo financiero.

Pese a ello, la complejidad procedimental y la falta de orientaciones claras sobre la aplicación de las directrices comunitarias, unidas a las consecuencias de la crisis económica (control del déficit, freno a la inversión pública, estancamiento de la actividad económica, falta de acceso a la financiación, etc.), han minimizado el impacto que la figura contractual de la CPP. A esta coyuntura se ha sumado que las figuras contractuales tradicionales, principalmente la de concesión, han satisfecho las necesidades públicas para el aprovisionamiento de servicios externos o el desarrollo de infraestructuras (Barceló, 2013).

En definitiva, en el marco normativo vigente, la CPP se formula como una medida de "carácter subsidiario o residual" (Ridao, 2014:91) que se activa en casos excepcionales, por lo que el legislador apuesta por una aplicación restringida y una visión obsoleta del término al identificar la CPP con una simple técnica contractual de financiación y no como una estrategia de gestión que aporta valor público (no sólo en los resultados, sino también en los procesos) que reconozca nuevos roles de la administración pública en modelos relacionales de gestión de los intereses y bienes públicos (Moreno, 2012; Barceló, 2013).

LA FINALIDAD Y LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CPP

Al igual que en los otros tipos de contratos que se recogen en el marco institucional, la CPP tiene como objetivo principal asegurar una estabilidad presupuestaria y un control del gasto para obtener una eficiente utilización de los recursos o fondos públicos (art.1). Por lo tanto, la CPP se destaca como un modelo de resolución de problemas económicos que permite responder a las necesidades financieras y lograr, con ello, una mayor racionalidad y eficiencia. De este modo, los fundamentos de la CPP engarzan con el paradigma de la Nueva Gestión Pública, cuyo enfoque hacia los resultados y su orientación hacia el ciudadano-cliente indujo a que las administraciones públicas tuviesen que buscar alternativas más eficientes, por razón de coste o calidad del servicio, para poder cumplir con su misión de servir a la sociedad y de garantizar las necesidades colectivas en un contexto de escasez de recursos públicos.

Además, para lograr esta finalidad economicista (eficiencia), el marco normativo prevé que la CPP debe orientarse por una serie de principios de funcionamiento: la libre competencia en términos de acceso a los procesos de licitación (concurrencia competitiva), no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; y la publicidad y transparencia de los procedimientos.

LOS REQUISITOS FORMALES QUE DEBEN REUNIR LOS ACTORES PARA PODER COLABORAR

Los actores privados que deseen colaborar con el sector público deben reunir una serie de condiciones como la "plena capacidad de obrar" y la "solvencia económica, financiera, técnica o profesional". Asimismo, los empresarios deberán contar con "la habilitación empresarial o profesional" en el ámbito de la actividad (art.54); es decir, tendrán que estar especializados en el sector. Por lo tanto, el marco institucional sugiere que las administraciones públicas recurren a la CPP para obtener "colaboradores solventes y fiables (actores privados)" (Pastor Albaladejo, 2014), que le "proporcionen el conocimiento, la *expertise*, la tecnología y la flexibilidad organizativa de la que carecen" (Olías de Lima, 2014).

EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DEL COLABORADOR PRIVADO Y DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

El procedimiento de selección del colaborador privado presenta algunas peculiaridades que diferencia la CPP de otras formas de contratación que se contemplan en el marco institucional. En este sentido, como fase previa a la adjudicación del contrato, se ha implantado el diálogo competitivo (DC). Este procedimiento se introdujo en España a raíz de la normativa europea (Directiva 18/2004, de 18 de marzo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios) y hace referencia al diálogo confidencial y en igualdad de condiciones –no discriminatorio- que se establece entre la administración pública –órgano de contratación- y los

actores privados (candidatos seleccionados, que en ningún caso podrán ser menos de tres) con la finalidad de "determinar y definir los medios adecuados para satisfacer sus necesidades" (art.182.1), teniendo en cuenta que el debate puede focalizarse en cualquier aspecto del contrato (incluso en los aspectos financieros). Una vez cerrado el diálogo competitivo y definidas las necesidades, se inicia la fase de formalización de la propuesta en la que los candidatos presentan su "oferta final, basada en la solución o soluciones presentadas y especificadas durante la fase de diálogo" (art.182.4). La adjudicación es la última fase que se origina cuando la administración pública examina y compara la oferta para seleccionar, entre los participantes, a la entidad privada que presente una mejor opción u oferta final, principalmente en términos de coste económico ("oferta económicamente más ventajosa", art.183.2).

EL CONTENIDO DEL CONTRATO DE CPP

Aunque hay libertad de pactos, el marco institucional fija unos contenidos mínimos para todos los contratos (art.26.1): la identificación de las partes; la acreditación de la capacidad de los firmantes para suscribir el contrato; la definición del objeto del contrato; la referencia a la legislación aplicable; la enumeración de los documentos que integran el contrato; el precio cierto o el modo de determinarlo; la duración o las fechas estimadas para el comienzo de ejecución y finalización del contrato, así como las prórrogas, si estuviesen previstas; las condiciones de recepción, entrega o admisión de las prestaciones; las condiciones de pago; los supuestos en que procede la resolución; el crédito presupuestario o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio; y la extensión objetiva y temporal del deber de confidencialidad que, en su caso, se imponga al contratista.

En el caso de la CPP, a estos contenidos mínimos se deben sumar también otros aspectos (art.136): las condiciones de reparto de riesgos entre la administración y el contratista, desglosando y precisando los derivados de la variación de los costes de las prestaciones y la de disponibilidad o de demanda de dichas prestaciones; los objetivos de rendimiento asignados al contratista, particularmente en lo que concierne a la calidad de las prestaciones de los servicios, de las obras y suministros y las condiciones en que son puestas a disposición de la administración; la remuneración del contratista, que deberá desglosar las bases y criterios para el cálculo de los costes de inversión, de funcionamiento y de financiación y, en su caso, de los ingresos que pudiese obtener de la explotación de las obras o equipos si se autorizan y son compatibles con la cobertura de las necesidades de la administración; las causas y los procedimientos para determinar las variaciones de la remuneración durante el periodo de ejecución del contrato; las fórmulas de pago y, particularmente, las condiciones por las cuales los pagos pendientes de satisfacer por la administración y los importes que el contratista debe abonar a ésta como consecuencia de penalidades o sanciones, pueden ser objeto de compensación; las fórmulas de control para la ejecución del contrato, especialmente respecto a los objetivos de rendimiento y las condiciones en que se puede producir la subcontratación; las sanciones y penalidades aplicables en caso de incumplimiento del contrato; las condiciones en que puede procederse a la modificación de determinados aspectos del contrato o a su resolución, particularmente en supuestos de variación de las necesidades de la administración, de innovaciones tecnológicas o de modificación de las condiciones de financiación del contratista; el control que se reserva la administración sobre la cesión total o parcial del contrato; el destino de las obras y equipamientos objeto a la finalización del contrato; las garantías que debe aportar el contratista; la referencia a las condiciones generales y, cuando sea procedente, a las condiciones especiales en función de la naturaleza de las prestaciones principales, que la ley establece respecto a las prerrogativas de la administración para la ejecución, modificación y extinción de los contratos.

Se puede concluir por tanto que el marco institucional apuesta por la fijación de un contenido exhaustivo en los contratos de CPP, al tener que concretarse no sólo los aspectos económicos (remuneración del contratista, fórmulas de pago, etc.), sino también los mecanismos de control y el sistema sancionador. Sin embargo, no se comprende el por qué la ley estatal no establece las medidas institucionales básicas para garantizar el control y la evaluación de la CPP.

LA EVALUACIÓN DEL CPP

A diferencia de las otras fórmulas de contratación, la CPP debe someterse a algunos mecanismos de control previo antes de la firma del contrato (evaluación *ex* ante) que suponen la elaboración, por parte de la administración pública, de un documento de evaluación que acredite que se recurre a esta fórmula por la complejidad de la prestación y por su aportación en términos de mayor valor por dinero.

2.2. LOS ÓRGANOS ESTABLES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

En el caso español, el desarrollo de la CPP a través de las distintas fórmulas contractuales recogidas en la LCSP ha llevado consigo algunas adaptaciones en el diseño organizativo, en gran medida por la transposición de la normativa europea; es decir, se han institucionalizado una serie de órganos estables y permanentes que desempeñan funciones de gestión, coordinación, control, supervisión o evaluación. A continuación, se destacan las características de algunos de estos órganos: los órganos de contratación; el Registro de Contratos Públicos; la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado; el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del Ministerio de Economía y Hacienda; y el órgano de evaluación previa.

Los órganos de contratación (unipersonales o colegiados) se constituyen para actuar en nombre del sector público en materia de celebración de contratos (art.51), por lo que formalmente se convierten en los verdaderos órganos de gestión de los procesos colaborativos. Algunas de sus funciones son: la designación de un responsable del contrato que supervise su ejecución y adopte las decisiones e instrucciones necesarias para su correcta realización (art.52); la difusión de su perfil de contratante en Internet (art.53) para asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual; la concreción de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional que debe poseer la entidad privada y los medios solicitados para su acreditación (art.79); la iniciación de la tramitación del expediente de contratación, motivando la necesidad e idoneidad del contrato (art.109.1); la aprobación del expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación (art.110.1); la publicación del anuncio de licitación en el que se da a conocer, mediante un documento descriptivo, las necesidades y los requisitos a cumplir con el objeto de garantizar la igualdad de concurrencia; la evaluación de la acreditación de la solvencia económica, financiera, técnica o profesional del actor privado que pretende colaborar con el sector público; la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en su caso (art.115.1); la dirección del DC entre los candidatos seleccionados (art.179.1); el examen de las ofertas presentadas por los actores privados y la selección de la entidad que llevará a cabo el contrato; la comunicación de los datos básicos de los contratados adjudicados, así como, en su caso, sus modificaciones, prorrogas, variaciones de plazos o de precio, su importe final y extinción, al Registro de Contratación Pública.

El Registro de Contratos Públicos del Ministerio de Economía y Hacienda es un órgano que se crea en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. La misión institucional del Registro es recopilar, sistematizar y actualizar toda la información correspondiente a los contratos adjudicados por las distintas administraciones públicas y demás entidades del sector público en España. Por lo tanto, se configura como un órgano formal que centraliza toda la información oficial sobre la contratación pública en España.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado se genera como órgano consultivo específico en materia de contratación pública. Por ello, entre las competencias que tiene atribuidas se destacan: asesorar a los órganos de contratación de las diferentes administraciones públicas; adoptar acuerdos sobre la clasificación de las empresas; tramitar y proponer acuerdos de suspensión de clasificaciones de empresas; revisar las clasificaciones otorgadas cuando tenga conocimiento de la existencia de circunstancias que puedan disminuir las condiciones de solvencia que sirvieron de base a la clasificación concedida; informar con carácter previo todos los pliegos particulares en que se proponga la inclusión de estipulaciones contrarias a los correspondientes pliegos generales (art. 115.5); resolver consultas; elaborar y publicar informes anuales ejercer la representación institucional de España en los foros internacionales en los que se debate sobre esta materia (p. ej. en el Grupo de Contratos Públicos del Consejo de la Unión Europea).

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del Ministerio de Economía y Hacienda se constituye como un órgano independiente y especializado que tiene como misión resolver los recursos que se presenten. Además, el marco institucional (art. 41.3) encomienda la creación de órganos independientes a las comunidades autónomas, de forma que asuman esta competencia en su ámbito territorial y en las entidades locales pertenecientes a su área geográfica (art. 41.4).

Por último, el marco institucional señala que, con carácter previo a la iniciación de un expediente de contrato de CPP, debe constituirse un órgano colegiado de evaluación, integrado por "expertos con cualificación suficiente en la materia sobre la que verse el contrato" (art. 134.3). Este órgano deberá elaborar un documento de evaluación en el que se ponga de manifiesto que, "habida cuenta de la complejidad del contrato, no se encuentra 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 que 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" (art. 134.1).

CONCLUSIONES: RETOS DE FUTURO PARA MEJORAR EL MODELO INSTITUCIONAL DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO. PRIVADA EN ESPAÑA

En España, la CPP carece de un sistema institucional moderno que contribuya realmente a convertirla en una estrategia de gestión destinada a generar valor público, tal y como se deduce del análisis que se realiza en el epígrafe anterior. Por ello, algunas de los retos de futuro que se deberían afrontar para mejorar este modelo institucional son los siguientes:

En primer lugar, generar una legislación específica en esta materia. En España debería existir una Ley de la Colaboración Público-Privada que sistematice adecuadamente las reglas del juego en este ámbito. Parece que el marco regulador actual no ha obtenido el rendimiento esperado, si tenemos en cuenta que el borrador de anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público de marzo de 2015 suprime la figura del contrato de CPP, "como consecuencia de la escasa utilidad de esta figura en la práctica" y que la utilización de esta fórmula contractual ha sido limitada por el recurso a otras modalidades contractuales, como es el caso de la concesión, que como el resto de las figuras, alberga ya en su naturaleza una colaboración entre entidades del sector público y organizaciones privadas.

Es prioritario por tanto que los actores institucionales realicen un proceso de reflexión profunda sobre las transformaciones del Estado en España y su impacto en el modelo prestacional de servicios públicos con la finalidad de contextualizar este fenómeno desde una perspectiva estratégica. De este modo, concretar el significado de la CPP aceptando distintas fórmulas de participación de los actores públicos y privados tal vez, se superaría la visión tradicional y restringida de la CPP (como una mera fórmula contractual de solución de problemas presupuestarios y déficits internos de las administraciones públicas) para pasar a considerarla como una estrategia de modernizadora generadora de valor público. Desde este punto de vista, restringir el debate al marco regulatorio de las relaciones contractuales y reconocer la CPP como una oportunidad y no solo como un mero instrumento financiero, facilitaría el reconocimiento de procesos colaborativos ya existentes que se materializan en distintas fórmulas de convenio y que están restringidos a aquellos objetos no regulados por la normativa de contratación. La misma Comisión Europea, puso de manifiesto la diversidad de las fórmulas de asociación público-privadas y la imposibilidad de reducirlas a un catálogo cerrado de supuestos contractuales (Bernal, 2010).

En segundo lugar, conceptualizar la CPP. Como hemos visto, la CPP puede definirse como una mera relación contractual entre operadores económicos o bien como una alianza entre el sector público y la iniciativa privada (con ánimo de lucro o no) con el objeto de desarrollar iniciativas conjuntas y compartidas orientadas hacia la comunidad. Vistos los epígrafes anteriores se hace patente que la institucionalización de la CPP se encuentra conceptualmente ligada al sentido normativo con el que se pretende establecer el marco relacional y al objetivo último de garantizar la sostenibilidad económica contando con la aportación del sector privado en el desarrollo de recursos de titularidad pública. Y en este sentido, la CPP viene delimitada por el encuentro de intereses económicos, la capacidad de asunción de riesgo en la inversión para el desarrollo de la actividad, infraestructura o servicios y el formato contractual de la relación. Sin embargo, más allá de la coincidencia semántica, tanto a nivel europeo como en el caso español, la CPP trasciende los aspectos puramente financieros para abrir paso a proyectos compartidos en los que se establecen alianzas estratégicas y liderazgos colaborativos en distintos ámbitos de actuación, con socios o colaboradores de naturaleza también distinta (Mairal, 2011).

Es por ello que el propio marco normativo de la CPP (propuesta anterior) debe definir, al menos, las cuestiones siguientes: el qué, el para qué, el quién y el cómo de la CPP. Respecto a las primeras cuestiones (el qué y el para qué), la ley debe apostar por un concepto moderno de la CPP y explicar su significado de manera clara y comprensible. Además, debe definir qué ámbitos de la actividad pública se excluyen de la CPP, sobre todo porque, como destaca Carles Ramió (2009, 2015), hay determinados servicios públicos (servicios core) que no se deben transferir, en ningún caso, al sector privado porque son actividades estratégicas de la administración. En relación con los participantes o colaboradores de la CPP (el quién) es conveniente "disponer de un marco jurídico proactivo que

contribuya a clarificar las responsabilidades y riesgos de cada una de las partes, evitando posibles incertidumbres interpretativas" (Tarrach, 2010). Por último, el marco institucional también debe determinar el cómo; es decir, cuáles son las diferentes formas o modelos de desarrollo de la CPP y, a continuación, explicar las características o elementos constitutivos de cada uno de ellos.

En tercer lugar, establecer un sistema de control y evaluación de la CPP. Hasta el momento, el marco institucional solo contempla una evaluación *ex ante*. Por lo tanto, no reconoce otros mecanismos de evaluación para controlar y evaluar los procesos y los resultados de la producción y prestación de servicios por entidades privadas. Por ello, sería conveniente establecer también dos tipos de evaluación (Pastor Albaladejo, 2014): *in via*, realizando un seguimiento para controlar que se cumplen las reglas del juego y los compromisos en términos de coste, calidad, rendimiento o transparencia; y *ex post*, evaluando los resultados para conocer si se alcanzan los objetivos previstos, así como cuáles son los impactos sociales generados.

En cuarto lugar, mejorar el diseño organizativo existente y generar instituciones especializadas en la CPP. Carles Ramió (2009) propone la creación de agencias especializadas que coordinen estos procesos y que, además, acumulen el conocimiento en bases de datos y en protocolos para la redacción de pliegos de condiciones. Además, para institucionalizar la CPP, sería necesario crear un observatorio estatal de la colaboración público-privada, integrado por académicos y expertos, que se dedique al estudio, análisis y evaluación de esta materia y que, mediante el establecimiento de indicadores, aporte información periódica para conocer y valorar si la CPP mejora realmente la eficiencia y cuál es su impacto social en la comunidad o en el contexto en el que se desarrolla. De este modo, se generará un conocimiento técnico útil que puede favorecer la mejora continua y contribuir, además, al asesoramiento de aquellas organizaciones públicas que deseen emprender el camino hacia la CPP superando las tradicionales fórmulas contractuales por nuevos procesos colaborativos generadores de valor público. Además, también se estima conveniente que haya un rediseño de la estructura organizativa existente con la finalidad de construir un modelo organizativo especializado y coordinado en el que fluya la información y evite solapamientos de competencias.

En quinto lugar, reforzar la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability)*. En la CPP, la transparencia no queda resuelta en lo relativo al procedimiento de selección del colaborador privado, ya que se plantean dificultades para conocer realmente cómo se adoptan las decisiones y cómo se gestiona el proceso. Esta indefinición puede provocar incidencias "sobre la percepción del sector privado, especialmente en términos de transparencia y de protección del *know-how*, lo cual genera no pocas reservas por parte de los intervinientes y amenaza con lastrar el uso de esta figura contractual en el futuro" (Ridao, 2014:105). De facto, la reforma de la LCSP prevé como hemos visto su desaparición. Por otro lado, la CPP requiere de una correcta rendición de cuentas, ya que "el ciudadano merece saber cuántos recursos públicos se han gastado en CPP, para qué y con qué resultado. Sin *accountability*, la CPP no tiene futuro" (Saz y Serra, 2010).

En sexto lugar, crear un sistema de responsabilidad. Como destaca Nuria Cunill (1999), hay que crear un sistema de responsabilidad mutua entre actores públicos y privados. Para ello, el marco institucional no sólo debe establecer los derechos y deberes, sino también las sanciones previstas para ambas partes, en caso de incumplimiento del contrato, concretando en cada proceso según las actividades y características específicas de la relación que se genera.

En séptimo lugar, sería conveniente superar la visión limitada y tradicional de las entidades que integran el sector privado. En este sentido, el marco institucional español apuesta por identificarlo con entidades con ánimo de lucro (empresas) y no hace referencia, en ningún momento, a aquellas entidades sociales (asociaciones y organizaciones no gubernamentales) que también forman parte del ámbito de lo privado y que, sin ánimo de lucro, llevan colaborando con las administraciones públicas desde hace décadas, sobre todo en la producción y prestación de servicios de carácter socio-comunitario.

En definitiva, la CPP cuenta actualmente con un modelo institucional poco desarrollado en España que puede provocar, por ello, cierta inseguridad jurídica. Por lo tanto, se estima necesario la apertura de un proceso reflexivo y de reforma del diseño institucional actual que permita transformar a la CPP en un modelo proactivo de gestión y generador de valor público, no sólo en términos financieros, sino también sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELÓ, A. A. (2013), "La colaboración público-privada: entre indeterminación, flexibilidad e incertidumbre", Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, Núm. 4: 1-62.

BERNAL, M. A. (2010), "La colaboración público-privada institucional", en Revista Aragonesa de Administración Pública, Núm. 37: 93-138.

COLÓN DE CARVAJAL, B. (2009), "Contratación administrativa práctica", en Revista de la contratación administrativa y de los contratistas, Núm. 85: 53-63.

COMISIÓN EUROPEA (2004), Libro verde sobre la Colaboración Público-Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones.

CUNILL GRAU, N. (1999), "Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?" en Nueva Sociedad, Núm. 160: 70-86.

MAIRAL, P. (2012), "La Colaboración Público-Privada. Una referencia para el desarrollo del espacio público no-estatal frente a la contracción de las Administraciones Públicas", en Participación, democracia y gestión de la escasez: experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos, Madrid, Instituto Complutense de Ciencia de la Administración-ICCA: 270-280.

MAIRAL, P. (2011), "Incorporando procesos innovadores en la gestión del territorio. Modelos y casos de colaboración público-privada en el diseño de políticas y la gestión de servicios de proximidad". Ponencia del X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Murcia, 7-9 de Septiembre.

MARCH, J. G. Y OLSEN, J. P. (1997), El redescubrimiento de las instituciones, México, Fondo de Cultura Económica.

MORENO, E. (2012)," Formas jurídicas de colaboración público-privada en el derecho español: orígenes europeos y evolución de la regulación de los diferentes modelos de colaboración", Series Oñati Socio-legal, Núm. 4 (vol.2): 83-102.

NORTH, D. (2006), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.

QUINTANA LÓPEZ, T., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y CASARES MARCOS, A. (2010), Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada, Valladolid, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Castilla y León.

OLÍAS DE LIMA GETE, B. (2014), "Gestión pública y políticas públicas" en PASTOR ALBALADEJO, G. (ed.), Teoría y Práctica de las Políticas Públicas, Valencia, Tirant Lo Blanch: 437-454.

PASTOR ALBALADEJO, G. (2014), "La gestión colaborativa de la inmigración" en Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, Núm. 17: 189-201.

RAMIÓ, C. (2015), Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina, Madrid, Tecnos.

RAMIÓ, C. (coord.) (2009), La colaboración público-privada y la creación de valor público, Barcelona, Diputación de Barcelona.

RIDAO MARTÍN, J. (2014), "La colaboración entre el sector público y el sector privado en proyectos complejos de infraestructura y servicios públicos. Una revisión crítica del marco legal en España" en Revista Española de Ciencia Política, Núm. 34: 89-117.

SAZ-CARRANZA, A. y SERRA, A. (2010), "¿Qué es el management de la cooperación público-privada?" en Anuario Partners: Realidades y prospectivas de la cooperación público-privada, Barcelona, ESADE: 18-28.

TARRACH, A. (2010). "El peso económico de la colaboración Público-privada: ¿es posible su cuantificación con los instrumentos actuales?" en Anuario Partners: Realidades y prospectivas de la cooperación público-privada, Barcelona, ESADE: 29-79.