

LAS COLABORACIONES
PÚBLICO-PRIVADAS (CPPs)
COMO HERRAMIENTAS
DE PRIVATIZACIÓN
EL CASO DEL ESTADO ESPAÑOL



PUBLICADO POR

Observatori del Deute en la Globalització (ODG)

Autores: Nicola Scherer y Rubén Martínez Moreno (La Hidra Cooperativa)

Diseño y maquetación: www.atajo.es

Lugar y fecha de publicación: Barcelona, septiembre 2019

Contacto: observatori@odg.cat

www.odg.cat

CON EL APOYO DE:



Esta publicación ha sido producida con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Observatori del Deute en la Globalització y en ningún caso puede considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

EN COLABORACIÓN CON:



Usted es libre de:

- Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato
- Adaptar: remezclar, transformar y crear a partir del material.

El licenciador no puede revocar estas libertades mientras cumpla con los términos de la licencia:

- Reconocimiento: Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
 - No comercial: No puede utilizar el material con fines comerciales.
 - CompartirIgual: Si remezcla, transforma o crea a partir del material, deberá difundir sus contribuciones bajo la misma licencia que el original.
- No hay restricciones adicionales: No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para aquellos elementos del material en el dominio público o cuando su utilización esté permitida por la aplicación de una excepción o un límite.

No se dan garantías. La licencia puede no ofrecer todos los permisos necesarios para la utilización prevista. Por ejemplo, otros derechos como los de publicidad, privacidad, o los derechos morales pueden limitar el uso del material.

LAS COLABORACIONES
PÚBLICO-PRIVADAS, (CPPs)
COMO HERRAMIENTAS
DE PRIVATIZACIÓN
EL CASO DEL ESTADO ESPAÑOL





ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	6
2.	PRINCIPALES RIESGOS DE LAS COLABORACIONES O CONCESIONES PÚBLICO-PRIVADAS (CPPS)	9
3.	EL CONTEXTO GLOBAL: LA EXPANSIÓN DEL DOGMA NEOLIBERAL Y LA FINANCIARIZACIÓN	19
4.	EL CONTEXTO ESPAÑOL: UNA MIRADA SOBRE LA GOBERNANZA PÚBLICO-PRIVADA	29
5.	REGULACIÓN DE LAS CPPs	35
6.	ESTUDIO DE CASO: LA AUTOPISTA DEL MEDITERRÁNEO AP7	47
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	54
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58
9.	ANEXO	62

1. Introducción

Las colaboraciones o concesiones público-privadas (CPPs) –también llamadas asociaciones (APPs) o partenariados (PPPs, término más común en inglés)–, nacieron en 1992 en el Reino Unido como una treta contable para esquivar las restricciones del gobierno sobre el endeudamiento público, punto que sigue siendo la principal atracción para los gobiernos y las instituciones internacionales. A medida que en el resto de Europa y del mundo se comenzó a limitar el endeudamiento público con la aplicación de medidas de austeridad, también se disparó la utilización de las CPPs como un componente de la política de privatizaciones y una forma de equilibrar los presupuestos mediante la ocultación del endeudamiento.

Analizando el proceso de la financiarización y la expansión del dogma neoliberal a nivel internacional, europeo y en el Estado español, se muestra además una clara tendencia dirigida a promover el modelo CPP por parte de las instituciones como herramienta de privatización de los bienes y servicios públicos. Un breve recorrido destacando algunas estrategias económicas y políticas relevantes en las últimas décadas nos ayudará a entender y contextualizar mejor el auge de las CPPs en nuestro territorio.

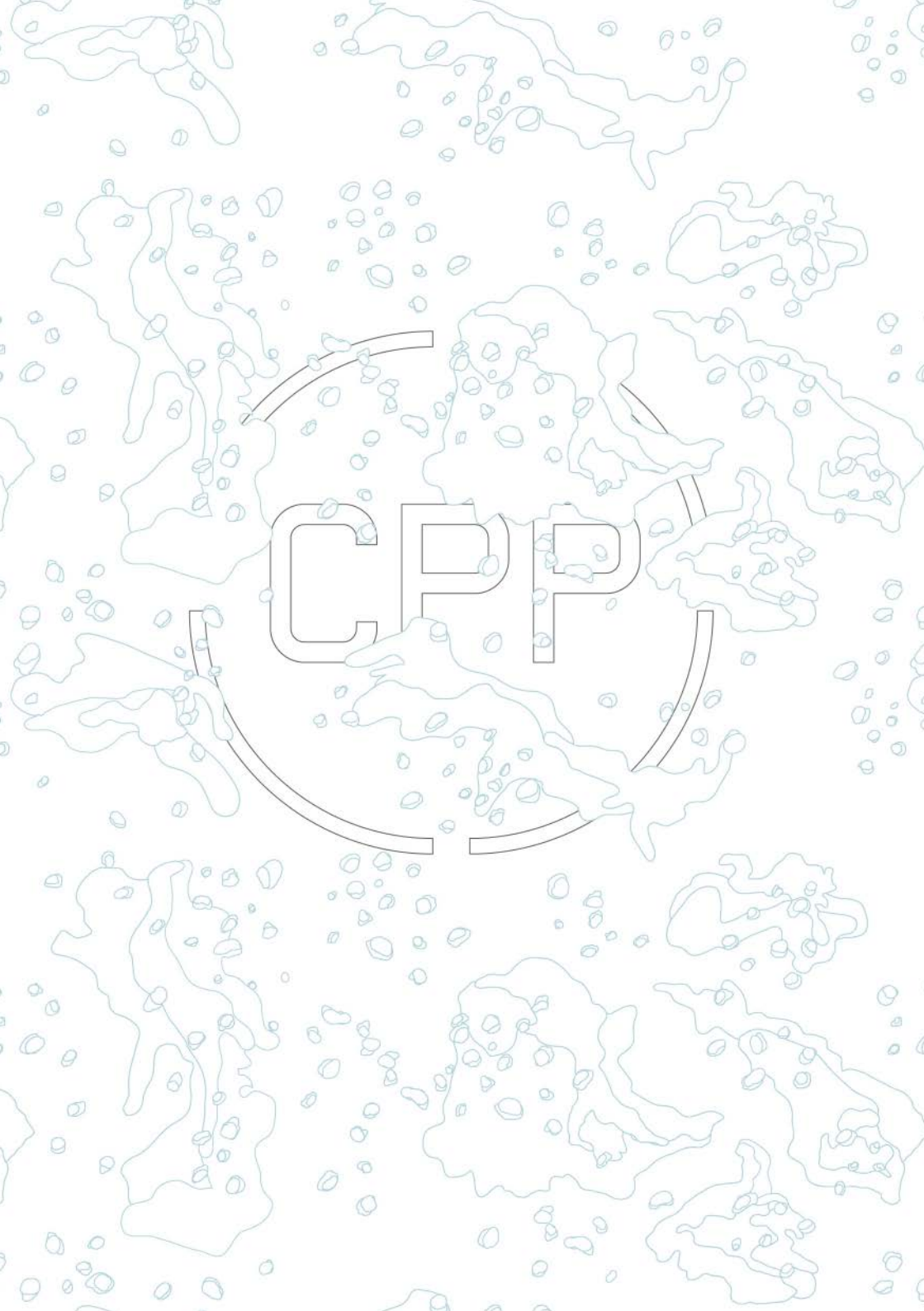
La receta CPP está convirtiéndose en la solución casi única para financiar y/o gestionar nuestros bienes y servicios públicos. El mantra que escuchamos una y otra vez es que «lo privado» es más «eficaz» y «eficiente» en la gestión de nuestra economía productiva y reproductiva.¹ Así, hay que invitar y facilitar al sector privado su participación en los sectores que tradicionalmente han sido de dominio público (como salud, educación, transporte, infraestructuras, etc.).

¹ Por «economía reproductiva» nos referimos al conjunto de los trabajos reproductivos y trabajos de cuidados, que engloban los trabajos necesarios para la reproducción humana, y también al conjunto de atenciones y cuidados necesarios para el sostenimiento de la vida y la supervivencia humana. Tradicionalmente son las mujeres las que se ocupan de estas labores invisibilizadas, de manera no remunerada.

Pero cada vez van surgiendo más voces críticas; como el Tribunal de Cuentas Europeo, que criticó en 2018² la ineficacia de muchos proyectos CPPs en diferentes estados miembros de la UE. De hecho, en el caso del Estado español, a diferencia de otros países y pese a ser uno de los estados miembros donde su práctica está más extendida, en la actualidad no existe un reglamento específico sobre CPPs ni autoridad a cargo de los proyectos CPP que opere de manera óptima. La reciente puesta en marcha de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública (OI-ReScon) apunta a un nuevo escenario, pero acumula diversos interrogantes.

En dicho informe se muestran cómo las CPP funcionan muy bien para el inversor, el sector privado y la clase política gobernante, mientras frecuentemente socavan las arcas públicas y muchas veces fallan a la hora de responder a las necesidades de la ciudadanía y no respetan el medioambiente. En este sentido, se incluye como caso de estudio en este informe el paradigmático caso de la AP7; la autopista del Mediterráneo que comunica toda la costa mediterránea desde la frontera con Francia hasta Algeciras, con un conflicto abierto entre Abertis y el Ministerio de Fomento.

² Informe Especial Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf



CPP

2.

PRINCIPALES RIESGOS DE LAS COLABORACIONES O CONCESIONES PÚBLICO-PRIVADAS (CPPs)

Las CPPs varían según los distintos países y sectores (ODG, 2018). Pueden incluir desde colaboraciones de tipo informal y de corta duración para implementar programas o proyectos específicos, hasta acuerdos contractuales más complejos, formales y a largo plazo en los que el sector privado se implica en el suministro de activos y servicios (Hall, 2015).

La experiencia de las CPPs ha sido abrumadoramente negativa y pocas han conseguido resultados positivos para el interés público, exponiendo lo público a tremendos riesgos.



¿QUÉ ES UNA COLABORACIÓN O CONCESIÓN PÚBLICO-PRIVADA?

Las grandes instituciones promotoras de las CPPs utilizan definiciones muy amplias, dejando así margen para que las CPPs puedan diseñarse para lograr una amplia variedad de objetivos en diversos sectores, como el transporte, la vivienda social y la asistencia sanitaria, y para que puedan estructurarse adoptando diferentes enfoques. El Banco Mundial define las CPPs como un «acuerdo entre el sector público y el sector privado, donde parte de los servicios o labores de responsabilidad pública son suministrados por el sector privado bajo un acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio o de la infraestructura». La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) define las CPPs como «acuerdos contractuales a largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado donde el último financia y presta un servicio público usando un activo de capital y compartiendo los riesgos asociados» (OECD, 2012). La Comisión Europea define las CPPs como la «colaboración entre el sector público y privado para el desarrollo de una infraestructura pública y/o el desempeño de un servicio público. Bien sea en el diseño, construcción, financiación, operación o mantenimiento o en el conjunto de esas fases donde la organización concesionaria recibe pagos de los usuarios o de la Administración pública» (Comisión Europea, 2004).

En la práctica, estas amplias definiciones se han traducido en políticas y legislaciones, permitiendo modalidades diversas de CPPs, pasando por arreglos como las concesiones, las empresas mixtas o las CPPs contractuales. En el sector del agua, por ejemplo, las CPPs pueden ir desde una menor implicación privada con un contrato de servicios hasta una privatización integral.

Podemos distinguir tres categorías principales de CPPs

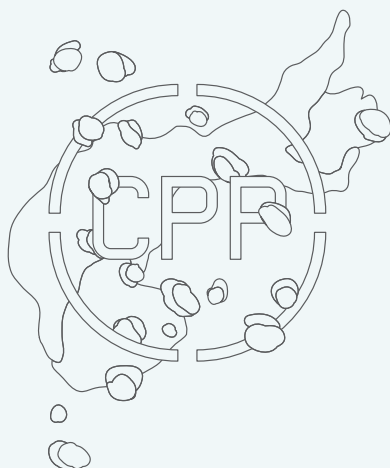
-
- A** → **Concesiones.** Significa que el actor privado está autorizado a cobrar al público por el uso de las instalaciones, generalmente mediante el pago de un peaje, una cuota o factura (por ejemplo, una tarifa de agua o peajes en una carretera), lo que puede complementarse con subsidios pagados por el gobierno. El peaje, cuota o factura, reembolsa al privado los costes de construcción y operación de las instalaciones.
-
- B** → **Empresas conjuntas/mixtas,** o *CPPs institucionales*, donde tanto el sector público como el privado se convierten en accionistas de una tercera empresa.
-
- C** → **CPPs contractuales,** donde la relación entre las partes está regida por un contrato. En la UE, la forma más común de CPP es el contrato «llaves en mano» de diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación. Aquí se encargan al socio del sector privado todas las fases del proyecto, desde el diseño a la construcción, la explotación y el mantenimiento de la infraestructura, incluida la recaudación de fondos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018). En el Estado español se han identificado dos modelos diferentes en la modalidad c: uno es el modelo PFI (del inglés *private finance initiative*) y otro el modelo CPP (del inglés *public private partnership*) que vienen sintetizados más adelante.

Existen principalmente dos formas de devolver la inversión a la parte privada. A través del **«usuario paga»**, por ejemplo, a través de peajes en la autopista o por medio de un pago fijo en la factura de suministro. O utilizando la fórmula el **«Gobierno paga»**. Esto significa que el pago al sector privado proviene de pagos regulares del socio público en base al nivel del servicio proporcionado. Los pagos pueden depender de que el bien o servicio se brinde según la calidad definida en el contrato o de que los servicios se brinden a los usuarios –como una carretera de «peaje oculto»–, que es gratis para los usuarios, pero el gobierno paga una tarifa por conductor al operador (ODG, 2018).

Teniendo en cuenta las características más destacadas que los proyectos gestionados por CPPs han mostrado en la práctica, podemos dar la siguiente definición:

DEFINICIÓN COLABORACIÓN O CONCESIÓN PÚBLICO-PRIVADAS (CPP)

Las CPPs son contratos a medio o largo plazo entre el sector público y el sector privado. Respaldados por garantías públicas, el sector privado construye y/o gestiona bienes o servicios tradicionalmente proporcionados por las instituciones públicas (ya sea a nivel nacional, regional o local), -como hospitales, escuelas, carreteras, vías férreas, agua, saneamiento y energía, entre otros. De este modo, se comparte el riesgo del proyecto entre el sector público y el privado o directamente se carga íntegramente en lo público. El contrato puede cubrir las fases de diseño, construcción, financiación, operación o mantenimiento, o cubrir el conjunto de ellas, donde el actor privado recibe pagos de las personas usuarias o de la Administración pública.



LOS PRINCIPALES RIESGOS DE LAS CPPs

Existe una amplia literatura que demuestra los riesgos que pueda conllevar el modelo CPP³. Resumiendo, identificamos cuatro riesgos principales:

1 → LAS CPPs SALEN MÁS CARAS

Las CPPs son, en la mayoría de los casos, el método más caro de financiación. Cuestan a los gobiernos –y, por consiguiente, a la ciudadanía– significativamente más a largo plazo que si los proyectos hubiesen sido financiados directamente con endeudamiento público. Se debe, entre otros, al tipo de interés más alto para las operaciones de financiación privada en comparación con los préstamos al gobierno, al hecho de que las empresas del sector privado esperan obtener un beneficio de su inversión, que se añade al coste global de la inversión, o al aumento del coste final de un proyecto a causa de los costes de renegociación. La posición privilegiada de la empresa del sector privado, la falta de experiencia de la entidad pública en estas negociaciones y la falta de transparencia hacen que la renegociación por lo general aumente considerablemente el coste del proyecto (ODG, 2017b). Sin embargo, la rentabilidad política puede ser favorable para la clase política gobernante, ya que ofrece la posibilidad de llevar a cabo en poco tiempo (cuatro años hasta las próximas elecciones) «grandes cosas». Las políticas a corto plazo salen muchas veces rentables a nivel electoral, pero no a largo plazo para las arcas públicas.

2 → LAS CPPs CONLLEVAN MÁS RIESGOS PARA LA PARTE PÚBLICA

En principio, en un proyecto de CPP los riesgos deberían asignarse a la parte que esté mejor capacitada para gestionarlos, con el objetivo de alcanzar el equilibrio óptimo entre el desplazamiento del riesgo y la compensación para la parte que lo asume (Tribunal de Cuentas Europeas, 2018). El socio del sector privado a menudo es responsable de los riesgos asociados con el diseño, la construcción, la financiación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura, mientras que el socio del sector público por lo general asume riesgos normativos y políticos. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que cuando estos riesgos son asumidos por la entidad pública

³ Consultar, por ejemplo: ODG (2017b), Manifiesto internacional (2017), Tribunal de Cuentas Europeo (2018), EURODAD (2018), ODG (2018), EURODAD (2019).

da lugar muchas veces a los **pasivos contingentes**. Estos son costes ocultos, pagos que los gobiernos pueden tener que realizar por riesgos asumidos; por si acontece algún evento incierto futuro fuera del control del gobierno, como por ejemplo si la demanda cae por debajo de un nivel específico (el riesgo de demanda).

Las prácticas actuales de contabilidad de las CPPs permiten a los gobiernos mantener el proyecto fuera de sus cuentas, ya que es el sector privado y no el gobierno el titular del préstamo que financia el proyecto. Se llama «contabilidad creativa», donde el coste real de un proyecto está escondido «fuera de balance» y, por tanto, no son transparentes ni auditables. Existe una falta total de información sobre los avales públicos en proyectos CPPs. A día de hoy, no se puede calcular con exactitud cuánta deuda pública se podría crear a través del modelo CPP –si lo público tiene que rescatar una inversión privada–, convirtiendo la deuda privada finalmente en deuda pública. Dichas prácticas exponen las finanzas públicas a excesivos riesgos, y en muchos de estos casos de «rescate» pueden calificarse como deudas ilegítimas.



¿QUÉ ES UNA DEUDA ILEGÍTIMA?

En derecho internacional, una deuda es ilegítima si:

- Procede de préstamos que, por cómo fueron concedidos, gestionados y en aquello que financian, de forma directa o indirecta, atentan contra la dignidad de la vida de los ciudadanos y ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos.
- Es deuda que se deriva de acuerdos financieros que (o bien en la contratación o renegociación, o bien en lo que establecen, en lo que financian o en los impactos que causan) viola los derechos humanos o los principios de derecho internacional reconocidos por las naciones del mundo y que rigen las relaciones entre los estados y entre los pueblos.
- La deuda externa también puede ser considerada ilegítima en su globalidad, en tanto que mecanismo de dominación y empobrecimiento, que perpetúa unas relaciones sur-norte injustas y desiguales, que responde fundamentalmente a los intereses de los acreedores y, en concreto, de las élites económicas (en el norte y en el sur global).
- Una deuda cuyos fondos se emplean para adquirir medios y armas para reprimir a la población o para fines muy discutibles, como comprar navíos de guerra, submarinos, cazabombarderos y helicópteros de combate.
- Deudas contraídas a espaldas de la ciudadanía, contra sus derechos, deteriorando o destruyendo el medioambiente.
- También los rescates a la banca, porque no cumplen para lo que han sido concebidas sino destinados a que el sector financiero privado se deshaga de activos tóxicos, pagar parte de sus deudas y reestructurarse obteniendo grandes beneficios.

La deuda ilegítima, por tanto, es una deuda que el prestatario no puede ser obligado a pagar.

La «deuda ilegítima» no es una noción técnica ni jurídica, sino un concepto político que evoluciona en función del contexto territorial. Es decir, debe ser la propia ciudadanía la que defina democráticamente qué es la deuda ilegítima en un determinado momento histórico⁴.

La definición de una deuda como ilegítima es independiente de la organización política del Estado que la contrae, sea este una dictadura o un gobierno constitucionalmente elegido en las urnas. Su impago no obedece a cuestiones legales, sino al carácter injusto y moralmente ilegítimo de una deuda que genera grandes desigualdades y va en contra del bien común.

4 Ejemplo de definición de la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda (PACD), plataforma ciudadana del Estado español surgida del movimiento 15M en 2011: <https://auditoriaciudadana.net/2013/04/11/lo-que-quiere-decir-la-pacd-cuando-habla-de-auditoria-ciudadana-de-la-deuda-y-de-deuda-ilegitima-castcat/>

**3 → LAS CPPs AMENAZAN LA DEMOCRACIA,
FALTA DE TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN**

Las CPPs suelen adolecer de falta de transparencia y escrutinio público limitado, que conduce en muchos casos a una toma de decisiones deficiente –debido a una menor supervisión–, y a un aumento de oportunidades para el comportamiento corrupto (ODG, 2017b). La falta de transparencia es consecuencia de una transparencia fiscal deficiente y de procesos de toma de decisiones opacos. Muchos países no revelan públicamente los detalles completos de las garantías y los pasivos contingentes asociados con las CPPs, ni las condiciones que los generaron o sus contratos, lo que es de vital importancia para el escrutinio público. Ello hace que las decisiones de política fiscal estén menos informadas y anima a los gobiernos a avanzar con proyectos incluso cuando pueden crear problemas fiscales en el futuro.

Además, los contratos CPP muchas veces socavan el derecho y la obligación del Estado de regular en el interés público. Las CPPs pueden limitar la capacidad de los gobiernos de promulgar nuevas políticas –por ejemplo, regulaciones medioambientales o sociales reforzadas– que pueden afectar a proyectos específicos. Se podría decir que las CPPs hipotecan el futuro, reduciendo las posibilidades para futuros gobiernos de implementar políticas progresistas.

4 → LAS CPPs PRODUCEN IMPACTOS SOCIALES, AMBIENTALES Y DE GÉNERO

Las CPPs pueden resultar en abusos a los derechos humanos, sociales, ambientales y de género. En muchos casos, el sector privado selecciona un pequeño número de los proyectos más rentables y convence a los gobiernos para que den prioridad a la inversión a dichos proyectos, no teniendo en cuenta la distorsión que esto causa en la provisión de los servicios públicos, la sostenibilidad del proyecto ni sus impactos en los derechos humanos y ambientales. El servicio final no importa, lo que importa es la rentabilidad económica; el “negocio de construir”. En el caso de las infraestructuras, esto ha creado una tendencia a financiar megaproyectos según la lógica Gran-Gran-Gran: grandes proyectos, grandes inversiones, grandes corporaciones (XSE, 2018). Un ejemplo paradigmático en el Estado español, es el fallido proyecto Castor, a día de hoy pendiente de resolver, y que ha generado una fuerte contestación social⁵.

La construcción de grandes proyectos con el modelo CPP –como represas, redes eléctricas, plataformas petrolíferas, gaseoductos, minas, puertos, ferrocarriles y autopistas–, produce una violación de los derechos humanos fundamentales. Los grandes proyectos de infraestructura o corredores como la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*) están destruyendo territorios y ecosistemas, y desplazando comunidades enteras, especialmente en el sur global, que se enfrentan además a violencia y represión por parte de las corporaciones.

El modelo CPP de megaproyecto tiene un impacto climático devastador, que pone en peligro a las comunidades y generaciones futuras, que se ven afectadas por el cambio climático, especialmente en el sur global. Los megaproyectos diseñados en todo el mundo se basan fundamentalmente en el transporte con altas emisiones de carbono (aeropuertos, autopistas) y en la infraestructura energética (incluidos los combustibles fósiles).

El modelo CPP exagera la desigualdad de género. Primero, la búsqueda de ganancias por parte del sector privado restringe el acceso a los servicios para las personas más vulnerables, a menudo las mujeres, mujeres emigra-

⁵ El Caso Castor es una acción ciudadana en forma de querrela criminal, impulsada por el ODG, Xnet y el IDHC. Su objetivo es depurar responsabilidades y acabar con el fraude y la impunidad generados en torno al proyecto Castor; una obra de almacenamiento de gas que no ha entrado ni un solo día en funcionamiento, ejecutado por EscalUGS de ACS, con la complicidad del PP y del PSOE. El coste de la controvertida indemnización a la empresa fue cargado en un principio a los bolsillos de las personas consumidoras de gas, ahora frenado pero pendiente de resolución definitiva: <https://casocastor.net/>

das, etc. Por ejemplo, un cambio en las tarifas de los usuarios del transporte afecta especialmente a las mujeres, ya que son las principales usuarias para ir al trabajo o para realizar su trabajo de cuidadoras. Además, mientras más pagan los gobiernos a empresas privadas, menos pueden gastar en servicios sociales esenciales y con una perspectiva de género, como la protección social universal, vitales para la realización de los derechos de las mujeres. Por último, el objetivo del inversor privado de obtener beneficios, limita la provisión de trabajo decente para las mujeres en los proyectos CPP. Por ejemplo, existe una tendencia creciente a utilizar agencias internacionales para subcontratar trabajadores con contratos flexibles (Graham, 2010). La lógica de la subcontratación deteriora las condiciones de trabajo, especialmente en lo que respecta a la prevención de riesgos laborales.



3.

EL CONTEXTO GLOBAL: LA EXPANSIÓN DEL DOGMA NEOLIBERAL Y LA FINANCIARIZACIÓN

Cuando en los años noventa y los dos mil se hablaba de que «vivimos en un mundo globalizado», se hacía referencia a la expansión del capitalismo por todo el globo (con algunas excepciones geográficas), y que suponía una transformación profunda de las economías y sociedades, afectando a nuestra manera de pensar, de relacionarnos, a nuestras culturas y valores. Experimentamos un exponencial avance tecnológico, pero también una profundización de la división internacional y sexual del trabajo⁶. En búsqueda de sueldos más bajos (un factor determinante para el precio final de los bienes y servicios), se reorganizó la producción económica internacional, deslocalizando la producción y externalizando sus impactos sociales y ambientales. Experimentamos la aceleración del comercio internacional y el aumento de las actividades de transporte de bienes por todo el mundo, cobrando mayor importancia el rol de las empresas multinacionales y la libre circulación de capitales junto con la implantación definitiva de la sociedad de consumo.



⁶ Se activan las cadenas globales de cuidados. Mujeres principalmente del sur global dejan a sus familias, inmigrando principalmente a países del norte global para trabajar como cuidadoras de personas mayores y niños.

Los impactos han sido gravísimos para el medioambiente (desaparición de muchas especies⁷, aceleración del cambio climático, etc.), para los sectores más vulnerables de las sociedades (personas migradas, mujeres, niños), y para las personas trabajadoras que perdían sus puestos y que veían cómo empeoraban sus condiciones laborales. Se ha visto afectado el ordenamiento jurídico uniformizando y simplificando procedimientos y regulaciones nacionales e internacionales, en muchos casos favoreciendo a actores económicos y financieros. Indudablemente, los ganadores de la globalización han sido las corporaciones multinacionales, que surgían como actores poderosos en el mapa mundial y las élites económicas y políticas del norte y sur global, que podían participar del juego y quedarse con el trozo más grande del pastel.

Si ahora hablamos de que «vivimos en un mundo financiarizado», ¿qué quiere decir? Significa que vivimos en una fase actual de la economía capitalista en la que las finanzas se han vuelto extraordinariamente poderosas, penetrando en nuestras vidas cotidianas y las decisiones políticas internacionales, nacionales, regionales y locales.

¿QUÉ ES LA FINANCIARIZACIÓN?

La financiarización es un proceso y una fase actual de la economía capitalista en la que las finanzas se han vuelto extraordinariamente poderosas, penetrando en las vidas cotidianas y las decisiones políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. Se basa en la especulación de diferentes productos financieros no ligados a la economía real, que se compran y venden, generando plusvalías de origen «ficticio» por no estar relacionadas al valor de un bien material, sino a su valor futuro.

⁷ Véase la sexta gran extinción.
https://elpais.com/elpais/2015/06/19/ciencia/1434727661_836295.html

LA DIMENSIÓN HISTÓRICA DE LA FINANCIARIZACIÓN

La financiarización está estrechamente ligada al proceso de la globalización y a la expansión del neoliberalismo como concepto ideológico y modelo dominante. Para entender el éxito del neoliberalismo hay que volver a los años setenta. La crisis de los setenta marcó el fin del crecimiento económico de los EE.UU. y las economías más desarrolladas (1945-1970) que se habían basado hasta entonces en un modelo de crecimiento económico a través de la economía productiva, marcó el fin de una era que estaba caracterizada por el pacto social entre formaciones socialdemócratas, las burguesías europeas y la construcción del estado de bienestar (Espai Fàbrica, 2017). Los años que siguieron fueron una década de profunda crisis económica mundial, marcados por la crisis petrolera de 1973 y 1979 y las crisis de la deuda externa de los países del sur global, en Latinoamérica, África y Asia. Al mismo tiempo, la ruptura del sistema monetario internacional de Bretton Woods⁸ en 1970 requería un nuevo diseño del sistema financiero internacional.

Este nuevo sistema financiero fue diseñado según las pautas del neoliberalismo que compartía el *establishment* mundial durante los años setenta y ochenta. Fueron recogidas en un texto, redactado en 1990 por el economista estadounidense John Williamson, y se conocieron como el **Consenso de Washington**. Los principales «dogmas de fe» son los siguientes (ODG, 2003).

-
- **El papel del Estado:** Dado que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, los gobiernos deben reducir al Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión. El Estado debe ser un facilitador de negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz (gobernanza).

⁸ En el acuerdo de Bretton Woods de 1944, se estableció el dólar estadounidense como moneda central del sistema financiero internacional, ligándolo al oro y un cambio fijo con las demás monedas de las grandes economías mundiales.

-
- **Sobre las ventajas de la globalización (y financiarización):** Las economías de los países deben internacionalizarse a toda costa. Hay que abrir fronteras al capital, atraer el máximo de inversiones extranjeras, tratar que la producción doméstica salga al exterior y las empresas extranjeras se instalen en territorio nacional. En una palabra, hay que transnacionalizarse.
-
- **Sobre la distribución:** La presencia de polos de desarrollo y de élites prósperas desencadenará un proceso de «cascada de riqueza» desde estos polos hasta las clases menos favorecidas por el modelo (teoría «de la filtración, o goteo, hacia abajo»).

Este dogma neoliberal se tradujo en un conjunto de medidas políticas, promovidas por las instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), los bancos de desarrollo regionales y de inversiones, las instituciones de la Unión Europea y por los gobiernos conservadores del norte y del sur global. **La puesta en práctica del dogma neoliberal significaba la reducción del gasto público, la reducción de los salarios, la privatización de empresas públicas para mejorar la competitividad y la reducción de impuestos como herramienta para reactivar la economía.** Como consecuencia de ello, el sector público se debilitó, desaparecieron, o se redujeron, muchas políticas de protección social y muchos servicios y bienes públicos fueron privatizados con el objetivo de reducir el gasto público y el déficit.

LA EXPANSIÓN DEL PODER FINANCIERO

La financiarización supuso la expansión del poder de los actores financieros sobre la economía y el sector público, creando nuevos instrumentos y mecanismos financieros para ampliar cada vez más su dominio. En el sector de las finanzas, las políticas neoliberales llevaron a la liberalización de las finanzas, reduciendo barreras, eliminando regulaciones y mecanismos de control, facilitando paraísos fiscales, reduciendo impuestos de las grandes corporaciones, desregulando las inversiones extranjeras directas en los países del sur global, etc. Las finanzas podían prosperar, expandirse, adaptar nuevos roles y entrar en espacios donde antes no existían. Por ejemplo, la liberalización del mercado financiero en el marco del Acuerdo de Servicios Financieros (1999), en el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (1994) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) permitió a los EE.UU. exportar el modelo financiero de desregulación extrema a más de cien países firmantes de la OMC (ODG, 2005).

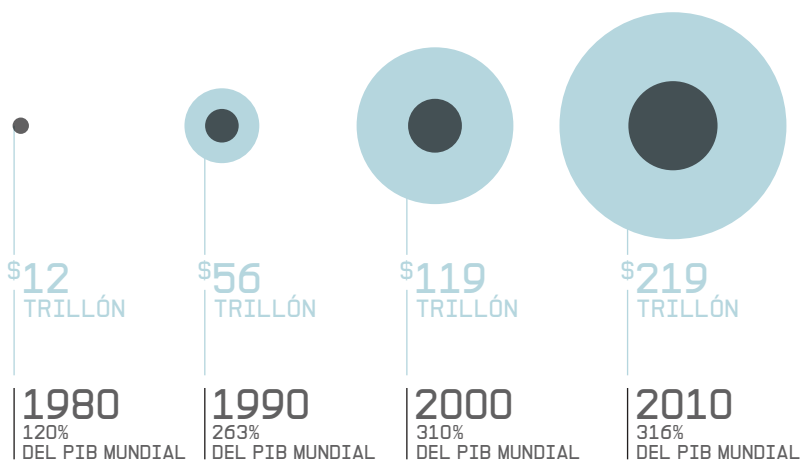
Paralelamente, creció el poder y el volumen⁹ de los actores financieros (como fondos buitres) y sus lobbies, que en gran medida influenciaron directamente las decisiones políticas, creando una cartera inmensa de mecanismos que permitían extraer el máximo de beneficios de la economía productiva y reproductiva. En otras palabras, los intereses financieros están ahora en todas partes, desde los servicios públicos, la deuda privada y de los hogares, desde la especulación inmobiliaria al comercio de carbono, desde los bonos de infraestructura y los fondos de pensiones hasta las CPPs. Las nuevas élites financieras se han establecido como un actor casi intocable. La gestión de la crisis financiera de 2008 por parte de los políticos ha mostrado indudablemente la influencia predominante de las finanzas en la política internacional y nacional. Ni en el Estado español, ni en otros países afectados por la crisis financiera, hemos visto la implementación de leyes de control y prevención, medidas legales y depuración de responsabilidades, tal como se había prometido a la ciudadanía.

⁹ Los 50 mayores inversores, a nivel mundial, detentan el 39,78% del control de la red global de empresas multinacionales. En su mayoría son del sector financiero. Blackrock, en 2013, participaba directamente en 35 de las empresas más grandes en el ámbito del Estado español. Gestiona más de 5,1 billones de dólares en activos, lo que representa 4 veces y media el PIB del Estado español. Véase: Vitali, Stefania; Glattfelder, James B., Battiston, Stefano. (2011). The network of global corporate control. Y Santos Castroviejo (2013): Elites del poder económico en el Estado español en 2013.

LA ACUMULACIÓN DE RIQUEZA FUERA DE LA ECONOMÍA PRODUCTIVA Y REPRODUCTIVA

Otra característica clave del proceso de financiarización es un cambio en la forma en que se acumula la riqueza. Las políticas neoliberales abrieron la puerta a un nuevo modelo de economía ficticia, donde los rendimientos más altos ya no se obtienen a través de la economía real, sino a través de la especulación en mercados financieros. Mientras que en el pasado las ganancias provenían principalmente de la producción de productos básicos y el comercio de bienes, hoy en día la riqueza global se extrae en gran parte a través de canales financieros especulativos en vez de reinvertirse en la economía productiva. Según el Transnacional Institute en 2010, la riqueza financiera fue el 316% del PIB global.

Figura 1
Activos financieros globales
vs. PIB global



Fuente: TNI (2018): Financialisation. A primer.

IMPACTOS DE LA FINANCIARIZACIÓN

El proceso de la financiarización ha llegado a un punto en el que se puede decir que todo se ha convertido en un producto financiero; un *asset class*¹⁰. Todo es mercantilizable. Vivimos en un momento de profunda financiarización de nuestra vida cotidiana. La financiarización está presente en los bienes y servicios públicos o comunes para cubrir las necesidades de la población como la educación, la sanidad, la energía, las infraestructuras, la vivienda, la alimentación, las políticas de ayuda al desarrollo o del clima. Con la entrada de las finanzas privadas en estos sectores, el sector público ha dejado gradualmente de responder a la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCAs) de la ciudadanía y ahora responde ante los inversores.

La financiarización ha incrementado las desigualdades globales entre países, clases y géneros, mientras que las ganancias y la riqueza concentrada por el sector financiero aumentó como nunca antes¹¹. Las perdedoras de la financiarización y la expansión neoliberal han sido indudablemente las poblaciones de los países del sur y del norte global. Han sufrido los impactos de la crisis sistémica de 2008 y han pagado el precio de los programas de «rescate y ajuste estructural» o «alivio de deuda» que las instituciones nacionales, supranacionales o multilaterales, (especialmente del FMI) les han impuesto.

10 En finanzas, una clase de activos es un grupo de instrumentos financieros que tienen características financieras similares y se comportan de manera similar en el mercado. A menudo podemos dividir estos instrumentos en aquellos que tienen que ver con activos reales y aquellos que tienen que ver con activos financieros.

11 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/03/13/The-Distribution-of-Gains-from-Globalization-45722>

EL AUGE DE LAS COLABORACIONES O CONCESIONES PÚBLICO-PRIVADAS (CPPs)

En medio del proceso de la expansión del neoliberalismo y financiarización, aparece el modelo de las colaboraciones o concesiones público-privadas (CPPs). Entre los principales argumentos para defender a las CPPs, uno de lo más recurrentes es que diluyen la carga presupuestaria, no teniendo que pagar el bien o servicio público inicialmente, y permitiendo fraccionar y diferir el pago de una obra o de la puesta en marcha de un servicio. A su vez, se ha argumentado que dotan de ventajas al sector público debido a que, sin perder la titularidad del bien, transfieren el riesgo al sector privado y evitan que los activos computen como deuda en el balance (Hernando Rydings, 2012). También se han señalado ventajas para los inversores privados, ofreciéndoles «garantías importantes, especialmente la estabilidad de los flujos de capital a largo plazo procedentes de las finanzas públicas, así como la incorporación de ventajas sociales o medioambientales a un proyecto» (Comisión Europea, 2009). Respecto a la calidad del servicio, se insiste en que las CPPs aceleran la puesta en marcha del servicio y mejoran la eficiencia, la gestión, la dirección y la transparencia en la actividad. Según Deloitte, corporación global enfocada en la prestación de servicios de consultoría y asesoramiento financiero al sector público y privado, las CPPs permiten disponer de los recursos financieros necesarios para la ejecución de proyectos frente a los principios de estabilidad o restricción presupuestaria¹².

Sin embargo, la mayor razón para la promoción de las CPPs ha sido la narrativa neoliberal de la «eficiencia» y «eficacia» del sector privado frente a los estados, que se encuentran en situación de «falta de liquidez y demasiado endeudados para hacer frente a las necesidades de inversiones».

En las instituciones multilaterales como el FMI y especialmente el BM (supuestamente instituciones con mandato de crear prosperidad y desarrollo) ha ganado la versión oficial del *establishment*, que defiende que la única solución para cubrir las necesidades de financiamiento del desarrollo es atraer la financiación privada. Este argumento se nutre del hecho de que, tras el rescate del sector bancario después de la crisis financiera en 2008, en los países del norte global, las arcas públicas se habían quedado vacías, y los límites del déficit público no permiten a los estados endeudarse más. En esa línea, las instituciones neoliberales promueven el modelo CPP como la solución perfecta para cubrir la falta de liquidez de los gobiernos y la pre-

12 <https://www.iagua.es/noticias/espana/deloitte/17/07/27/exito-o-fracaso-apps-de-pende-que-haya-marco-institucional-y-legal>

sentan como la única solución para apalancar el «agujero de financiación»¹³. Paradójicamente, esas instituciones confían en la buena fe de los inversores privados (como bancos privados o fondos de inversión), que fueron los que provocaron la crisis de 2008, y, gracias al rescate y la intervención pública, pudieron acumular beneficios en su favor.

Terminamos con un ejemplo clave. **En la Unión Europea se ha traducido el dogma neoliberal en un conjunto de políticas contables que frenan la capacidad de inversión pública** y que incentivan a las autoridades públicas para utilizar el modelo CPP en lugar de la forma tradicional de financiación pública. El Sistema Europeo de Cuentas 2010 (**SEC2010** en sus siglas en inglés, European System of Accounts 2010) establece que los gastos de inversión pública deben registrarse en las cuentas una sola vez, en el transcurso del año en que se realiza esa inversión, lo que significa que reciben el tratamiento de cualquier otro gasto general (Research for Action, 2018). Por lo tanto, estas reglas prohíben a las administraciones públicas amortizar sus inversiones durante todo el período de inversión como lo harían las corporaciones privadas. La consecuencia de esta regla es ponderar inmediatamente en un año las inversiones en déficit público que podrían haberse distribuido en 5, 10, 15 o 20 años, (CADTM, 2019). Por ejemplo, la misma inversión de 10 millones de euros en el sector público aumentará su peso en las finanzas públicas en un año determinado, mientras que solo pesará 1 millón de euros durante 10 años en el sector privado. Como consecuencia, las administraciones públicas buscan un «socio» privado que no esté bajo las mismas restricciones y que pueda invertir para su propio beneficio en el marco de las CPPs.

¹³ Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que para 2030 se necesitarán 70 billones de dólares adicionales en infraestructura.

ANTE EL CONTEXTO PRIVATIZADOR: LA RESPUESTA DESDE LO PÚBLICO-COMUNITARIO

Ante este contexto global, han surgido alternativas y propuestas transformadoras de financiación y gestión de los servicios que demuestran que es posible –y deseable– recuperar o construir unos servicios públicos eficaces, democráticos, respetuosos con el medioambiente y accesibles para toda la población. Las alternativas pasan por diferentes posibilidades, que implican el control público y/o la gestión comunitaria. Estas se suelen generar a nivel local, relacionadas con el movimiento municipalista.

En el Estado español, el movimiento de las (re)municipalizaciones reclama la transparencia y el control democrático de los servicios públicos a través de procesos y una posible gestión comunitaria¹⁴. Los municipios, en colaboración con la ciudadanía organizada, han logrado remunicipalizar casi 100 servicios en 66 municipios en los últimos 10 años, siendo el abastecimiento de agua el servicio donde se logró el mayor número de recuperaciones de la gestión pública¹⁵. Otro ejemplo de gestión público-comunitaria son los espacios vecinales y autogestionados, como Can Batlló, en Barcelona, donde se realiza un trabajo voluntario colectivo para cubrir las necesidades de la comunidad.

En el umbral de las contrataciones públicas, experimentamos también un creciente rol de la economía social y solidaria (ESS). Los actores participantes realizan servicios para las administraciones públicas, basándose en criterios de la sostenibilidad social y ecológica, respetando las DESCAs y desplazando el criterio económico a un segundo lugar. La ESS ofrece una alternativa sostenible al agresivo modelo CPP que proponen las grandes corporaciones y que sigue la lógica de la acumulación máxima de beneficios como principal objetivo.

14 Por ejemplo, la Alianza Nacional contra la Privatización del Agua.

15 <https://www.elsaltodiario.com/remunicipalizacion/casi-cien-servicios-remunicipalizados-66-municipios-2011-2019-agua-publica>

4.

EL CONTEXTO ESPAÑOL: UNA MIRADA SOBRE LA GOBERNANZA PÚBLICO-PRIVADA

A finales de los setenta, y con más intensidad en los ochenta, los procesos de desindustrialización obligaron a las ciudades a tomar posición en la división internacional del trabajo. Las grandes ciudades perdían su capacidad competitiva en el sector industrial y reforzaban su especialización económica en el sector terciario, en sectores como el comercio, el turismo, servicios de ocio y cultura, etc. Algunas estrategias de planificación territorial y económica, antes centralizadas por los estados, reescalaron hacia los gobiernos locales y regionales (Brenner, 2004). En el Estado español, este proceso se solapó con el ciclo de democratización tras la dictadura, descentralizando competencias especialmente hacia las comunidades autónomas, pero también a los gobiernos locales. Según avanzaba esta reorganización competencial, entraron a formar parte del gobierno de las ciudades distintos actores no-gubernamentales, coaliciones público-privadas y corporaciones transnacionales.



La crisis de las políticas intervencionistas asociadas al periodo fordista y las críticas al exceso de burocracia del Estado promovieron la «eficacia» y la «eficiencia» del mercado como métricas óptimas para evaluar y mejorar la acción pública. De forma temprana, en el Reino Unido se implantó un nuevo marco normativo y político: el *new public management*. La propuesta del primer ministro Tony Blair para reformar el estado de bienestar pasaba por impulsar un sistema que combinara «la provisión privada y pública en una nueva forma de colaboración para nuestra época» (citado en Deacon, 1998: 307). Esta «tercera vía» incorporaba soluciones público-privadas como alternativa a la planificación público-estatal cuestionada por ser jerárquica, burocrática e ineficiente (Davies, 2011).

Organismos como la UE, la OCDE, el FMI o el Banco Mundial insistieron y siguen enfatizando que las ciudades y sus gobiernos tienen que ser «emprendedores», apostando por las estrategias del *new public management*¹⁶. Dichas estrategias, asentadas en los ayuntamientos del contexto español a partir de los años ochenta y noventa, prometían incrementar no solo la eficiencia en el gasto público, sino también el valor diferencial de las ciudades y su capacidad de mando en los circuitos financieros globales. **Las principales características de este modelo de ciudad-empresa son la integración del capital privado en la arquitectura institucional a través de CPPs, los proyectos urbanos o macroeventos de ejecución y diseño especulativos con riesgo asumido por el sector público y la competencia entre ciudades para conseguir fondos del Estado o europeos** (Harvey, 1989). De este modo, las administraciones locales han ido tomando un papel activo en la negociación con el capital financiero internacional para poder atraer inversiones, implementando arreglos institucionales que faciliten las alianzas con el capital privado local y global.

En esta transición hacia las **ciudades-empresa**, los estados siguen cumpliendo un rol importante, asegurando la rentabilidad para los negocios privados (políticas económicas y financieras) en las regulaciones laborales y en la reproducción de la fuerza de trabajo (políticas laborales y sociales), centralizando políticas clave para el resto de esferas de gobierno e influyendo en las políticas de las escalas inferiores (Kazepov, 2010). Si bien hay tareas de decisión, gestión y coordinación que están descentralizadas regional o localmente, los estados conservan una capacidad estratégica vertical a través de funciones de control, regulación financiera y de «electividad espacial», privilegiando a parte de su territorio en el proceso de especialización económica (Brenner, 2004).

16 El geógrafo David Harvey (1989) ha analizado este proceso como la transición de un carácter gestor a un carácter empresarial en el rol de los gobiernos locales.

El ciclo iniciado en 1986 era un punto de inflexión en la internacionalización de la economía española y su proceso de financiarización. El 1 de enero se anunció la entrada del Estado español en la Comunidad Económica Europea, proceso que culmina casi una década después. **Enmarcado por políticas europeas, el Estado español se alejó definitivamente de un régimen de acumulación industrial, sin capacidad ni ventajas para competir con el resto del continente.**

Dentro de las condiciones impuestas al Estado español para su integración europea, una de las más determinantes fue dejar de subsidiar la industria nacional. Las transferencias europeas no se dirigían al desarrollo industrial, sino a planes de infraestructuras asociados a ciclos inmobiliarios (Etxezarreta, 1991; Palomera, 2015). Los gobiernos del PSOE apostaron por estrategias financieras e inmobiliarias, buscando tomar posición en el nuevo orden continental-global. **A través de políticas de privatizaciones, el Gobierno del PSOE facilitó la inversión extranjera en un primer periodo de auge (1986-1990) con efectos directos sobre el sector industrial y con las primeras entradas masivas de capital extranjero hacia mercados financieros e inmobiliarios** (Palomera, 2015; López, 2007).

En este primer ciclo, los capitales europeos lograron controlar áreas donde ya existe participación extranjera (química, automóvil, electrónica), pero también aquellas dominadas hasta el momento por el capital nacional (textil, alimentos y bebidas) (Palomera, 2015). Entre 1983-1992, el accionariado extranjero en las grandes empresas españolas pasó del 14% al 40% del total (Rodríguez y López, 2010). Durante los sucesivos gobiernos socialistas se vendieron un total de 77 compañías públicas, aplicando medidas defendidas con «eufemismos como racionalización, desinversión o cambio de tamaño» (Palomera, 2015: 32). **La entrada en la UE supuso la subordinación del capital industrial nacional a los intereses de multinacionales europeas, la privatización de sectores estratégicos públicos y la implementación de políticas que posibilitaron los ciclos financiero-inmobiliarios.**

LAS CONSECUENCIAS: EL ENDEUDAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS, LOS EJEMPLOS DE BARCELONA Y MADRID

Un breve recorrido por las trayectorias de Barcelona y Madrid nos permite mostrar el progresivo auge de la solución público-privada. **Las trayectorias de las dos ciudades, claves en la arquitectura institucional y económica española, muestran que la solución público-privada ha llevado al endeudamiento y a la dependencia financiera, operando como mecanismos de subordinación del gasto público a los intereses de actores corporativos y financieros.**

A mediados de los noventa, la gobernanza en Barcelona sufre un viraje hacia el imperativo de la eficiencia, multiplicando la planificación público-privada, la creación de empresas mixtas e institutos municipales (Martí-Costa et al., 2011). De forma cada vez más acentuada, Barcelona iba desplazando funciones de mando hacia grandes empresas y promotores. Durante el periodo 1986-1992 se crearon agencias público-privadas e institutos municipales, como el Institut Municipal de Promoció Urbanística, para coordinar obras olímpicas; la Vila Olímpica S.A., para realizar la Vila y ejecutar expropiaciones o la Nova Icària S.A., para proyectos arquitectónicos. La apuesta por los Juegos Olímpicos incrementó la intervención del sector privado en lo público. En 1993 se creó el Consorci de Turisme, con participación del Ayuntamiento y la Cambra de Comerç. En 1997 se crearon sociedades mixtas para la revitalización de distritos, como ProNouBarris, SA y ProEixample, SA. Entre 1997-2008 se consolidó el modelo público-privado y el desarrollo de la planificación estratégica, subordinando las políticas sociales a las económicas (Casellas, 2011). Durante este período se intensificaron las formas de gestión inspiradas en el *new public management* y se aceleró la privatización de servicios (vía empresas y entidades del Tercer Sector). Tras el déficit presupuestario acumulado entre 2009-2011, el nuevo gobierno municipal de CIU, liderado por Xavier Trias, aumentó impuestos y tasas, redujo el gasto público y privatizó servicios, infraestructuras y zonas de espacio público (Davies y Blanco, 2017).

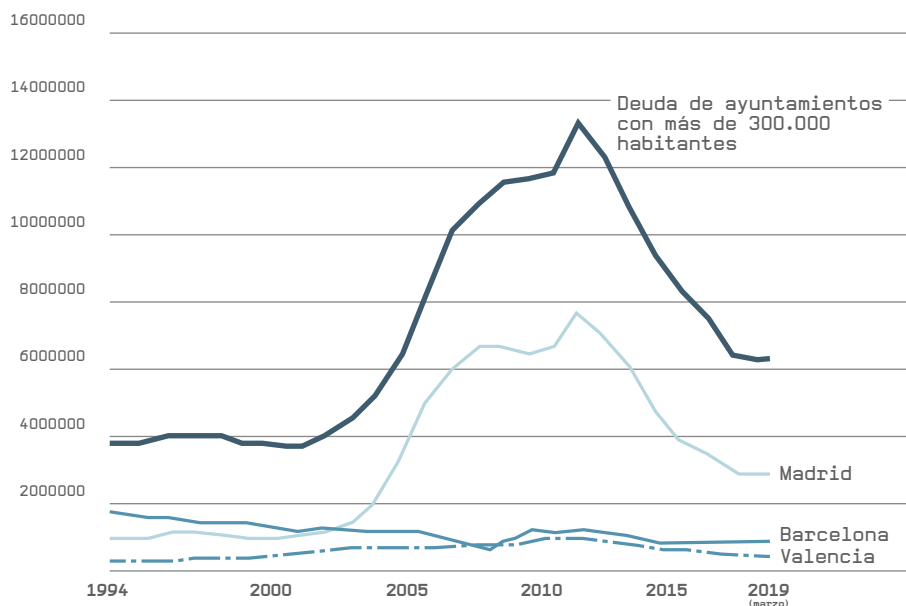
En el caso de Madrid, el gobierno local se enmarcó desde finales de los ochenta en el modelo estandarizado de ciudad-empresa. La alianza con actores económicos y financieros otorga gran peso al liderazgo privado y a las coaliciones de élites *pro-growth* (OMM, 2014). En 1980 se creó el Organismo Autónomo Patronato de Turismo de Madrid. En 1987 se creó la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A. y la Empresa Municipal Madrid Espacios y Congresos, S.A. En 1988 nació la Empresa Municipal Promomadrid Desarrollo Internacional de Madrid S. A., buscando aumentar su proyección internacional. Entre 1989-2003 se crearon entidades como IFEMA, la Empresa Municipal

de Transportes, la Empresa Mixta de Mercados y el Consorcio Madrid Ciudad Olímpica. Tan pronto inició la liberalización económica con la integración europea, Madrid entró en relación con los flujos financieros y económicos globales, especialmente de América Latina, eje determinante de su crecimiento y su «nueva centralidad» (OMM, 2007). En 2004 inició la operación más emblemática y costosa de la década, la remodelación de la M-30. El Ayuntamiento de Madrid constituyó la empresa mixta Madrid Calle 30, S.A. En 2007 se creó Madrid Global para reforzar la imagen internacional y la Comunidad Autónoma de Madrid anunció la privatización del Canal Isabel II. En 2013 el Ayuntamiento acumuló una deuda de 7.036.279 miles de euros, un 721,19 % superior a 1994. Entre 2011-2015 se endurecieron las medidas de austeridad, con recortes en programas sociales y la privatización de servicios de educación, limpieza, transporte e infraestructuras.



Figura 2

Endeudamiento de los ayuntamientos deuda según el protocolo de déficit excesivo de las corporaciones locales (en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia en base de datos del Banco de España, última actualización: 1 de julio de 2019.

Adaptándose al nuevo Pacto Fiscal Europeo, que obligó a todas las administraciones europeas (nacionales, regionales y locales) a no superar el déficit estructural máximo del 0,5% del PIB, el Gobierno de España acordó la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL)¹⁷, más conocida como **Ley Montoro. La LRSAL recentraliza poder hacia el Gobierno central e impone una regla de gasto que asfixia a los ayuntamientos, priorizando el pago de la deuda**. Incluye una tasa de reposición cero que prohíbe contratar personal para cubrir las bajas de funcionarios por jubilación. Promueve la privatización de servicios municipales y su transferencia a unos gobiernos autonómicos cada vez más endeudados. Siendo subsidiaria de la modificación constitucional del artículo 135, la LRSAL disciplina a los municipios, restringiendo sus competencias, su autonomía y su capacidad de intervención.

De este modo, a lo largo de las tres últimas décadas, ambas ciudades han perdido capacidad de control sobre sus servicios e infraestructuras debido a su paulatina centralización en manos privadas. Si bien la solución público-privada se ha relatado como parte de una gobernanza descentralizada y eficiente, este breve recorrido muestra que no ha ayudado a los ayuntamientos a crear unas situaciones sostenibles de la deuda, sino que ha acabado en políticas de austeridad recortando los DESCAs de la ciudadanía que finalmente pagó el precio de la idea ciudades-empresas.

17 Anteriormente, en abril de 2012, el Congreso español aprobó la aplicación de la Ley 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, principal expresión jurídica de la austeridad. Previamente, en 2011, el PSOE, en acuerdo con PP y UPN, modificó el artículo 135 de la Constitución con arreglo a las políticas monetarias de mandato europeo, priorizando el pago de la deuda y limitando la inversión y el endeudamiento público.

5. REGULACIÓN DE LAS CPPs

En investigaciones previas se ha señalado que la falta de escrutinio público y transparencia de las CPPs supone una toma de decisiones deficiente y una alta opacidad en el cálculo de costes reales, facilitando comportamientos corruptos (ODG, 2017b). Si bien son diversas las alertas que se han encendido sobre esta materia, todo indica que no han servido para establecer mejoras. Para profundizar en estos aspectos, dedicamos este capítulo a revisar los marcos institucionales y legales relacionados con las CPPs a nivel europeo, poniendo el foco en el contexto español.



5.1 EL MARCO LEGAL EUROPEO

Desde la década de los noventa, las instituciones europeas han fomentado las CPPs, especialmente en la construcción y gestión de infraestructuras. Entre 1990-2009, si bien el Reino Unido lideró la puesta en marcha de las CPPs a nivel europeo, el Estado español fue el segundo estado miembro en el ranking, con un 11% del total del volumen económico (Kappeler & Nemoz, 2010). Entrada la crisis, las instituciones europeas han seguido animando a sus estados miembros a «desarrollar la colaboración público-privada (...) frente a la afectada capacidad de la Hacienda pública para obtener los fondos necesarios y asignar recursos» (Comisión Europea, 2009). Por ejemplo, el Estado español recibió financiación por parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en los proyectos de modelo CPP. Entre 2000 y 2018, el BEI invirtió 5.176 millones de euros en 30 proyectos CPP en el Estado español, de los cuales 26 han sido en el sector del transporte, o sea, un 87% (véase ANEXO 1).

Para su regulación a nivel continental, la Comisión Europea ha ido elaborando diferentes directivas y disposiciones¹⁸. Desde la Directiva de 1993 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras¹⁹ hasta las directivas de 2014 sobre contratación pública²⁰. Estas últimas se inscriben en los objetivos de la Estrategia Europa 2020, anunciados como la «mejora de los instrumentos de la contratación pública (...) para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, junto con una mayor racionalidad económica del uso de los fondos públicos» (Comisión Europea, 2011). **Entre los años 2008-2014, los fondos estructurales y de cohesión fueron la fuente principal de financiación de la UE, seguidos de los instrumentos financieros, a menudo en cooperación con el BEI.**

18 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSEM%3A114527>

19 Directiva 93/37/CEE del Consejo Europeo, 4 de junio de 1993.

20 En particular, son tres directivas aprobadas el 26 de febrero de 2014: 1) Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública; 2) Directiva 2014/23/UE sobre la adjudicación de contratos de concesión; 3) Directiva 2014/25/UE sobre la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

La Directiva 2014/23/UE, de adjudicación de contratos de concesión, fue la primera que regulaba este ámbito. Sus objetivos declarados son establecer un régimen jurídico común aplicable a las concesiones de obras y servicios, así como delimitar su ámbito de aplicación, buscando incrementar la seguridad jurídica. **En la Directiva 2014/24/UE se establecieron las reglas generales sobre la gobernanza en materia de contratación pública. De este modo, se espera que los poderes y entidades adjudicadores cuenten con disposiciones precisas y que los operadores económicos gocen de garantías respecto al procedimiento de adjudicación** (Gafo, 2016). En base a estas directrices, se han desarrollado diversos órganos y herramientas de gestión y financiación para promover las CPPs en los estados miembros.





Figura 3 Órganos y herramientas de gestión y financiación para promover las CPPs en la Unión Europea

Órganos legales y herramientas de gestión

Centro Europeo de Asesoramiento sobre las Colaboraciones Público-privadas (EPEC). Con apoyo del BEI, trabaja en colaboración con los estados miembros para supervisar la evolución del mercado de CPP a nivel nacional y sectorial y presta apoyo a la creación de capacidades institucionales para tratar las CPPs en las administraciones nacionales.

Programa operativo (PO). Programa que establece las prioridades y los objetivos específicos de un estado miembro, además del modo de utilizar la financiación (cofinanciación pública y privada de la UE y nacional) durante un periodo determinado (generalmente de 7 años) para financiar los proyectos. Estos proyectos deben contribuir a lograr un número determinado de objetivos fijados en el eje prioritario del PO. Los programas operativos pueden obtener financiación del FEDER, el FC o el FSE. El estado miembro elabora un PO que ha de ser aprobado por la Comisión Europea antes de que tengan lugar los pagos con cargo al presupuesto de la UE. Los PO solo pueden modificarse durante el período correspondiente si ambas partes están de acuerdo.

Principales fondos e instrumentos financieros

Fondos estructurales y de inversión europeos (Fondos EIE): Los EIE se concentran en un total de cinco fondos distintos con los que se pretenden reducir los desequilibrios regionales en la Unión, con marcos políticos fijados para los siete años del ejercicio presupuestario del MFP. Estos fondos son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

Fondo de cohesión (FC): El FC está destinado a reforzar la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de proyectos medioambientales y de transporte en los estados miembros con un producto nacional bruto per cápita inferior al 90% de la media de la Unión.

Fondo europeo de desarrollo regional (FEDER): Fondo destinado a reforzar la cohesión económica y social en la UE mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales a través del apoyo financiero a la construcción de infraestructuras y de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas.

Fondo europeo para inversiones estratégicas (FEIE) I y II: El FEIE es el primer pilar del Plan de inversiones para Europa de la Comisión o «Plan Juncker». Su objetivo es movilizar un mínimo de 315.000 millones de euros de inversión pública y privada a largo plazo en toda la UE durante el periodo 2015-2017. Puede financiar proyectos de interés común u otros proyectos de interconexión. Está establecido dentro del BEI como un fondo fiduciario de duración ilimitada para financiar las partes más arriesgadas de los proyectos. Según el «Juncker II», una garantía de hasta 16.000 millones respaldada por la UE compensará el riesgo adicional asumido por el BEI. Los estados miembros también pueden contribuir al FEIE.

Jessica: Iniciativa de la Comisión Europea en colaboración con el BEI y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE). Proporciona apoyo al desarrollo y regeneración urbanos sostenibles por medio de instrumentos de ingeniería financiera contemplados en el Reglamento (CE) n 1083/2006 del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, al Fondo Social Europeo y al FC.

Mecanismo «Conectar Europa» (MCE): El MCE presta ayuda financiera desde 2014 a tres sectores: la energía, el transporte y las tecnologías de la información y la comunicación. En estos tres ámbitos, el MCE determina las prioridades de inversión que deberían adoptarse en la próxima década, como los corredores de electricidad y de gas, el uso de energías renovables, la interconexión de los corredores de transporte y unos medios de transporte más limpios, las conexiones de banda ancha de alta velocidad y las redes digitales.



Fuente: Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, 2018.

Las reglas generales sobre la **gobernanza en materia de contratación pública** se concretaron en la Recomendación del Consejo de la UE del 27 de julio de 2016. Esa recomendación partía de un diagnóstico señalado en anteriores informes de la UE: el Estado español debía reducir el déficit de las administraciones públicas, teniendo que alcanzar un 2,2 % del PIB en 2018.

Además de adoptar medidas para reforzar su marco presupuestario y adaptarse a la norma de gasto de la Ley de estabilidad de 2013, el Consejo añadía que el Estado español debía «establecer un marco coherente para garantizar la transparencia y la coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación a fin de garantizar la eficiencia económica y un alto nivel de competencia». **Según esta misma comunicación, el Estado español destaca por una baja tasa de publicación de los anuncios de contratos y un nivel relativamente elevado de recursos al procedimiento negociado sin publicación previa.** Este procedimiento acaba por traducirse en adjudicaciones directas, que suponen un aumento del gasto y una competencia limitada de las empresas de los demás países de la UE. De este modo, la UE reclamaba al Estado español cumplir los principios de la libre competencia y establecer un organismo independiente para «garantizar la eficacia y el cumplimiento de la legislación en materia de contratación pública».

Para adaptar el derecho nacional al comunitario y responder a estas advertencias disciplinarias de la UE, el Gobierno español ha ido implementando diversas medidas. Las analizamos en el siguiente punto, donde situamos el marco legal español.

5.2 CARENCIAS DEL MARCO LEGAL ESPAÑOL

En términos jurídicos, las CPPs en el Estado español pueden ser enmarcadas como gestión indirecta de los servicios públicos, pudiendo regirse bajo diferentes formas contractuales como concesión, gestión interesada, concierto o sociedad mixta o contrato de servicios²¹ (Martínez-Alonso, 2016). Adecuándose al contexto europeo, la regulación de las CPP en el Estado español estuvo inicialmente enmarcada en la Ley de contratos de las administraciones públicas de 1995; a partir de 2003, por la Ley reguladora de los contratos de concesión de obras públicas, y ya en 2007 con la Ley de contratos del sector público. **Bajo dichos marcos legales, se produjeron todo tipo de concesiones a entidades privadas sin las medidas de publicidad y transparencia necesarias.**

UN LARGO CICLO DE PRIVATIZACIONES SIN CONTROL

Antes del actual ciclo de crisis, desde distintas esferas de gobierno se implementaron procesos de privatización, como ya se ha explicado en los capítulos 2 y 3. Tomando de nuevo una necesaria perspectiva histórica, **en todo este ciclo de privatizaciones no hubo supervisión de dichas formas de contratación. Por contra, la tendencia estuvo marcada por la opacidad, beneficiando a redes clientelares.** Tampoco hubo un control adecuado sobre la aplicación de los principios de libre concurrencia y en ningún caso se aplicaron otros indicadores para evaluar los costes medioambientales y sociales.

Ya en 2011 se aprobó el texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSP). El TRLCSP definió el contrato de concesión de obras públicas y el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. Frente a la falta de inversión pública y los imperativos de austeridad europeos, los contratos del TRLCSP se han usado como mecanismos que parecen escapar a la órbita jurídica convencional (Vicente-Dávila, 2018). Algunos casos relevantes han sido el Plan estratégico de infraestructuras y transporte 2005-2020 (PEIT), iniciado antes de la crisis, y el más reciente Plan extraordinario de inversión en carreteras (PEIC). Ambos se han apoyado

21. Por otro lado, distintos marcos legales que afectan a la escala local han favorecido la interlocución directa entre administraciones y mercados transnacionales de capital. La Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL), aprobada en 1985, el mismo año que la Carta europea del autogobierno local, facilitó la colaboración entre capital público local y capital privado. Los planes estratégicos y la aprobación a partir de los años 2000 de reglamentos especiales para las grandes ciudades también facilitaron las colaboraciones público-privadas.

en esos mecanismos del TRLCSP y apuntan a un intento de alargar el ciclo de acumulación sobre el territorio.

CARENCIAS EN EL MARCO INSTITUCIONAL

Recientemente, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) publicó el Informe especial 09/2018 titulado «Colaboraciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados» (TCE, 2018). Analizando varias CPPs en estados miembros, el tribunal concluye que los proyectos tienden a gestionarse de forma poco eficaz y que no proporcionan una rentabilidad adecuada.

El TCE examinó 12 CPPs cofinanciadas por la UE en Francia, Grecia, Irlanda y en el Estado español en los ámbitos del transporte por carretera y las tecnologías de la información y la comunicación. En conjunto, todos estos países acumulan alrededor del 70 % del gasto total (29.200 millones de euros) destinado a CPPs respaldadas por la UE. En la mayoría de proyectos fiscalizados, la elección de la opción CPP se realizó sin ningún análisis comparativo previo (TCE, 2018). De este modo, sin lograr demostrar que la CPP maximizaba la relación calidad-precio, no se garantizó la igualdad de condiciones entre las CPP y una posible adjudicación de contratos públicos tradicional, funcionando por criterios no basados en el interés público.

En ese mismo informe, el TCE insiste en que, junto a Francia y Grecia, el Estado español está familiarizado con la ejecución de proyectos y concesiones de CPP, pero de nuevo se insiste en que no dispone de un marco institucional adecuado a fin de garantizar una gestión satisfactoria. El tribunal argumenta que en el momento de la investigación:

«España no contaba con un departamento específico o unidad de CPP para respaldar la ejecución de los proyectos de CPP fiscalizados: por tanto, las CPP no podían beneficiarse de cláusulas contractuales modelo, orientación y herramientas a nivel central. Los proyectos de CPP españoles no se sometieron a ningún análisis comparativo con otras opciones de contratación, o a ninguna otra evaluación específica de la relación calidad-precio adaptada a los proyectos de CPP.»

REACCIÓN A LAS ADVERTENCIAS DE LA UE

Tras las advertencias de la UE, a partir de 2015 se tomaron nuevas medidas. En octubre del mismo año, el gobierno del PP creó la Oficina Nacional de Evaluación (ONE) para fomentar la colaboración público-privada. Esta entidad tenía como cometido evaluar la viabilidad, eficiencia y sostenibilidad financiera de los proyectos de inversión instrumentados a través de contratos de concesión de obras y de servicios públicos²². A partir de la acción del nuevo gobierno del PSOE (junio 2018), la ONE quedó integrada en la **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública (OIReScon)**, una nueva entidad creada por la **Ley 9/2017 de contratos del sector público**.

Los objetivos declarados de la Ley 9/2017 son lograr una mayor transparencia en la contratación pública y conseguir una mejor relación calidad-precio (BOE, 2017), adaptando el ordenamiento jurídico español a las directivas europeas. Así, la misión de la OIReScon es velar por la correcta aplicación de la legislación de contrato y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades y corruptelas en la contratación pública. Sin embargo, a fecha de hoy, julio 2019, no existen publicaciones ni constancia de que se están cumpliendo dichos objetivos. Por nombramiento de la ministra de Hacienda, la OIReScon está presidida desde julio de 2018 por María José Santiago, hasta entonces presidenta del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. A mediados de diciembre de 2018, el Consejo de Ministros nombró a sus responsables, cuatro cargos elegidos por libre designación²³.

22 <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2016/200616inversionpublica.aspx>

23 En primer lugar, Francisco Cano Molina, quien dirigirá la División de Regulación y Ordenación de la Contratación y será responsable de impulsar la Estrategia Nacional de Contratación que debe presentar la oficina. En segundo lugar, Pablo Martín Huerta, vocal titular de la División de Asuntos Generales y responsable de la gestión económica de la oficina. En tercer lugar, Amada de Juan Quirós, vocal titular de la División de Supervisión de la Contratación y Relaciones Institucionales, que elaborará los informes que la oficina remitirá anualmente a las Cortes y al Tribunal de Cuentas. Por último, Francisco Javier García Ruiz, vocal titular de la División de Evaluación de los Contratos de Concesión, que formará parte de la Oficina Nacional de Evaluación integrada en la OIReScon y cuya finalidad será analizar la sostenibilidad financiera de las concesiones de obras y servicios. Más información en: https://www.eldiario.es/economia/tecnicos-dirigiran-fiscalizara-contratos-publicos_O_847266060.html

A principios de marzo de 2019, el BOE²⁴ recogía la primera instrucción de la OIREsCon sobre contratos menores, creando nuevas obligaciones para las administraciones del sector público del Estado, entre otras, la necesidad de solicitar al menos tres ofertas antes de adjudicar el expediente y limitar el uso de contratos menores, prohibiendo acumular ese tipo de adjudicaciones con una misma empresa.



²⁴ Se trata de la Instrucción 1/2019, publicada el 6 de marzo de 2019. Para más información, consultar: <https://boe.es/boe/dias/2019/03/07/pdfs/BOE-A-2019-3281.pdf#BOEn>

LA OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA (OIReScon)

Más allá de los arreglos en la Ley de contratos para adaptar el derecho nacional a la normativa comunitaria y responder a las obligaciones establecidas por la UE, en la actualidad no existe un reglamento específico sobre CPPs en el Estado español. A diferencia de otros países y pese a ser uno de los estados miembros donde su práctica ha sido más habitual, en la actualidad no existe en el Estado español ninguna autoridad a cargo de los proyectos CPP que opere de manera óptima.

La actividad de la ONE entre 2016-2018 no produjo informes públicos sobre su grado de efectividad o sobre la adopción de mecanismos de transparencia. La reciente puesta en marcha de la **OIReScon apunta a un nuevo escenario, pero acumula diversos interrogantes.**

En primer lugar, la elección de sus miembros designados discrecionalmente no parece el mecanismo más democrático para garantizar su independencia. En segundo lugar, todavía no se ha publicado información ni un posible calendario sobre la elaboración de informes de supervisión sobre incumplimientos detectados, aplicaciones incorrectas de la legislación o sobre casos de fraude y corrupción. Por último, no queda claro cómo va a desarrollar su función reguladora a través de directivas o recomendaciones que otros niveles de gobierno, como las comunidades autónomas, pueden usar como criterio interpretativo, pero no como obligación. **Son múltiples las ambigüedades sobre si estamos frente a un organismo que se limita a coordinar la supervisión y realizar recomendaciones no vinculantes o si va a tener capacidad para ejercer algún tipo de control o sanciones.**

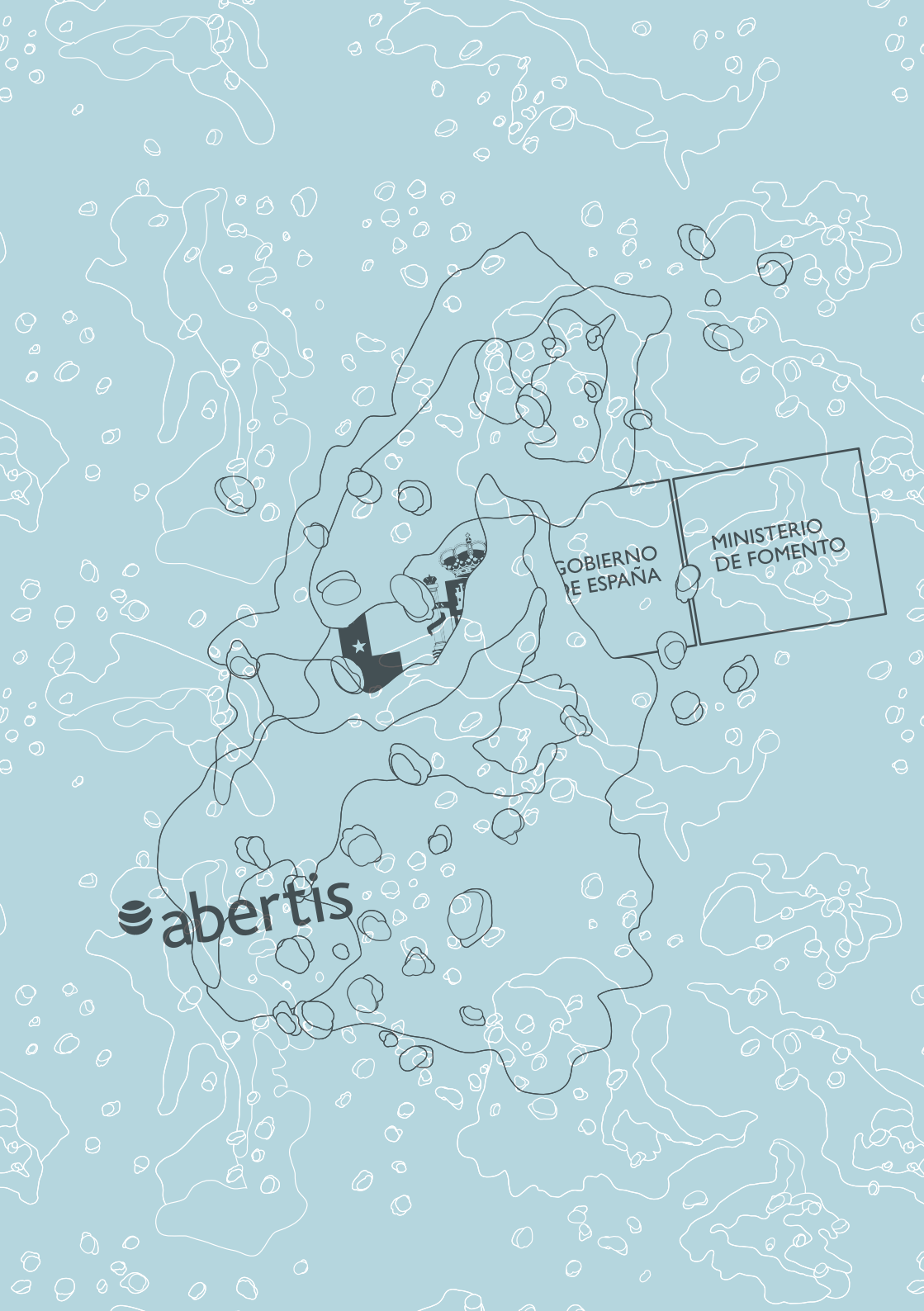
La **puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana** como el Buzón de la OIReScon parece señalar en una buena dirección para ampliar la transparencia y la acción de organizaciones sociales. Tiempo habrá de analizar cómo funciona y si realmente es una medida cosmética o un buen primer paso para la fiscalización y el control ciudadano. La principal es la elaboración de un registro centralizado que facilite el control y la evaluación, una herramienta de agregación de datos cuya elaboración exige una buena coordinación entre las diferentes esferas de gobierno. La participación ciudadana será clave para contraponer el poder del lobby pro-CPP que se creó en 2007 inicialmente con el nombre de Foro PPP. Su objetivo es la promoción de la «colaboración entre las administraciones públicas y el sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructuras de todo tipo en España (especialmente en los sectores de transporte, energía, *smart cities*,

equipamientos sociales y sanitarios, comunicaciones, y de innovación y tecnología²⁵.» A partir del 2017, tomó el nombre de **Foro Infraestructuras**.

Resumiendo, el caso español ilustra cómo las políticas de austeridad europeas han venido acompañadas de medidas para imponer una nueva disciplina a través del mercado. Sin demostrar realmente su eficiencia y eficacia, las CPPs tampoco han sido supervisadas con arreglo a la libre competencia. La OIReScon, hasta ahora, todavía tiene que demostrar su capacidad para fiscalizar y garantizar la transparencia de estas operaciones. Sin embargo, ese es un objetivo muy limitado. La necesidad de adoptar otras formas de evaluación centradas en el impacto social y medioambiental de las CPPs no está contemplada a corto o medio plazo.

Teniendo en cuenta los impactos negativos que ha causado el modelo CPP en la sociedad, el medioambiente y en las arcas públicas del Estado español, y considerando las carencias legales y la ineficacia de la OIReScon, se debería considerar un cambio político-institucional hacia la limitación o prohibición de las CPPs, al menos en sectores centrales para garantizar una vida sana y digna. De hecho, ya es una opción política real. Por ejemplo, en septiembre de 2014, el primer ministro francés subrayó que «para volver al crecimiento y, por ende, al empleo, Francia debe estimular las inversiones públicas y privadas en obras públicas y de construcción». Sin embargo, en marzo de 2018 la ministra de Justicia, Nicole Belloubet, **anunció el abandono de las CPPs** para la futura construcción de prisiones y tribunales. Su principal argumento era que consideraba esta opción «demasiado costosa».

25 <http://www.foroinfraestructuras.com/lang-es/home.html>



 **abertis**

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE FOMENTO

6. ESTUDIO DE CASO: LA AUTOPISTA DEL MEDITERRÁNEO AP7

Como hemos explicado en los capítulos anteriores, existe una fuerte y consolidada participación del sector privado en la financiación, construcción y el mantenimiento de las infraestructuras de transporte en el Estado español. La construcción de autopistas, aeropuertos o redes ferroviarias en los últimos quince años ha sido un negocio millonario para el sector privado. La inversión en las infraestructuras de transporte fue acompañada por la tendencia global de la financiarización de las infraestructuras (véase capítulo 2) y el apoyo por parte de las instituciones internacionales.

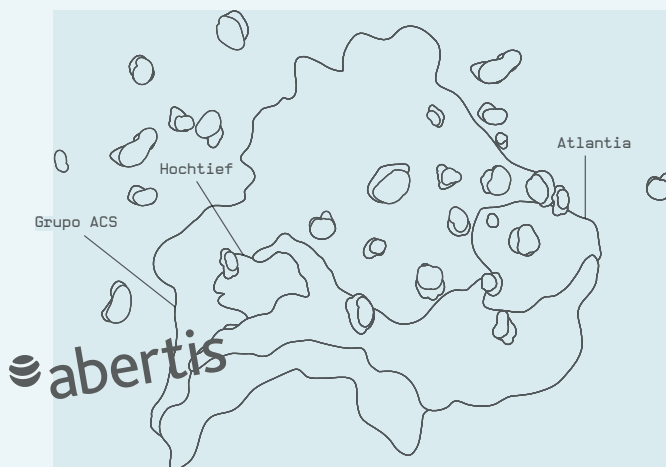
El caso de la AP7 ha llamado la atención de los medios de comunicación, ya que es otro caso de CPP emblemático dónde una multinacional, en este caso Abertis, reclama una indemnización millonaria al Estado español basándose en cláusulas del contrato de concesión, reclamando compensaciones por una disminución de los beneficios esperados.



LOS GRUPOS EMPRESARIALES QUE CONTROLAN ABERTIS

A través de su filial Autopistas, Abertis es el primer operador de vías de alta capacidad en el Estado español con un total de 1.559 kilómetros, más del 60% del total de las vías de peaje españolas. Proviene de la fusión en 2002 de ACESA (Autopistas Concesionaria Española S. A.) y Aurea, hasta entonces su principal rival en el sector. Además de la primera compañía concesionaria de autopistas en el país, Abertis también es el primer operador mundial por número de kilómetros gestionados, con cerca de 9.000 kilómetros de autopistas en Europa, América y Asia²⁶.

En octubre de 2018 el Grupo ACS, Atlantia y Hochtief compraron la mayoría de acciones, tomando así el control de Abertis. La nueva sociedad, Abertis Holdco S.A., está participada por Atlantia (con el 50% más una acción) ACS (con el 30%) y Hochtief, filial alemana de ACS (con el 20% menos una acción). Florentino Pérez es el máximo accionista y presidente de ACS.



²⁶ Abertis es el primer operador nacional de autopistas en países como el Estado español, Chile, y Brasil, y tiene una importante presencia en Francia, Italia y Puerto Rico. En Brasil, Abertis opera a través de Arteris, con un total de nueve concesiones de autopistas que suponen más de 3.400 kilómetros. Es la mayor operadora de autopistas del país. En Italia, Abertis controla el 85,36% del grupo industrial italiano A4 Holding, que opera 235 kilómetros de autopistas en la región del Véneto y 89 kilómetros de la A31. Francia es el mayor mercado de Abertis, que cuenta con el 100% de participación del grupo concesionario Sanef, controlando un 22% del total de la red de autopistas francesas. Para más información, consultar el "Informe de actividades 2017" de Autopistas. https://www.autopistas.com/wp-content/uploads/2018/09/Informe_Actividades_2017.pdf

EL CONFLICTO ENTRE EL MINISTERIO DE FOMENTO Y ABERTIS

Abertis es el titular de la concesión por la construcción, conservación y explotación de las autopistas AP7 (Barcelona-La Jonquera, Barcelona-Tarragona, Montmeló-Papiol, Zaragoza Mediterráneo y Tarragona-Alicante). En 2006, el Ministerio de Fomento y Abertis firmaron un convenio aprobado por Real decreto (457/2006) en Consejo de Ministros. En este convenio se recogían los términos de la ampliación de la AP7 en tramos donde se debían «solucionar los problemas de incremento sustancial del tráfico viario» y los «reiterados problemas de congestión de vehículos que se producen en épocas y tramos concretos». La concesionaria se comprometió a invertir un máximo de 504 millones de euros para ampliar la autopista entre Girona y Tarragona. Según el convenio, el coste de las obras debía pagarlo Abertis, siendo compensado por el peaje recaudado con el tráfico adicional que supondría esta ampliación. En caso de que el aumento del tráfico no compensara el coste de la inversión, en el Real decreto se establecía un mecanismo de compensación para la empresa a cargo del Estado.

El tráfico de la AP7 disminuyó hasta un 30% con la crisis iniciada en 2008 y la empresa hizo constar en su contabilidad la deuda correspondiente²⁷. **Tras el cambio de gobierno del PSOE al PP en 2011, el Ministerio de Fomento empezó a expresar dudas sobre la interpretación del acuerdo en lo relativo a las compensaciones por el tráfico y el criterio contable utilizado por Abertis para registrarlas.** Ante la falta de acuerdo, en septiembre de 2015 Abertis llevó a la justicia el contencioso. En marzo de 2017, el Tribunal de Justicia de Madrid (TJM) dio la razón a Abertis. Según el fallo del TJM, el Ministerio de Fomento tendría que compensar con 1.494 millones de euros a Abertis en el año 2021, momento en que vence la concesión de la autopista.

Al conocer la sentencia, el Ministerio de Fomento recurrió ante el Tribunal Supremo. En julio de 2017, el Consejo de Ministros aprobó un informe donde ratificaba su interpretación de las compensaciones que no estuvieran generadas exclusivamente por las ampliaciones hechas y que superaran el importe de las inversiones. Sin embargo, **el importe que Abertis reclama al**

²⁷ Más allá del impacto de la crisis, este tipo de sobreestimaciones y la consecuente reclamación de compensaciones al Estado han sido un problema recurrente. Entre otros, destacan los casos de la AP-41 (Madrid-Toledo) con tan solo un 11% del tráfico sobre el previsto o las radiales de Madrid R-2, R-3, R-4, R-5, que apenas soportaron el 40% del tráfico estimado y reciben créditos participativos avalados por el Estado para igualar la recaudación a un tráfico del 80% (Segura, 2013). Todas estas vías están incluidas en el paquete a rescatar con dinero público, por una cuantía que puede llegar a los 4.600 millones de euros.

Estado ha ido incrementando, pasando de 457.325 millones en 2011 a la reclamación de casi 3.000 millones en febrero de 2018. Esa cifra se compone de dos compensaciones que Abertis reclama al Ministerio de Fomento: 2.061 millones por la pérdida de tráfico en los tramos de la AP7 en Cataluña (Barcelona-La Jonquera, Barcelona-Tarragona, Montmeló-Papiol y Zaragoza Mediterráneo). El final del contrato de esa concesión para la construcción, conservación y explotación es el 31 de agosto de 2021. Además, reclamó 785 millones por la pérdida de tráfico en el tramo AP7 Tarragona-Alicante (y la AP2), cuyo contrato de explotación termina el 31 de diciembre de 2019.

El 22 de mayo 2019, el Tribunal Supremo dictó dos fallos en los que:

-
- 1** → **Rechazó el pago de la compensación de 785 millones a Abertis por el tramo AP7 Tarragona-Alicante** (y la AP2). Según el Supremo, la Administración ha cumplido con su deber de sanear y mejorar el sistema viario en interés de los ciudadanos en las cercanías de la autopista que afectó al tráfico de este tramo²⁸. «En más de 40 años de explotación, la concesionaria no puede pensar ni pretender que las infraestructuras viarias en el entorno de sus 500 kilómetros de autopistas, continúen sin desdoblarse, sin cinturones viarios que rodeen las ciudades, y otras medidas de mejora», subraya el Supremo²⁹. En principio, el 31 de diciembre estos tramos pasan al Estado.
-
- 2** → **Aplazó la decisión sobre la compensación de los 2.061 millones por los tramos de la AP7 en Cataluña** señalando que «hasta el 31 de agosto de 2021», fecha en la que termina dicha concesión, «no hay nada que interpretar, pues de lo que ocurra en el tráfico hasta esa fecha no hay certeza (...). Hasta esa fecha no existe ningún derecho adquirido a un saldo de compensación de resultado desconocido».³⁰

²⁸ https://www.elespanol.com/economia/empresas/20190607/abertis-no-recibi-ra-compensacion-millones-ministerio-fomento/404460025_0.html

²⁹ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/06/07/companias/1559887021_673102.html

³⁰ Véase nota al pie 28.

IMPACTOS DE LAS CONCESIONES. DEUDA E IMPACTOS MEDIOAMBIENTALES Y SOCIALES.

En el Estado español no ha habido política de transporte o de movilidad, sino planes de infraestructuras enmarcados en la *modernización y europeización* del país³¹. La inversión desenfrenada en redes de movilidad ha contado durante mucho tiempo con una gran aceptación social, sostenida bajo creencias como «más movilidad es siempre mejor» o «más infraestructuras suponen más riqueza» (Segura, 2013). Paradójicamente, el Ministerio de Fomento aseguraba en 2005 que el Estado español ya contaba con «una red madura, con la práctica convergencia con Europa en términos de equipamiento del país en grandes infraestructuras de transporte, y muy en particular en autopistas y autopistas» (Ministerio de Fomento, 2005). ¿A qué se debe entonces la enorme inversión en autopistas?

Una de las principales respuestas la encontramos en el modelo de especialización económico español, **centrado en el circuito secundario de acumulación de capital, esto es, la inversión inmobiliaria y en grandes infraestructuras** (Harvey, 2014). Este proceso conlleva una modalidad específica de rotación del capital a través del entorno construido. La construcción de viviendas, infraestructuras públicas, redes de transporte, centros industriales o infraestructuras de transformación y distribución energética son algunos de los elementos más visibles de este sistema de acumulación (López, 2013). Las fórmulas de CPP en este sector han supuesto un reparto desigual de beneficios y costes entre los agentes de las administraciones públicas, los capitales transnacionales y los capitales locales. **Este modelo ha solidificado el negocio de uno de los principales pilares del bloque oligárquico español: las grandes constructoras.**

En las empresas concesionarias de autopistas se hace patente el «sesgo optimista» en la planificación y las compensaciones a empresas privadas por parte del Estado, que asume gran parte del riesgo bajo acuerdos de financiación público-privada de infraestructuras (Conde, 2017). Dicho sesgo, como hemos señalado, ha derivado en el conflicto abierto entre el Ministerio de Fomento y Abertis por algunos tramos de la AP7.

31 Los planes de infraestructuras tienen su propia trayectoria en las políticas estatales como, entre otros, el Plan estratégico de infraestructuras y transporte (2005-2020), PEIT, promovido por el PSOE (248.892 millones de euros) o el Plan de infraestructuras (2000-2007), PIT, promovido por el PP, por valor de 19 billones de pesetas (Segura, 2013).

Debido a las garantías de cobertura de ingresos para los actores privados en los acuerdos ofrecidos por la Administración pública, este modelo de capitalismo concesional y rentista ha conllevado una enorme deuda pública que exime de su ineficiencia e ineficacia a las operadoras privadas (Costas, 2014). Por otro lado, el transporte en el Estado español es el principal emisor de gases de efecto invernadero, pese a las promesas de sostenibilidad y reducción de las externalidades de los planes de infraestructuras³². No se ha evaluado por parte de las administraciones su impacto sobre la fragmentación del territorio, la merma de la biodiversidad, la ocupación de una gran cantidad de suelo fértil ni tampoco sobre el incremento del consumo energético y la contaminación del aire. Estos planes no han implementado medidas normalizadas en otros ámbitos donde se han incluido cláusulas medioambientales y sociales en la contratación pública que obligan al operador a desarrollar planes para gestionar o compensar los impactos del servicio o la infraestructura³³.

En conjunto, la acumulación de esta modalidad interna de deuda en el ámbito de las infraestructuras se ha producido de espaldas al control ciudadano y ha supuesto un enorme impacto territorial y medioambiental. La falta de planificación de las redes de transporte se ha disimulado con el insistente discurso sobre la existencia de un déficit crónico frente al resto de la UE cuando en realidad el Estado español es el territorio europeo con más kilómetros de autovías y autopistas. La implementación de las CPPs ha dotado de mayor opacidad tanto a la fiscalización de los objetivos que se prometían obtener como a los rescates públicos adoptados frente a las sobreestimaciones iniciales.

32 En ese sentido, es relevante revisar los argumentos del Plan estratégico de infraestructuras y transporte 2005-2020 (PEIT) donde la sostenibilidad fue recalcada como una de las prioridades
<https://www.fomento.es/plan-estrategico-de-infraestructuras-y-transporte-peit>

33 Entre otros, el Ayuntamiento de Barcelona ha ampliado la implementación de estas cláusulas en la contratación pública de servicios urbanos
<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/que-hacemos-y-porque/ener-gia-y-cambio-climatico/clausulas-ambientales-contratos-ayuntamiento>



7. Conclusiones y recomendaciones

Al inicio de este informe, hemos situado que el proceso de la financiarización —entendido como la fase actual de la economía capitalista en la que las finanzas se han vuelto extraordinariamente poderosas, penetrando en las vidas cotidianas y las decisiones políticas internacionales, nacionales, regionales y locales—, ha abierto las puertas a los inversores privados para beneficiarse de los bienes y servicios públicos. Los últimos ciclos de crisis han venido acompañados del fomento de la solución público-privada por entidades como la UE, el BM, el FMI o la OECD. El ciclo actual no es una excepción. Experimentamos una aceleración de los procesos de privatización de servicios tradicionalmente ofrecidos por el sector público (salud, educación, transporte, infraestructura, etc.) a través del modelo CPP en el Estado español igual que en todo el mundo.

Pero si bien se defiende el modelo CPP como una estrategia adecuada para hacer frente a carencias presupuestarias, las CPPs no evitan las obligaciones financieras para el sector público y tienen un impacto en la sostenibilidad de las finanzas, subordinando la planificación de los siguientes gobiernos.

Muchos proyectos han sido desarrollados como CPP simplemente para eludir las restricciones presupuestarias y posponer el registro de los costes fiscales. Algunas prácticas contables permiten a los gobiernos mantener el coste del proyecto a través de la contabilidad creativa «fuera del balance». Esto termina exponiendo las finanzas públicas a riesgos fiscales excesivos, aumentando en muchos casos la deuda pública. Las actuales medidas de austeridad y las recetas de políticas neoliberales que alientan el bajo déficit fiscal crean también un incentivo perverso a favor de las CPPs.

Las carencias en el marco legal español producen un impacto todavía mayor del «capitalismo concesional y rentista» (Costa, 2014). Los rescates a concesionarias de obra pública, autopistas, aeropuertos, etc., responden a los compromisos adquiridos por las administraciones públicas en los contratos público-privados en forma de garantías de cobertura de ingresos, concesión de avales o de otro tipo. Si algo muestra el auge de las colaboraciones o concesiones público-privadas en los últimos ciclos es una privatización de los beneficios y una socialización de las pérdidas debido a, no solo una falta de «eficiencia» y «eficacia», sino también a un escaso control público.

El estudio del caso de la AP7 y el conflicto entre Abertis y el Ministerio de Fomento es paradigmático, puesto que a la falta de planificación y de control social de las inversiones y los desembolsos públicos por ineficiencia de las operadoras, se suman las políticas empresariales de actores privados que no actúan en beneficio de la sociedad y el medioambiente.

Las CPPs han mostrado ser incapaces de ofrecer servicios más «eficaces» y «eficientes» que la gestión pública directa en sectores clave como la salud, la educación, el transporte o la infraestructura. Las CPPs como mecanismo de financiación y gestión no son ni sostenibles ni justas, y fallan muchas veces en garantizar una buena calidad de los servicios. En última instancia, los inversores privados son responsables ante los accionistas, y no responden ante la ciudadanía, lo que socava la capacidad de los proyectos de CPPs para contribuir a objetivos sociales, ambientales y de género.

Por todo ello recomendamos:

**1 → CUESTIONAR LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES
Y LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD - SEC 2010**

El sector público es el responsable de garantizar ante todo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCAs) de la ciudadanía y no debería poner por encima de las políticas sociales los intereses de los inversores privados. Se debe garantizar la financiación pública vía los Presupuestos Generales del Estado, a través de una política fiscal progresista que garantice los ingresos necesarios para cubrir las necesidades sociales, económicas, de género y ambientales.

Paralelamente, se debe tumbar la política de contabilidad europea que limita las finanzas públicas con un conjunto integral de restricciones, en comparación con la laxitud con la que regula las finanzas de corporaciones privadas. En ese sentido, recomendamos reformar el Sistema Europeo de Contabilidad (SEC 2010) para aumentar la capacidad de inversión pública de las administraciones locales, regionales y nacionales en toda Europa, poniendo fin a los estándares que imputan el 100% de la inversión en la contabilidad en la fecha de afectación y aplicar las prácticas de depreciación anual habituales.

**2 → LIMITAR O PROHIBIR EL MODELO CPP EN SECTORES CLAVE
PARA GARANTIZAR LOS DESCAS**

El derecho a la salud, educación, transporte e infraestructuras, entre otros, son servicios y bienes comunes para toda la población que habita en un territorio. Debe estar blindado en la Constitución como derecho fundamental y protegido ante intereses privados.

3 → Estricta regulación, supervisión, control democrático y transparencia mientras se transita hacia un modelo público

Mientras se camine hacia la prohibición de las CPPs en sectores clave para sostener una vida sana y digna, hay que realizar un conjunto de medidas legales para garantizar la regulación, supervisión, control democrático y transparencia sobre los proyectos CPPs. Existe una urgente necesidad de vertebrar una legislación detallada y efectiva y organismos de supervisión competentes para supervisar y controlar la concesión, ejecución y extinción de las CPPs, para evitar en un primer tiempo los graves casos de CPPs que se están produciendo, y caminar hacia su prohibición.

- La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública (**OIReScon**) debería ser dotada de poder real de supervisión y control de proyectos CPP en caso de que sean necesarios, teniendo en cuenta la opinión pública a través de procesos participativos garantizados.
- Se debe hacer una **evaluación multicriterio de los proyectos**. Dado que las CPPs pueden tener impactos económicos, sociales, ambientales y de género, no se pueden evaluar únicamente a través de una valoración económica. Es necesario también tener en cuenta las dimensiones sociales, ambientales y de género, por lo tanto, se necesitan nuevos criterios de evaluación. Un análisis multicriterio donde se tuvieran en cuenta estas dimensiones, permitiría la comparación y evaluación de formas de financiación pública y de CPPs.
- Se deberían **publicar explícita y abiertamente, en la fase de planificación, todos los riesgos** para la deuda pública futura, para poder hacer una evaluación correcta del riesgo antes de que un proyecto comience.
- Transparencia: **Todos los contratos, acuerdos económicos, cláusulas y detalles, por ley, deben ser públicos y de fácil acceso para su escrutinio por parte de la ciudadanía**, disponibles a través del portal de transparencia u otra plataforma gestionada, por ejemplo, por la OIReScon.

4 → NO OCULTAR LOS COSTES REALES DE LAS CPPs

Como las CPPs son una forma costosa de deuda, se deberían adoptar prácticas contables responsables e incluir los costes de las CPPs en las cuentas nacionales, por ejemplo, haciendo públicas las cláusulas de los avales que asume la Administración pública en cada proyecto y que se pueden transformar en deuda pública futura para la ciudadanía. Estos costes se deberían reconocer como deuda pública y, por tanto, formarían parte del análisis de la sostenibilidad de la deuda.

5 → AUDITORÍA OFICIAL Y CIUDADANA DE LAS CPPs

En caso de proyectos fallidos –o con graves impactos financieros, sociales, ambientales y de género–, la autoridad pública debería ser obligada a llevar a cabo una auditoria para valorar el daño causado a las arcas públicas, la ciudadanía o el medioambiente. En caso de violación de los DESCAs por la parte privada, la parte pública debería tener la obligación de reclamar una compensación a los culpables. En todo caso, si no se efectúa una auditoria oficial, recomendamos llevar a cabo auditorías ciudadanas para valorar la posible deuda ilegítima y plantear su no pago.

6 → PROMOVER FORMAS DE FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS JUSTOS, SOCIAL Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES

Las administraciones públicas pueden promover la creación de **colaboraciones o concesiones público-público**, que son colaboraciones entre un organismo público o una autoridad pública y otro organismo o una organización sin ánimo de lucro de interés general para proporcionar servicios y/o instalaciones, con el objetivo de transferir conocimientos técnicos y experiencia en proyectos. Aunque aún no se han desarrollado suficientemente, estas colaboraciones existen en contraste con las CPPs porque no buscan una rentabilidad sino la transferencia y complementación de conocimientos y experiencia para llevar a cabo un proyecto. A través de la **Ley de contratos del sector público**, se pueden restringir las CPPs comerciales y/o promover así la colaboración con entidades de la **Economía Social y Solidaria (ESS)** que tengan como objetivos la sostenibilidad social, ambiental y de género. Alternativas a la gestión público-privada de servicios clave podría ser la **gestión público-comunitaria**.

Banco Europeo de Inversiones & EPEC (European PPP Expertise Center) (2019): *PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2018*.

BOE (2017). *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público*. Jefatura del Estado, núm. 272, 9 /11/ 2017. Madrid.

Brenner, N. (2004a): *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: University Press.

CADTM, (2019): “Chapter 2.b. Put an end to EU norms serving banks and corporations - Free from accounting rules that stifle local investment in favour of public-private partnerships (PPP)”, by A. Peroches, N. Scherer, F. Malinen, in Set of common demands on debt and on the need for real citizen control over finance at European level, CADTM, 2019.

Camacho, J., Orueta Díaz, F., Gadea M.E., Ginés, X., Lourés Seoane, M.L (2015): *Madrid: el agotamiento de un modelo urbano y la construcción de nuevas propuestas para una ciudad en transformación*. Quid 16, 5 pp.5-45.

Casellas, A. (2011): *Gobernanza y ciudad. La evolución del modelo de colaboración público-privado en Barcelona* en “Archivo crítico modelo Barcelona 1973-2004”, (p. 62-67) Ed. Montaner, J.M., Álvarez, F. y Muxí, Z. Barcelona

Comisión Europea (2004): *Libro verde. Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Bruselas, 30.4.2004. 327 final.

Comisión Europea (2009). *Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada (CPP)*. COM/2009/0615 final

Comisión Europea (2011). *Libro verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente*. Bruselas, 27.1.2011, 15 final.

Costas, A. (2014): Exceso de capitalismo concesional y rentista. *El País*, 23/02/2014 https://elpais.com/economia/2014/02/21/actualidad/1392982265_238560.html

Davies, J. & Blanco, I. (2017): *Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalisation and resistance in six cities of Spain and the UK*. Environment and Planning A, 49 (7) 1517-1536.

Davies, J. (2011): *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Policy Press.

Deacon, A. (1998): *The Green Paper on Welfare Reform: Case of Enlightened Self-interest?*. The Political Quarterly Publishing.

Espai Fàbrica (2017): *Sobiranes. Una proposta contra el capitalisme*. Espai Fàbrica; Sant Andreu de la Barca.

Etxezarreta, M. (1991): La economía política del proceso de acumulación. In M. Etxezarreta (Ed.) *La reestructuración del capitalismo en España*.

Eurodad (2018): *Historia repetida. Cómo fracasan las colaboraciones público-privadas*. Informe coordinado por Eurodad. Barcelona.

Eurodad, FEMNET, Gender & Development Network (2019): *Can public-private-partnerships deliver gender equality?* Briefing paper.

Gaffney D., Pollock A., Price D., Shaoul J., (1999): "NHS capital expenditure and the private finance initiative: expansion or contraction?" *BMJ*, número 319, Página 4.851.

Gafo Álvarez, A. (2016): *La participación público-privada en los proyectos de inversión pública*. Tesis doctoral. Universidad de Cantabria.

Hall, D. (2015): *¿Por qué las asociaciones público-privadas (CPPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Public Services International Research Unit, Universidad de Greenwich, Reino Unido.

Harvey, D. (1989): *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism*, *Geografiska Annaler*, 71(B), pp. 3 17.

Harvey, D. (2014) *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Ed. Traficantes de Sueños, Madrid.

Hawsworth J. (2000): "Implications of the public sector financial control framework for PPPs" en: *The Private finance initiative: saviour, villain or irrelevance?* London. Institute of Public Policy Research IPPR.

Hernando Rydings, M (2012): *La colaboración público-privada. Fórmulas contractuales*. Madrid: Civitas

ISF, Ingeniería Sin Fronteras (2019): *La gestión comunitaria como concepto*. https://www.construmatica.com/construpedia/La_Gestión_Comunitaria_como_Concepto

Jessop, B. (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Cambridge Polity Press.

Kappeler. A. & Nemoz, M. (2010): *Public-private partnerships in Europe before and during the recent financial crisis*. Economic and Financial Report.

Kazepov, Y. (2010): "Rescaling Social Policies Towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved". En: *Rescaling Social Policies Towards Multilevel Governance in Europe*, edited by Yuri Kazepov. Ashgate: UK.

López, I., (2007): "Sin los pies en el suelo. Acumulación de capital y ocupación del territorio en la Comunidad de Madrid". En: *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio y desigualdad*. Madrid: Traficantes de Sueños.

López, I. (2013): "Capítulo 1. Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación" en Observatorio Metropolitano de Madrid (eds.) *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Ed. Traficantes de Sueños, Madrid.

Manifiesto internacional (2017): Los riesgos de las colaboraciones público-privadas (CPP) activan las alarmas. Eurodad, entre otros.

Martínez-Alonso, J. L. (2016): "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y su incidencia en los sistemas de bienestar". En: *Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas*. Ciudad y Territorio, XLVIII (188) (201-213)

Martí-Costa, M., Iglesias, M., Subirats, J & Tomàs, M. (2011): "Barcelona". En: *Políticas urbanas en España*. Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J. y Tomàs, M. (eds.). Icaria: Barcelona.

Martí-Costa, M y Tomàs, M. (2016): *Urban governance in Spain: From democratic transition to austerity policies*. Urban Studies. 54(9) 2107-2122.

Observatori del Deute en la Globalització (2013): *El fracaso del Consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*. Icaria. Barcelona.

Observatori del Deute en la Globalització (2017a): *Megainfraestructura como mecanismo de endeudamiento. El riesgo de deuda ilegítima, ecológica y de género*. Barcelona.

Observatori del Deute en la Globalització (ODG) (2017b): *Colaboraciones o concesiones público-privadas: el caso de las infraestructuras. Principales motivaciones y críticas después de dos décadas de CPPs*. Barcelona.

Observatori del Deute en la Globalització (ODG) (2018): *Los riesgos de las concesiones público-privadas en infraestructuras. El caso de Renace en Guatemala*. Barcelona.

Observatori del Deute en la Globalització (ODG) (2019): *La Falsa Solución Turística: Concentración de beneficios y deuda social*. Barcelona.

OECD (2012): *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships*. Ed. OECD.

OMM (2007): *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio y desigualdad*. Madrid: Traficantes de Sueños.

OMM (2014): *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo pequeño*. Madrid: Traficantes de sueños.

Palomera, J. (2015): *The Political Economy of Spain. A brief history (1939-2014)*. Working Paper ERC Greco Project.

Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda ¡No debemos! ¡No pagamos! (PACD) (2013): *¿Por qué no debemos pagar la deuda? Razones y alternativas*. Icaria Editorial SA. Barcelona.

Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda ¡No debemos! ¡No pagamos! (PACD) (2014): Documento político colaborativo sobre ideas fuerza.

Research for Action (2018): *Debt & Democracy in Newham. A citizen audit of LOBO loans*.

Rodríguez, E. & López, I. (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Observatorio Metropolitano. Madrid: Traficantes de sueños.

Segura, P. (2013): "Capítulo 2. Infraestructuras de transporte, impacto territorial y crisis". En: Observatorio Metropolitano de Madrid (eds.) *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Ed. Traficantes de Sueños, Madrid.

Simón, Alfonso (2018). "Blackstone afianza su cetro como mayor propietario inmobiliario de España". *El País*, 18 de septiembre.
Enlace: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/09/17/companias/1537208709_558520.html

Tribunal de Cuentas Europeo (2018): *Colaboraciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Informe especial 09/2018.

Vicente-Dávila, F. (2018): *Repensar la colaboración público-privada en los tiempos de crisis*. Observatorio de Contratación Pública.

World Bank Group. Public Private Partnership Legal Resource Centre. France: PPP Legislation and Regulation.

XSE (2018). *Tenimenergia! Reptes per transició cap a la sobirania energètica*. Xarxa per la Sobirania Energètica. Barcelona.

9.



Anexo

Inversiones del Banco Europeo de Inversiones en proyectos modelo CPP en el Estado español entre 1990-2018.

Año	Proyecto CPP	Sector	Importe (millón €)
2013	Autopista A66 Benavente - Zamora	Transporte	96
	Hospital de Vigo	Salud	140
	Metro de Málaga – Fase 1	Transporte	325
2012	Madrid-Alicante Señalización de trenes de alta velocidad y telecomunicaciones	Transporte	78
2011	Gipuzkoa Gestión de residuos	Medio ambiente	195
	Málaga - Las Pedrizas Autopista	Transporte	130
	Hospital de Burgos	Salud	128
2010	Zaragoza Tranvía	Transporte	175
	C-25 Autopista - Eix Transversal	Transporte	300
	Barcelona Metro – Línea 9	Transporte	400
	Material rodante para la red de metro de Madrid	Transporte	188
2009	Hospital Son Dureta	Salud	130
2008	Mejoras a las autopistas nacionales	Transporte	211
2007	Red de metros para la Comunidad de Madrid	Transporte	306
2006	Autopista: Reus-Alcover	Transporte	26
	Autopista: Cuellar-Valladolid	Transporte	46
	Red de ferrocarriles en Málaga	Transporte	325
2005	Autopista: Santiago - Brio	Transporte	54
2004	Los Viñedos Autopista: Toledo - Tomelloso	Transporte	143
	Línea de metro en Sevilla	Transporte	260
2003	R-3 y R-5 Autopistas alrededores de Madrid	Transporte	300
	Sistema de tranvía en área metropolitana de Barcelona	Transporte	125
	R-4 Autopista: Madrid - Ocaña	Transporte	360
2002	R-2 Autopista: Madrid - Guadalajara	Transporte	120
	Autopista: Pamplona - Logroño	Transporte	175
2001	Tranvía en área metropolitana de Barcelona	Transporte	136
	AP71 Autopista: León - Astorga	Transporte	42
	Autopista: A6 – Ávila	Transporte	100
2000	M-45 Autopista: Autopista Urbana de Madrid	Transporte	149
	Autopista de peaje: Región de Murcia	Transporte	13

5176



Elaboración propia en base del Banco Europeo de Inversiones & EPEC (European PPP Expertise Center) (2019): PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2018.





OBSERVATORI DEL DEUTE
EN LA GLOBALITZACIÓ