

Una renovada Colaboración Público-Privada: ¿cómo sacarle todo el partido?

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha anunciado un Plan de inversiones de 2020-2022, en el que se prevé que la CPP va a jugar un papel muy relevante.

Junio, 2020

Contacta con PwC Tax and Legal Services:

Rafael Fernández Bautista

Socio del Departamento de Regulatorio
rafael.fernandez.bautista@pwc.com

José Américo Alonso

Socio del Departamento de Regulatorio
jose.amerigo.alonso@pwc.com

Fernando Calancha

Socio Responsable del Departamento de Regulatorio
fernando.calancha.marzana@pwc.com

Jan Sarsanedas

Abogado del Departamento de Regulatorio
jan.sarsanedas.coll@pwc.com

¿De qué CPP hablamos?

La “CPP” o colaboración público-privada es uno de aquellos términos tan amplia y comúnmente utilizados que a veces su significado queda diluido o borroso.

Si bien en una concepción amplia, la “CPP” podría incluir cualquier forma de actuación en la que participen el sector público y el sector privado, desde un punto de vista jurídico estricto este concepto se refiere sobre todo a la colaboración que se produce en el marco de un contrato de concesión de obra pública o de servicios o a través de una personificación jurídica con participación mixta pública y privada. Y se caracteriza por una relación prolongada en el tiempo, necesidad de financiación, y transferencia de riesgos al particular para la realización de una obra o provisión de un servicio demandado por la sociedad.

Asimismo, al margen de la contratación pública, pueden considerarse otras modalidades de CPP como, por ejemplo, la provisión de vivienda asequible o de servicios de residencia para gente mayor por parte del sector privado mediante la concesión de uso de suelo público.

La CPP está especialmente indicada cuando la oferta privada es insuficiente y la Administración sola no tiene los recursos necesarios para solucionar una determinada problemática social.

La CPP: indispensable para atender demandas de la sociedad

La CPP se ha utilizado para la construcción de grandes infraestructuras y la provisión de servicios de interés general como la gestión del ciclo integral del agua, recogida de basuras, líneas de autobús urbano o interurbano, centros educativos o deportivos, etc.

El atractivo de utilizar este mecanismo es que, por diseño, produce un win-win entre la empresa, la Administración y, por ende, la sociedad, al permitir alinear los intereses y sumar las experiencias del sector público y del sector privado.

La Unión Europea ha proclamado las bondades de la CPP desde 2004 (*Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* y la *Comunicación interpretativa de la comisión relativa a la aplicación del derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*) y en la vigente Directiva 2014/23/UE de contratos de concesión, destacando su papel importante para el desarrollo estructural a largo plazo de la infraestructura y los servicios estratégicos, contribuyendo al desarrollo de la competencia en el mercado interior, permitiendo que se aprovechen las competencias del sector privado, y contribuyendo a lograr mayores eficiencias y aportar innovación.

Además, en la situación actual, un uso más intensivo de la CPP podría resultar especialmente idóneo debido a las restricciones presupuestarias y limitaciones en cuanto al déficit público, y la demanda de medidas para impulsar la economía.

Con todo, este contexto proclive a la CPP no la convierte en idónea para todas las situaciones. Es preciso evaluar su viabilidad con base en dos parámetros ineludibles: el denominado *value for money*, esto es, una adecuada relación entre coste y calidad, y el *risk transfer*, la transferencia efectiva de riesgos al contratista. Este análisis caso por caso será la garantía de que no se incurre en errores del pasado y de que, con absoluta seguridad jurídica, se preservan tanto el



La necesidad de impulsar la economía y al mismo tiempo reorientarla hacia un modelo más tecnológico y sostenible, junto con las restricciones presupuestarias y las limitaciones de deuda y déficit público, hacen que la situación sea muy propicia para el uso de la CPP.

La CPP también puede ser una buena aliada para afrontar algunos de los retos más apremiantes de la sociedad como la movilidad inteligente y sostenible, el acceso a vivienda asequible, y la necesidad de adecuar la oferta de residencias para la gente mayor al progresivo envejecimiento de la población.

Buena evidencia del futuro prometedor de la CPP es el anuncio del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de relanzar los contratos de concesión para construir y mantener infraestructuras y de apoyarse, entre otros aspectos, en la CPP para acometer su plan de inversiones de 2020-2022.

equilibrio de las prestaciones como el cumplimiento por ambas partes de todas sus obligaciones hasta el final.

En principio, algunos de los ámbitos en los que más se podría proyectar la CPP son los relacionados con la movilidad, las infraestructuras de la economía digital, la construcción de vivienda asequible y las residencias para gente mayor. En todo caso, es el momento de reclamar, especialmente desde el sector privado, los ámbitos donde esa colaboración puede ser más fructífera y necesaria.

Existen múltiples indicios de que la CPP posee un futuro si cabe todavía más prometedor. En este sentido, por ejemplo, cabe apuntar el anuncio del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del relanzamiento de los contratos de concesión para construir y mantener infraestructuras con concurrencia de la inversión de empresas privadas.

El plan de inversiones de 2020-2022 se marca como objetivo a corto plazo la recuperación e impulso de la actividad económica y creación de empleo de calidad, pero conectado al objetivo a más largo plazo de reorientar el modelo productivo. Y en ambos casos se ha destacado el papel esencial de la CPP para la consecución de dichos objetivos.

En cuanto a la movilidad, los programas de actuación girarán alrededor de: (1) la movilidad sostenible en entornos urbanos y metropolitanos, (2) la seguridad y conservación de infraestructuras y servicios de transporte, y (3) la digitalización y sostenibilidad de la cadena logística para el transporte y la distribución de mercancías.

En lo que se refiere a la agenda urbana, los programas de actuación del ministerio se centran en: (1) la rehabilitación, teniendo en cuenta que se quiere multiplicar por cuatro el número de viviendas que se rehabilitan cada año pasando de las 30.000 actuales a 120.000, lo cual supone movilizar 2.000M€ en dos años frente a los 500M€ actuales y (2) un plan de impulso a la vivienda de alquiler.

Retos y oportunidades de la CPP

La CPP tiene un enorme potencial para afrontar algunos de los retos más esenciales y apremiantes de nuestra sociedad, tales como la provisión de servicios de interés general; la conservación, mantenimiento y modernización de infraestructuras básicas para la economía; y la transición hacia una

economía más tecnológica y sostenible.

Sin embargo, en nuestra opinión, para que la CPP desarrolle la potencialidad que ahora se espera de ella, sería necesario:

- Primero, una mayor seguridad jurídica en relación con las distintas modalidades de CPP y, en particular, acerca de cuestiones tan clave como su duración, su rentabilidad, la actualización de los precios y la distribución de riesgos, entre otras. En relación con este punto, el Ejecutivo ha anunciado los siguientes anteproyectos de leyes, de enorme interés: una ley de movilidad sostenible y financiación del transporte urbano, una ley estatal de vivienda, y una ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística. Asimismo, la respuesta de la Administración a las solicitudes de reequilibrio de las empresas concesionarias durante el COVID podría marcar la futura predisposición de las empresas a nuevos proyectos de CPP.
- Segundo, un análisis riguroso de los ámbitos en los que la CPP podría traer beneficios para la sociedad en forma de mayor eficiencia y calidad en la provisión de los bienes y servicios, con un enfoque centrado en el ciudadano y el principio de buena administración.
- Tercero, un diseño jurídico de la CPP adecuado a cada caso concreto, que la haga atractiva para todas las partes, sostenible y escalable. En este sentido, sería oportuno proporcionar seguridad jurídica al sector privado en los aspectos indicados anteriormente y también dotar de un mayor control efectivo por parte de la Administración de la ejecución de los proyectos.

Desde el departamento de Regulatorio de PwC, en colaboración con un equipo multidisciplinar en función del proyecto, podemos asesorar de forma integral en todos los aspectos relativos a la CPP y, en particular, en el análisis de viabilidad jurídica y económico-financiera de la CPP en un determinado ámbito, el diseño de la estructura jurídica adecuada al caso, la configuración del *project finance*, la valoración de las consecuencias económicas en caso de resolución y de la transferencia de riesgos, el examen de los pliegos, la solicitud de reequilibrio económico-financiero, etc.