

INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA INNOVACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y ACTIVIDADES DE COMPETENCIA MUNICIPAL

Ildfonso COBO NAVARRETE

Secretario de Administración Local. Categoría Superior.

Resumen:

Objetivo: Describir los elementos más significativos de la colaboración público-privada en el ámbito local, repasando los principales instrumentos al alcance de municipios y gobierno locales para el impulso de soluciones innovadores en la gestión de servicios públicos y otras actividades de su competencia. Se utiliza como fuente principal el acervo de la UE, la legislación española y las experiencias prácticas desarrolladas en algunas ciudades. Concluyendo que este tipo de colaboración abarca una panoplia de mecanismos encaminados a integrar las ampliar potestades del sector público con la agilidad de gestión y el impulso innovador del sector privado.

SUMARIO:

1. Definir o delimitar qué entendemos por colaboración público-privada es tarea ardua.
2. La CPP debe posibilitar el desarrollo de soluciones innovadoras a los retos que afrontan los municipios.
3. Existen diversos modelos de CPP que están en continua evolución ante el auge de iniciativas que buscan vincular las ventajas y recursos del sector privado con la actividad propia de los municipios.
4. Las asociaciones público-privadas para compartir responsabilidades y riesgos y la colaboración público-privada en el ámbito de la Unión Europea.
5. Los acuerdos no comerciales con el sector privado como instrumentos de colaboración público-privada en el ámbito local.
6. La CPP no se limita a la producción de bienes o la prestación de servicios, también es una técnica válida para actuaciones de intervención y control de los municipios.
7. Conclusión.

1. DEFINIR O DELIMITAR QUÉ ENTENDEMOS POR COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA ES TAREA ARDUA.

Desde la crisis sanitaria, económica y social ocasionada por la pandemia de la COVID-19 y la subsiguiente aprobación por la Unión Europea de un mecanismo extraordinario destinado a financiar la recuperación de las economías de la eurozona (MRR), se ha generalizado el uso del término colaboración público-privada para referirnos a un abanico de modelos o de mecanismos encaminados a integrar las ampliar potestades del sector público con la agilidad de gestión y el impulso innovador del sector privado, con el horizonte de una gestión óptima de los recursos públicos obtenidos por las Administraciones Publica, ya sea través a través de los Fondos Next Generation EU o de otros instrumentos financieros.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es un instrumento temporal que constituye el elemento principal del Next Generation EU, el plan de la UE para salir más fuertes y resilientes de la crisis pospandémica, agravada y prolongada por la invasión de Ucrania en febrero de 2022. A través del Mecanismo, los Estados miembros pueden llevar a cabo reformas e inversiones de gran alcance con el fin de hacer que sus economías y sociedades sean más sostenibles y resilientes, estén mejor preparadas para las transiciones ecológica y digital, y para afrontar los problemas socioeconómicos y las perturbaciones del mercado mundial de la energía que provocó la invasión rusa de Ucrania.

En este contexto europeo, el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia vino a reconocer que para su desarrollo resulta necesaria la colaboración de todos los actores, públicos y también privados, por lo que la participación y la gobernanza multinivel será necesaria. La colaboración público-privada (CPP) se convierte en el verdadero hilo conductor del Plan, ya sea a través de convenios, sociedades de economía mixta o incluso la creación de nuevos mecanismos como son los PERTE.

No podemos desconocer que el recurso a la CPP es recurrente en momentos de crisis. La Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo de 19 noviembre de 2009, ya incluyó una apuesta decidida por la movilización de las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y al cambio estructural a largo plazo. Este tipo de colaboración ya se visualizaba como una oportunidad para contribuir a la recuperación económica y al desarrollo sostenible la UE. La Comisión estimó entonces que la combinación de capacidades y fondos públicos y privados resultaba esencial en el contexto de la crisis económica internacional derivada de la crisis de los mercados financieros en 2008.

Con antelación, por la Comisión Europea se había dictado una comunicación interpretativa distinguiendo entre la colaboración público-privada institucional (CPPI)¹, es decir como aquella que implica la creación de un instrumentos específico para su ejecución como, por ejemplo, el nacimiento de una sociedad de economía mixta, de una colaboración netamente contractual, generalmente encaminada a las prestación o gestión de servicios donde la relaciones son las tradicionales entre administración y contratista. La colaboración público-privada (CPP) no está limitada al ámbito contractual de las AAPP, ni tampoco a lo que podríamos denominar su actividad de servicio público. Diversos factores, que en su origen tampoco son totalmente ajenos al carácter cíclico de las crisis económicas, como puede ser la insuficiente renovación de plantillas, la falta de reposición de los medios materiales o el desfase temporal en el empleo de las TICs, así como la rigidez formal con la que se articulan los procedimientos, llevan a las AAPP en general, y a municipios y su gobierno locales en particular, a buscar fórmulas de colaboración con el sector privado para ejercer como mayor eficacia y celeridad actuaciones propias de su potestades intervencionistas. En otras ocasiones, se buscan o se fomentan alianzas con empresas privadas y entidades del tercer sector, (por medio de redes, asociaciones no comerciales, clúster tecnológico, etc.) para no quedar descolgados en el uso e implementación de las innovaciones tecnológicas disruptivas, uso de la inteligencia artificial (IA), etc.

¹ Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (DOUE 12-4-2008).

Volviendo al presente, tenemos que aprovechar la que oportunidad que nos brindan las diferentes fórmulas de CPP para garantizar la prestación de unos servicios públicos que integren lo social, lo ambiental y la equidad, garantizando como señala Gimeno Feliú “*el equilibrio entre lo público y lo privado y preservar, por supuesto, los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima en inversiones de larga duración*”².

Los municipios pueden trabajar con el sector privado para dar solución a los retos que afronta la prestación de servicios sostenibles que integren lo social y lo ambiental. La CPP ofrece a las ciudades la oportunidad de un uso eficiente del ya limitado erario público, reducir las emisiones al tiempo que se crean infraestructuras y se prestan servicios clave, aumentar la resiliencia urbana y construir comunidades más integradas, inclusivas y prósperas.

Nunca ha sido tan importante para las ciudades aprovechar la agilidad, el “know how” (saber hacer) y los recursos del sector privado para ayudar a dar solución a los múltiples retos que conllevan la sociedad digital, la transición a una economía circular y el cambio climático. Las complejidades y la urgencia requieren que todas las partes interesadas se involucren. El sector privado es innovador, diverso y fundamental para movilizar recursos financieros privados y alternativos. Como señala la Agenda 2030, estas características hacen que el sector privado sea parte integral de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Las empresas contribuyen directamente a los resultados de un desarrollo resiliente al clima. Entre ellos se incluyen la creación de empleos “verdes decentes”³, el impulso a la innovación verde o la contribución a la restauración de la naturaleza

En este espectro de colaboración, los municipios pueden ejercer su poder e influencia de diferentes maneras. Pueden tener distintos niveles de influencia en

^{2 2} Gimeno Feliu, JM La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía. Revista General de Derecho Administrativo, nº 65 (IUSTEL, enero 2024)

³ Según la Organización Internacional del Trabajo, los empleos verdes decentes son “empleos decentes en cualquier sector económico que contribuyan a preservar, restaurar y mejorar la calidad del medioambiente, ya sea en sectores tradicionales como la manufactura y la construcción o en sectores verdes nuevos y emergentes, como las energías renovables y la eficiencia energética” (OIT, 2016).

diferentes cuestiones, sectores y procesos. Que los municipios tenga un poder formal (aprobación de reglamentos locales, potestad para dictar actos ejecutivos, concesión de subvenciones, introducción de ciertos beneficios fiscales, etc.) limitado por su ámbito territorial y competencial no significa que no puedan actuar por otros medios. Los poderes blandos pueden ser a menudo muy eficaces para influir en las partes interesadas o en los procesos, y los municipios puede hacer valer su capacidad de negociación, apoyándose en el liderazgo del alcalde o en acuerdos políticos alcanzado en el Pleno municipal, para crear coalición o alianzas estratégicos con otros actores públicos y privados para impulsar una gestión municipal sostenible, apoyado en una moderna gobernanza económica, orientada al bienestar de sus ciudadanos .

En el contexto actual, podemos considerar que junto a los modelos más tradicionales de CPP , como son las concesiones, sociedades de economía mixta o convenios, aparecen nueva formas de vincular al sector privada a la actuación propias de gobiernos locales como puede ser los acuerdos no comerciales, con el impulso a la creación de redes o de asociaciones.

2. LA CPP DEBE POSIBILITAR EL DESARROLLO DE SOLUCIONES INNOVADORAS A LOS RETOS QUE AFRONTAN LOS MUNICIPIOS.

Municipios y sus gobierno locales pueden animar y capacitar a sus ecosistemas empresariales locales para que desarrollen soluciones innovadoras a los retos que afrontan los ciudades . Alimentar el entorno para que prospere la innovación y eliminar las barreras a la participación resulta especialmente importante para la generación y consolidación de pequeñas o nuevas empresas. Posibilitar la innovación ayuda a los municipios a generar los recursos, capacidades, conocimientos y herramientas que apoyen soluciones dinámicas a los problemas de sostenibilidad urbana, fortaleciendo ecosistemas y sectores de innovación. Contribuye a promover una agenda de sostenibilidad a través de plataformas públicas. Apoyar a las pequeñas empresas y startups que trabajan en la primera línea de las soluciones de sostenibilidad, y a

involucrar a la juventud en la resolución de los retos climáticos e inspirar y alimentar el espíritu emprendedor

Dentro de sus amplias facultades de fomento, los municipios pueden adoptar medidas diversas encaminadas a crear o generar un “ecosistema” propicio para el nacimiento de iniciativas de CPP encaminadas a la innovación: a) ofreciendo formación y desarrollo de capacidades o programas de mejora de las cualificaciones a las partes interesadas del sector privado; b) convocando concursos en los que los agentes del sector privado pueden presentar y mostrar sus innovaciones; c) creando incubadoras para acoger empresas durante un periodo determinado para que desarrollen sus innovaciones, ofreciendo apoyo técnico, espacio físico e incluso financiero; d) instalando laboratorios urbanos en edificios públicos, donde empleados locales pueden trabajar con agentes del sector privado para ensayar y poner a prueba las innovaciones.

Cada municipio es responsable de diseñar, acoger y ejecutar su programa concreto. En algunos casos un programa puede coorganizarse con socios externos, públicos y privados, y las responsabilidades podrán dividirse entre ambos sectores. Normalmente un cargo público o un empleado que desempeñe un puesto de responsabilidad tendrá el mandato de coordinar y gestionar el proceso de forma transversal dentro del municipio. Los gobiernos locales pueden y suelen tener un papel impulsor y la respuesta de las empresas, en muchas ocasiones, es presentar innovaciones e ideas o para participar en los laboratorios o espacios de formación. Otros agentes, como las instituciones de investigación, pueden aportar capacidades y asistencia técnica o conocimientos especializados. Las empresas más grandes pueden estar interesadas en financiar programas de actividades para posibilitar la innovación.

3. EXISTEN DIVERSOS MODELOS DE CPP QUE ESTÁN EN CONTINUA EVOLUCIÓN ANTE EL AUGE DE INICIATIVAS QUE BUSCAN VINCULAR LAS VENTAJAS Y RECURSOS DEL SECTOR PRIVADO CON LA ACTIVIDAD PROPIA DE LOS MUNICIPIOS.

Resulta difícil establecer aquí un catálogo cerrado de modelos de CPP al que pueda recurrir un u gobierno local en busca de inspiración para impulsar la transición digital o medidas de fomento de la economía circular en su municipio. La CPP vive momentos de auge, tanto en lo que se refiere al número de iniciativas y de entidades del sector público y privado que participan en aquellas, como en lo referido a la ampliación progresiva del ámbito de actividad de la AAPP donde se requiere la colaboración de los medios y capacidades del sector privado, a cambio de ceder a estos participación en beneficios y/o capacidad de gestión y decisión.

A modo de aproximación, y sin ánimo exhaustivo, vamos a explorar aquí los modelos de uso más común en el sector público local aplicados a la prestación de bienes y servicios públicos, al fomento de la innovación y, más recientemente, al ejercicio de la actividad netamente intervencionista sobre particulares y empresa:

- Asociaciones público-privadas, entre las que cabe destacar las sociedades mixtas de propósito específico o las concesiones. En el ámbito de la UE suele dar lugar la denominada Colaboración Público-Privada Institucional (CPPI).
- Asociaciones no comerciales, entre las que se encuentran las redes de ciudades, los clúster tecnológicos, y un amplio elenco de iniciativas sin personalidad propia.
- Los convenios y las encomiendas a terceros, entre los que se pueden citar las entidades urbanísticas de conservación o, de más reciente creación, las entidades de certificación.

4. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA COMPARTIR RESPONSABILIDADES Y RIESGOS Y LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Una asociación público-privada es un compromiso formal entre un Administración o un gobierno y los agentes privados. Las asociaciones implican inversiones privadas a largo plazo en infraestructura pública. En este sentido, los actores públicos y privados invierten en un proyecto a través de recursos financieros y no financieros, con el fin de cumplir una combinación de objetivos sociales y comerciales. Distribución de riesgos entre el sector público y el privado, sin dejar de rendir cuentas, para la prestación de un servicio de calidad.

El Banco Mundial se refiere a una APP como un “contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental para proporcionar un bien o servicio público en el que la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración está vinculada al rendimiento” (World Bank, 2022).

Las ventajas de este modelo de CPP consisten en provechar la experiencia, los recursos y la eficiencia del sector privado para desarrollar y gestionar proyectos de obras públicas con ciertas envergadura, como pueden ser la construcción de equipamientos deportivos, estaciones para medios de transportes, museos y centros culturales, instalaciones energéticas, etc.; acceder al capital inicial que suele estar más fácilmente disponible en el sector privado; combinar las habilidades y capacidades de los sectores público y privado para el bien público de manera que tenga beneficios comerciales para todas las partes; utilizar distintos instrumentos jurídicos (desde concesiones a las empresas mixta) que puedan impulsar eficazmente los proyectos de sostenibilidad; y distribuir el riesgo entre las partes interesadas públicas y privadas, sin dejar de rendir cuentas por la prestación de un servicio público de alta calidad.

Los roles de las partes pueden variar en este modelo de CPP, desde el diseño o la construcción hasta la financiación, la gestión o el mantenimiento de un servicio. Estos roles serán determinados por los socios en función de las capacidades existentes y los

acuerdos contractuales. Por lo general, el municipio tendrá que supervisar de cerca al socio del sector privado y asegurarse de que cumple sus responsabilidades en virtud del contrato.

Para garantizar el funcionamiento y mantenimiento de este tipo de asociaciones existen diversas fórmulas destinada a recuperar la inversión inicial: a) el actor privado cobra una tasa a la ciudad para operar o prestar el servicio b) Leasing, arrendamiento o contrato de gestión: el sector privado cobra una tasa al usuario c) Concesión: el actor privado recibe el derecho a utilizar activos públicos y los opera, mantiene o invierte en ellos. Por lo general el agente privado cobra al usuario por el servicio d) Empresas mixtas: los actores públicos y privados se convierten en accionistas de una entidad conjunta o el actor privado compra acciones de una entidad pública.

En ocasiones, se crea una empresa independiente para separar los activos y pasivos del proyecto. De este modo se crea una nueva persona jurídica para ejecutar el proyecto y se ayuda a reducir el riesgo para el sector público. Es lo que se conoce como sociedad de propósito específico y son habituales en supuestos de concesión de servicios públicos, a título de ejemplo podríamos citar las sociedades mixtas INAGRA SA o SERCOVIRA SA ambas destinadas al servicios de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos. En el ámbito de la UE es tipo de asociaciones se encuadra dentro de la denominada como colaboración público-privada institucional (CPPI).

En el ámbito de la Unión Europea este tipo de asociaciones públicos-privadas cuando conllevan la selección del socio a través de procedimientos licitatorios debe articularse a través de lo que la Comisión Europea denomina como Colaboración Público-Privada Institucional (CPPI).

La Comisión Europea, en su Comunicación interpretativa de 12 de abril de 2008, entiende por CPPI la cooperación entre socios del sector público y del sector privado que crean una entidad de capital mixto para la ejecución de contratos públicos o concesiones. La aportación privada a los trabajos de la CPPI, además de la contribución al capital u otros activos, consiste en la participación activa en la ejecución de las tareas

confiadas a la entidad de capital mixto y/o la gestión de dicha entidad. En cambio, la simple aportación de fondos por un inversor privado a una empresa pública no constituye una CPPI.

Existe también una colaboración público-privada contractual que puede aplicarse a la realización de infraestructuras, su mantenimiento y operación, o sólo a la prestación de servicios. La CPP contractual permite compartir riesgos y rentabilidad a las empresas privadas, e incluye también el diseño del proyecto, lo que supone un elemento fundamental para que el sector privado aporte el elemento de innovación y avance tecnológico. Sin embargo, en este tipo de colaboración el socio privado no asume responsabilidades de gestión, y por tanto no es preciso establecer una gobernanza para la toma de decisiones. Por tanto, estaríamos más antes en el ámbito de las relaciones contractuales entre las AAPP y el contratista, que ante un ejemplo de CPP.

La característica de esta cooperación articulada a través CPPI , en general a largo plazo, es la función asignada al socio privado, que participa en las distintas fases del proyecto de que se trate (diseño, ejecución y explotación),soporta los riesgos tradicionalmente asumidos por el sector público y contribuye con frecuencia a la financiación del proyecto. Cuando los organismos públicos deciden asociar a terceros a actividades económicas en condiciones que puedan calificarse de contratos públicos o de concesiones, deben observar las disposiciones del Derecho comunitario aplicables en la materia. El objetivo de esas disposiciones es permitir a todos los operadores económicos interesados presentar ofertas para contratos públicos y concesiones sobre una base equitativa y transparente, acorde con los principios del mercado interior europeo, aumentando así la calidad de este tipo de proyectos y reduciendo sus costes gracias a una mayor competencia.

El principio de igualdad de trato y sus expresiones específicas, que son la prohibición de discriminar en razón de la nacionalidad y la transparencia, junto a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, son aplicables en caso de que una autoridad pública confíe a un tercero la prestación de actividades económicas.

El hecho de que una entidad privada y una entidad adjudicadora cooperen en el marco de una entidad de capital mixto no puede justificar que la autoridad contratante no cumpla las disposiciones sobre contratos públicos y concesiones en la adjudicación a esa entidad privada o a la entidad de capital mixto. El TJCE⁴ observó que la participación (aun minoritaria) de una empresa privada en el capital de una empresa en la que también participa la entidad adjudicadora en cuestión excluye, en cualquier caso, la posibilidad de una relación «interna» (in-house).

En la práctica, la creación de una CPPI se traduce habitualmente: a) en la creación de una nueva empresa cuyo capital pertenece conjuntamente a la entidad adjudicadora y al socio privado, y la adjudicación de un contrato público o de una concesión a esa entidad de capital mixto, de nueva creación, o b) en la participación de un socio privado en una empresa pública existente que ejecuta contratos públicos o concesiones obtenidos anteriormente en el marco de una relación interna.

Independientemente de cómo se haya creado una CPPI, las disposiciones de la legislación comunitaria en materia de contratos públicos y concesiones imponen a la entidad adjudicadora la observancia de un procedimiento equitativo y transparente a la hora de seleccionar al socio privado que, en el marco de su participación en la entidad de capital mixto, realiza suministros, obras o servicios, o cuando adjudica un contrato público o una concesión a la entidad de capital mixto. En cualquier caso, las entidades adjudicadoras no pueden «recurrir a mecanismos dirigidos a enmascarar la adjudicación de contratos públicos de servicios a empresas de economía mixta»⁵.

Una de las posibilidades que se ofrecen para crear una CPPI conforme con los principios de la legislación comunitaria, evitando los problemas derivados de la doble licitación, es actuar de la manera siguiente: el socio privado es seleccionado mediante un procedimiento de licitación transparente y competitivo cuyo objeto es el contrato público o la concesión que se ha de adjudicar a la entidad de capital mixto y la

⁴ Asunto C-26/03, Stadt Halle, Rec. 2005, I-1, apartado 49

⁵ Paradójicamente el art. 69 RDLey 36/2020, de 30 diciembre, permite la adjudicación directa de concesiones de obras o servicios a sociedad mixtas con mayoría de capital público en ciertos supuestos. Precisamente considera la norma que se trata de un supuesto de CPP para facilitar la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

contribución operativa del socio privado a la ejecución de esas tareas y/o su contribución administrativa a la gestión de la entidad de capital mixto. La selección del socio privado va acompañada de la creación de la CPPI y la adjudicación del contrato público o la concesión a la entidad de capital mixto⁶.

5. LOS ACUERDOS NO COMERCIALES CON EL SECTOR PRIVADO COMO INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL ÁMBITO LOCAL.

El acuerdo no comercial describe una actividad en la que un municipio o su gobierno local reúnen a personas para cooperar sin la intención directa de que las empresas obtengan beneficios o la ciudad reciba un servicio de la empresa. Las ciudades y el sector privado pueden trabajar juntos de forma no transaccional.

Los acuerdos no comerciales permiten a las administraciones locales trabajar con un amplio abanico de actores en torno a objetivos comunes, aprovechar las diversas capacidades de las distintas partes interesada y crear puntos de entrada para que el sector privado se involucre con el gobierno local. Este tipo de acuerdos generan un espacio neutral para que los competidores empresariales aprendan unos de otros y colaboren, posicionando al municipio como líder en la implementación de soluciones dinámicas a los problemas de sostenibilidad urbana, al tiempo que se crea una influencia social más amplia hacia la esa sostenibilidad.

Las instrumentos más habituales para articular una CPP a través de un acuerdo no comercial son:

-Redes y alianzas: Estas pueden ser redes muy formalizadas, con criterios de afiliación establecidos, o agrupaciones menos formales en las que los participantes se unen para participar en eventos o actividades concretas.

⁶ Véase DA 22ª Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En las redes y alianzas los socios del sector privado serán asistentes, miembros o participantes. Habrá que definir claramente las funciones y responsabilidades dentro de la ciudad. Algunas redes, por ejemplo, pueden necesitar un empleado público de alto nivel que les dé legitimidad en las primeras fases. Otras se beneficiarán de una persona funcionaria que pueda dedicar una cantidad significativa de tiempo a la logística y las comunicaciones y que pueda permanecer en ese proyecto a largo plazo. En este tipo de alianzas es posible que los miembros del sector privado asuman el liderazgo en la ejecución de determinadas líneas de trabajo.

Las redes y alianzas organizadas por las ciudades necesitarán recursos para gestionar sus programas. Puede tratarse de recursos humanos, publicidad o los costos de los eventos, como el alquiler de espacios o el transporte. La mayoría de estos recursos suelen proceder de las propias administraciones locales. Para que estas iniciativas sean sostenibles a largo plazo suele ser necesaria una estrategia de financiación que garantice la continuidad de los recursos. La aportación de recursos del sector privado puede adoptar la forma de cuotas de afiliación, prestaciones en especie, como espacio gratuito para eventos, o apoyo técnico.

Las Redes de Ciudades por la Ciencia y la Innovación (Red INNPULSO) y la Red Europea de Living Labs EnoLL son ejemplos actuales de este modelo de CPP basada en alianzas.

-Entidades sin ánimo de lucro con gobernanza y las asociaciones basadas en membresías:

Las ciudades y el sector privado pueden crear una entidad independiente con su propio modelo de gobernanza y funcionamiento para fines no comerciales

Las asociaciones basadas en membresías también cuentan con miembros públicos y privados. Estas tipo de organizaciones también son entidades jurídicas independientes, por ejemplo, consejos de construcción verde u organismos de certificación climática.

En entidades sin ánimo de lucro u organizaciones basadas en membresías es más probable que tanto la ciudad como los socios del sector privado sean inversores, ejecutores u ocupen cargos dentro de una estructura de gobernanza, como una junta directiva. Requerirán mayores cantidades de recursos financieros, especialmente capital inicial para crear estas entidades. Estos recursos probablemente procederán de la inversión pública y privada y, en algunos casos, de las cuotas de afiliación. La inversión se corresponderá con la estructura de gobierno y propiedad elegida.

Como ejemplo de este tipo de entidades orientada a promover la CPP podemos citar al Granada Convención Bureau y a la Fundación AI Granada.

6. LA CPP NO SE LIMITA A LA PRODUCCIÓN DE BIENES O LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, TAMBIÉN ES UNA TÉCNICA VÁLIDA PARA ACTUACIONES DE INTERVENCIÓN Y CONTROL DE LOS MUNICIPIOS.

Las AAPP en sus distintos ámbitos territoriales y competenciales también promueven y facilitan la colaboración del sector privado en determinados supuestos que están dentro de la esfera de sus facultades de intervención y control sobre la actividad de ciudadanos y empresas, tradicionalmente reservada a personal funcionario o agentes de la autoridad pública.

Existen determinados instrumentos jurídicos regulados por nuestro ordenamiento que posibilitan la colaboración público-privada en actividades como la inspección y el control de la legalidad urbanística o ambiental, llevando a cabo tareas de carácter material, técnico, auxiliar o de apoyo, siempre respetando ciertos límites que exigen la intervención de un funcionario público o de una autoridad para dictar actos o acuerdos con efectos sobre terceros.

En circunstancias extraordinarias, esta intervención de personas jurídicas privada incluso podría tener lugar en procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora cuando un municipio o cualquier administración no disponga de medios

materiales o técnicos para un desempeño eficaz de sus competencias. Ciertamente estaríamos ante un supuesto de CPP limitado desde un punto de visto subjetivo, por cuanto la jurisprudencia del TS admite este tipo de colaboración si procede de sociedades que tienen la condición de medio propio de la administración, y, por tanto, su actividad no deja de estar mediatizada por el sector público⁷.

Se trata de una modalidad de CPP que va a más en los últimos años, posiblemente como respuesta a la insuficiencia de medios de una Administración Pública afectada durante años por recortes en las plantillas e insuficiencia crónica de medios. Consecuencia que, una vez más, debe conectarse con la recurrente crisis del Estado de bienestar y de los nuevos retos que enfrenta como son el envejecimiento de la población, el cambio climático, la creciente desigualdad económica, y la transición a una sociedad digital marcada por sucesivas innovaciones tecnológicas que exigen unos tiempos de respuesta que las Administraciones no pueden o saben atender.

Ante esta situación, el legislador introduce en nuestro ordenamiento, cada vez con mayor frecuencia, determinados instrumentos que abren la puerta a la colaboración del sector privado en actividades tradicionalmente reservada a los poderes públicos. En ese tipo de CPP el actor privado bien puede participar en la gestión y toma de decisión, como sucede en las entidades urbanísticas de conservación, o bien puede tener un posición desde la cual ejerce “cuasi potestades administrativas”.

El caso de la legislación urbanística autonómica de Andalucía, la conocida LISTA⁸ y su reglamento de desarrollo⁹, y la otras de varias CCAA más, puede servir de ejemplo para ilustrar la cuestión.

⁷ En definitiva, no cabe excluir la posibilidad de que, en determinadas circunstancias extraordinarias, una Administración que no posea los medios materiales o técnicos idóneos para el desempeño de las competencias que le han sido encomendadas pueda acudir por razones de eficacia a la colaboración con otras entidades, bien utilizando la figura de la encomienda de gestión o bien valiéndose de los servicios de una persona jurídica distinta que tenga la consideración de "medio propio de la administración". (STS nº 236/2024, de 12 de febrero)

⁸ Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

⁹ Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Actualmente, la denominada LISTA y su reglamento vienen a contemplar los siguientes instrumentos de CPP:

- Entidades colaboradoras que tengan por objeto la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o la asunción de la conservación de las obras de urbanización, entre otros.
- Convenios de colaboración y formalizar encomiendas de gestión con los colegios profesionales para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico (siempre que no implique el ejercicio de potestades públicas).
- Entidades urbanísticas certificadoras, constituidas para actuar en los procedimientos de intervención administrativa sobre la actividad de edificación.

Los colegios profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras podrán actuar a instancia de persona interesada o del municipio en los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación, en los términos que se establezcan reglamentariamente. En ningún caso su intervención será preceptiva.

Los informes, certificados o actas que emitan los colegios profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras se incorporarán al correspondiente expediente administrativo y serán tenidos en cuenta en la resolución de los procedimientos, sin perjuicio de la verificación y control que en el ejercicio de sus potestades corresponde a la Administración.

Mediante ordenanza municipal se podrá prever que el informe o certificado emitido por las entidades urbanísticas certificadoras y los colegios profesionales en los procedimientos de intervención administrativa sobre la actividad de edificación surta efectos equiparables al informe técnico de los servicios municipales. La ordenanza

municipal podrá delimitar aquellas zonas del municipio a las que se podrá aplicar el régimen de los informes de las entidades urbanísticas certificadoras y los colegios profesionales, así como los tipos de actos urbanísticos sujetos a intervención administrativa sobre los que podrá operar.

Las Entidades Urbanísticas Certificadoras son entidades privadas de carácter técnico, con personalidad jurídica propia que podrán colaborar con las Administraciones a través de la celebración de contratos con éstas, de conformidad con los principios de publicidad y transparencia, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público, así como a través de convenios de colaboración. Podrán actuar a instancia de persona interesada en los procedimientos de intervención administrativa sobre la actividad de edificación. Se rigen por los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, y serán responsables de los daños y perjuicios causados con ocasión del ejercicio de sus funciones. En ningún caso, tanto la realización de las tareas que se les encomienden como la emisión de informes o certificados implicarán el ejercicio de potestades públicas y se entenderán sin perjuicio de las actuaciones e informes que correspondan realizar a las Administraciones Públicas en ejercicio de sus funciones.

Las Entidades Urbanísticas Certificadoras deben inscribirse en un registro autonómico y actuar con plena independencia e imparcialidad respecto de las personas o entidades que las contraten. Realizan tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, control e inspección del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico de las actuaciones sometida a licencia o declaración responsable, verificación de obras ejecutadas o cumplimientos de los deberes de conservación.

- Convenios urbanísticos y para actuaciones declaradas de interés autonómico.

Los convenios son uno de los instrumentos de CPP con más tradición en el ámbito de AAPP, especialmente en el ámbito municipal para el desarrollo del planeamiento y de la gestión urbanística. En este tipo de convenios podemos distinguir:

- Convenios urbanísticos de planeamiento para la preparación o iniciación de los instrumentos de ordenación y acuerdos para la más eficaz tramitación de los mismos.

- Convenios urbanísticos de ejecución para establecer los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento en vigor en el momento de la celebración del convenio.

En el ámbito supramunicipal, es relativamente reciente el empleo de la figura del convenio para facilitar la intervención del sector privado en la formulación, la gestión y la ejecución de actuaciones públicas contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial, declaradas de interés autonómico.

7. CONCLUSIÓN.

A modo de conclusión podemos insistir en tres ideas fundamentales.

- La CPP abarca una panoplia de mecanismos encaminados a integrar las ampliar potestades del sector público con la agilidad de gestión y el impulso innovador del sector privado.
- Gracias a la CPP municipios y gobierno locales pueden dinamizar y capacitar a sus ecosistemas empresariales locales para que desarrollen soluciones innovadoras a los retos que afrontan las ciudades.
- Los modelos de CPP uso más común en el sector público local se ha enfocada habitualmente en la prestación de bienes y servicios públicos y al fomento de la innovación. Actualmente, el círculo de actividad se amplía con determinados instrumentos jurídicos regulados por nuestro ordenamiento que posibilitan la colaboración público-privada en actividades como la inspección y el control de la legalidad administrativa, de carácter netamente intervencionista.

BIBLIOGRAFÍA

ALVÁREZ RUBIO, B. “La colaboración público-privada, palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, *Revista Económica Industrial* nº 420, 2021. pp. 153-159.

BERNAL BLAY, M.A. “La colaboración público-privada institucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 37. 2012, pp. 93-138.

GIMENO FELIÚ, J.M. “La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía”, *Revista General de Derecho Administrativo (IUSTEL)* nº 65. 2024.

GIMENO FELIU, J.M.: “La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad”, *Revista Economía Industrial* nº 415. 2020. pp. 89-97.

MARTÍNEZ BELTRÁN, J.A. “Técnicas institucionales de colaboración pública privada: los consorcios y las sociedades de economía mixta”, en Dorrego de Carlos, A (Dir.) y Martínez Vázquez, F (Dir.): *La colaboración público-privada en la Ley de contratos del sector público: aspectos administrativos y financieros*. La Ley, 2009, pp. 373-446

PENSADO SEIJAS, A, La colaboración público-privada urbanística en Andalucía en: Blog El Urbanisciente.
<https://elurbanisciente.com/2022/12/11/la-colaboracion-publico-privada-urbanistica-en-andalucia/> (2022, 11 de diciembre).

Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas. 2024. En: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:P>
[DF](#)



Tribuna: Instrumentos de colaboración público-privada para la innovación en la prestación de servicios y actividades de competencia municipal..

ILDEFONSO COBO NAVARRETE

Página 20 de 20



Colaboración público-privada para acelerar el desarrollo urbano sostenible: guía para las ciudades del Sur Global. Fondo Mundial para el Medio Ambiente Europeo, C40 CITIES, LOCAL SOUTH. 2023. En :
<https://es.shiftcities.org/publication/public-private-collaboration-accelerate-sustainable-urban-development-guide-global>

