

LES COL·LABORACIONS
PÚBLICO-PRIVADES (CPPs)
COM A EINES
DE PRIVATITZACIÓ
EL CAS DE L'ESTAT ESPANYOL



PUBLICAT PER:

Observatori del Deute en la Globalització (ODG)

Autors: Nicola Scherer i Rubén Martínez Moreno (La Hidra Cooperativa)

Disseny i maquetació: www.atajo.es

Lloc i data de publicació: Barcelona, setembre 2019

Contacte: observatori@odg.cat

www.odg.cat

AMB EL SUPORT DE:



EN COL·LABORACIÓ AMB:



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 i en ningún caso puede considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



Vostè és lliure de:

- Compartir: copiar i redistribuir el material en qualsevol mitjà o format

- Adaptar: remesclar, transformar i crear a partir del material.

El llicenciador no pot revocar aquestes llibertats mentre compleixi amb els termes de la llicència:

- Reconeixement: Heu de reconèixer adequadament l'autoria, proporcionar un enllaç a la llicència i indicar si s'han realitzat canvis. Pot fer-ho de qualsevol manera raonable, però no d'una manera que suggereixi que té el suport del llicenciador o el rep per l'ús que fa.

- No comercial: No pot utilitzar el material amb fins comercials.

- Compartir igual: Si remescla, transforma o crea a partir del material, haurà de difondre les seves contribucions sota la mateixa llicència que l'original.

No hi ha restriccions addicionals: No pot aplicar termes legals o mesures tecnològiques que legalment restringeixin realitzar allò que la llicència permet.

avisos:

No ha de complir amb la llicència per a aquells elements del material en el domini públic o quan la seva utilització estigui permesa per l'aplicació d'una excepció o un límit.

No es donen garanties. La llicència pot no oferir tots els permisos necessaris per a la utilització prevista. Per exemple, altres drets com els de publicitat, privacitat, o els drets morals poden limitar l'ús del material.

LES COL·LABORACIONS
PÚBLICO-PRIVADES (CPPs)
COM A EINES
DE PRIVATITZACIÓ
EL CAS DE L'ESTAT ESPANYOL





ÍNDEX

1.	INTRODUCCIÓ	6
2.	PRINCIPALS RISCOS DE LES COL·LABORACIONS O CONCESSIONS PÚBLICO-PRIVADES (CPPs)	9
3.	EL CONTEXT GLOBAL: L'EXPANSIÓ DEL DOGMA NEOLIBERAL I LA FINANCIARITZACIÓ	19
4.	EL CONTEXT ESPANYOL: UNA MIRADA SOBRE LA GOVERNANÇA PÚBLICO-PRIVADA	29
5.	REGULACIÓ DE LES CPPs	35
6.	ESTUDI DE CAS: L'AUTOPISTA DEL MEDITERRANI AP7	47
7.	CONCLUSIONS I RECOMANACIONS	54
8.	REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES	58
9.	ANNEX	62

1. Introducció

Les col·laboracions o concessions público-privades (CPPs) –també anomenades associacions (APPs) o partenariats (PPPs, terme més comú en anglès)–, van néixer el 1992 al Regne Unit com un ardit comptable per esquivar les restriccions del govern sobre l'endeutament públic, punt que continua sent la principal atracció per als governs i les institucions internacionals. A mesura que en la resta d'Europa i del món es va començar a limitar l'endeutament públic amb l'aplicació de mesures d'austeritat, també es va disparar la utilització de les CPPs com un component de la política de privatitzacions, i una forma d'equilibrar els pressupostos mitjançant l'ocultació de l'endeutament.

Si analitzem el procés de la financiarització i l'expansió del dogma neoliberal en l'àmbit internacional, europeu i en l'Estat espanyol, es mostra, a més, una clara tendència dirigida a promoure el model CPP per part de les institucions com a eina de privatització dels béns i serveis públics. Un breu recorregut destacant algunes estratègies econòmiques i polítiques rellevants durant les últimes dècades ens ajudarà a entendre i contextualitzar millor l'auge de les CPPs al nostre territori.

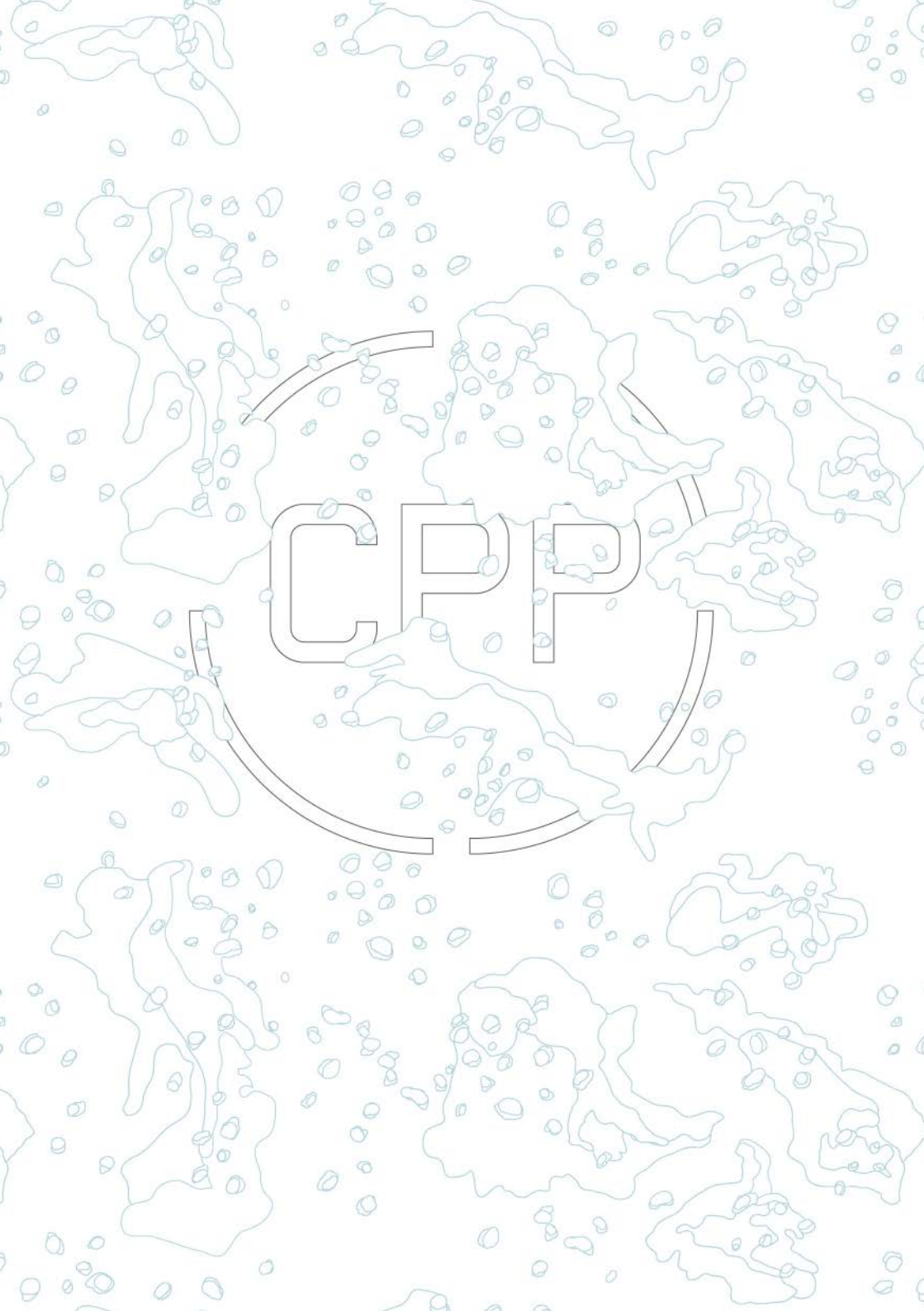
La recepta CPP està convertint-se en la solució gairebé única per finançar i/o gestionar els nostres béns i serveis públics. El mantra que sentim una vegada i una altra és que «allò que és privat» és més «eficaç» i «eficient» en la gestió de la nostra economia productiva i reproductiva¹. D'aquesta manera, cal convidar i facilitar al sector privat la seva participació en els sectors que tradicionalment han estat de domini públic (com salut, educació, transport, infraestructures, etc.).

¹ Per «economia reproductiva» ens referim al conjunt dels treballs reproductius i treballs de cures, que engloben els treballs necessaris per a la reproducció humana, i també al conjunt d'atencions i cures necessàries per al sosteniment de la vida i la supervivència humana. Tradicionalment són les dones les que s'ocupen d'aquestes tasques invisibilitzades, de manera no remunerada.

Però cada vegada van sorgint més veus crítiques; com el Tribunal de Comptes Europeu, que va criticar el 2018² la ineficàcia de molts projectes CPPs en diferents estats membres de la UE. De fet, en el cas de l'Estat espanyol, a diferència d'altres països i malgrat ser un dels estats membres on la seva pràctica està més estesa, actualment no hi ha cap reglament específic sobre CPPs ni cap autoritat a càrrec dels projectes CPP que operi de manera òptima. La recent posada en marxa de l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública (OIReScon) apunta cap a un nou escenari, però acumula diversos interrogants.

En aquest informe es mostren com les CPP funcionen molt bé per a l'inversor, el sector privat i la classe política governant, mentre sovint soscaven les arques públiques i moltes vegades fallen a l'hora de respondre a les necessitats de la ciutadania i no respecten el medi ambient. En aquest sentit, s'inclou com a cas d'estudi en aquest informe el paradigmàtic cas de l'AP7; l'autopista del Mediterrani que comunica tota la costa mediterrània des de la frontera amb França fins a Algesires, amb un conflicte obert entre Abertis i el Ministeri de Foment.

2 Informe Especial Associacions público-privades a la UE: Deficiències generalitzades i beneficis limitats.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf



CPP

2.

PRINCIPALS RISCOS DE LES COL·LABORACIONS O CONCESSIONS PÚBLICO-PRIVADES (CPPs)

Les CPPs varien segons els diferents països i sectors (ODG, 2018). Poden incloure des de col·laboracions de tipus informal i de curta durada per implementar programes o projectes específics, fins a acords contractuals més complexos, formals i a llarg termini en els quals el sector privat s'implica en el subministrament d'actius i serveis (Hall, 2015).

L'experiència de les CPPs ha estat aclaparadorament negativa i poques han aconseguit resultats positius per a l'interès públic, exposant el públic a tremends riscos.



QUÈ ÉS UNA COL·LABORACIÓ O CONCESSIÓ PÚBLICO-PRIVADA?

Les grans institucions promotores de les CPPs utilitzen definicions molt àmplies, d'aquesta manera deixen marge perquè les CPPs puguin dissenyar-se per aconseguir una àmplia varietat d'objectius en diversos sectors, com el transport, l'habitatge social i l'assistència sanitària, i perquè puguin estructurar-se adoptant diferents enfocaments. El Banc Mundial defineix les CPPs com un «acord entre el sector públic i el sector privat, on part dels serveis o tasques de responsabilitat pública són subministrats pel sector privat sota un acord d'objectius compartits per al proveïment del servei o de la infraestructura». L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OECD) defineix les CPPs com uns «acords contractuals a llarg termini entre el govern i un soci del sector privat on l'últim finança i presta un servei públic fent servir un actiu de capital i compartint els riscos associats» (OECD, 2012). La Comissió Europea defineix les CPPs com la «col·laboració entre el sector públic i privat per al desenvolupament d'una infraestructura pública i/o l'acompliment d'un servei públic. Bé sigui en el disseny, construcció, finançament, operació o manteniment o en el conjunt d'aquestes fases on l'organització concessionària rep pagaments dels usuaris o de l'Administració pública» (Comissió Europea, 2004).

En la pràctica, aquestes àmplies definicions s'han traduït en polítiques i legislacions, i permeten modalitats diverses de CPPs, passant per arranjaments com les concessions, les empreses mixtes o les CPPs contractuals. En el sector de l'aigua, per exemple, les CPPs poden anar des d'una menor implicació privada amb un contracte de serveis fins a una privatització integral.

Podem distingir tres categories principals de CPPs

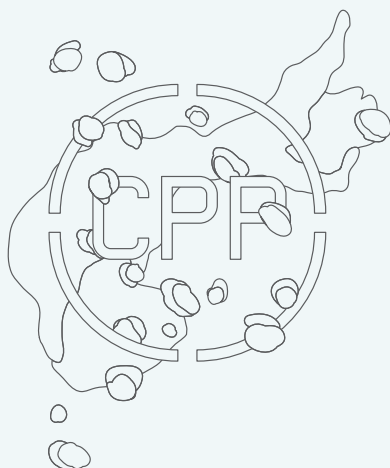
-
- A** → **Concessions.** Significa que l'actor privat està autoritzat a cobrar al públic per l'ús de les instal·lacions, generalment mitjançant el pagament d'un peatge, una quota o factura (per exemple, una tarifa d'aigua o peatges en una carretera), la qual cosa pot complementar-se amb subsidis pagats pel govern. El peatge, quota o factura, reemborsa al privat els costos de construcció i operació de les instal·lacions.
-
- B** → **Empreses conjuntes/mixtes,** o CPPs institucionals, en què tant el sector públic com el privat es converteixen en accionistes d'una tercera empresa.
-
- C** → **CPPs contractuals,** en què la relació entre les parts està regida per un contracte. A la UE, la forma més comuna de CPP és el contracte «claus en mà» de disseny, construcció, finançament, manteniment i explotació. Aquí s'encarreguen al soci del sector privat totes les fases del projecte, des del disseny a la construcció, l'explotació i el manteniment de la infraestructura, inclosa la recaptació de fons (Tribunal de Comptes Europeu, 2018). A l'Estat espanyol s'han identificat dos models diferents en la modalitat c: un és el model PFI (de l'anglès private finance initiative) i un altre el model CPP (de l'anglès public private partnership) que estan sintetitzats més endavant.

Principalment, hi ha dues formes de retornar la inversió a la part privada. A través de l'«usuari paga», per exemple, a través de peatges a l'autopista o per mitjà d'un pagament fix a la factura de subministrament. O utilitzant la fórmula el «**Govern paga**». Això significa que el pagament al sector privat prové de pagaments regulars del soci públic sobre la base del nivell del servei proporcionat. Els pagaments poden dependre que el bé o servei s'ofereixi segons la qualitat que es defineix en el contracte o que els serveis s'ofereixin als usuaris –com una carretera de «peatge ocult»–, que és gratuïta per als usuaris, però el govern paga una tarifa per conductor a l'operador (ODG, 2018).

Tenint en compte les característiques més destacades que els projectes gestionats per CPPs han mostrat en la pràctica, podem donar la definició següent:

DEFINICIÓ COL·LABORACIÓ O CONCESSIÓ PÚBLICO-PRIVADES (CPP)

Les CPPs són contractes a mitjà o llarg termini entre el sector públic i el sector privat. Amb el suport de garanties públiques, el sector privat construeix i/o gestiona béns o serveis que tradicionalment proporcionen les institucions públiques (ja sigui en l'àmbit nacional, regional o local), -com hospitals, escoles, carreteres, vies fèrries, aigua, sanejament i energia, entre d'altres. D'aquesta manera, es comparteix el risc del projecte entre el sector públic i el privat o directament es carrega íntegrament en allò que és públic. El contracte pot cobrir les fases de disseny, construcció, finançament, operació o manteniment, o pot cobrir-ne el conjunt, en què l'actor privat rep pagaments de les persones usuàries o de l'Administració pública.



ELS RISCOS PRINCIPALS DE LES CPPs

Ja hi ha una àmplia literatura que demostra els riscos que pot comportar el model CPP³. En resum, identifiquem quatre riscos principals:

1 → LES CPPs SURTEN MÉS CARES

Les CPPs són, en la majoria dels casos, el mètode més car de finançament. Costen als governs –i, per tant, a la ciutadania– significativament més a llarg termini que si els projectes s'haguessin finançat directament amb endeutament públic. Això es deu, entre altres coses, al tipus d'interès més alt per a les operacions de finançament privat en comparació amb els préstecs al govern, al fet que les empreses del sector privat esperen obtenir un benefici de la seva inversió, que s'afegeix al cost global de la inversió, o a l'augment del cost final d'un projecte a causa dels costos de renegociació. La posició privilegiada de l'empresa del sector privat, la manca d'experiència de l'entitat pública en aquestes negociacions i la manca de transparència fan que la renegociació en general augmenti considerablement el cost del projecte (ODG, 2017b). No obstant això, la rendibilitat política pot ser favorable per a la classe política governant, ja que ofereix la possibilitat de dur a terme en poc temps (quatre anys fins a les properes eleccions) «grans coses». Les polítiques a curt termini surten moltes vegades rendibles en l'àmbit electoral, però no a llarg termini per a les arques públiques.

2 → LES CPPs COMPORTEN MÉS RISCOS PER A LA PART PÚBLICA

En principi, en un projecte de CPP els riscos haurien d'assignar-se a la part que estigui més ben capacitada per gestionar-los, per tal d'aconseguir l'equilibri òptim entre el desplaçament del risc i la compensació per a la part que l'assumeix (Tribunal de Comptes Europeus, 2018). El soci del sector privat sovint és responsable dels riscos associats amb el disseny, la construcció, el finançament, el funcionament i el manteniment de la infraestructura, mentre que el soci del sector públic en general assumeix riscos normatius i polítics. No obstant això, l'experiència ha demostrat que quan aquests riscos els assumeix l'entitat pública dona lloc moltes vegades als **passius contingents**.

³ Consulteu, per exemple: ODG (2017b), Manifiesto internacional (2017), Tribunal de Cuentas Europeo (2018), EURODAD (2018), ODG (2018), EURODAD (2019).

Aquests són costos ocults, pagaments que els governs poden haver d'efectuar per riscos assumits; per si esdevé algun esdeveniment incert futur fora del control del govern, com per exemple si la demanda cau per sota d'un nivell específic (el risc de demanda).

Les pràctiques actuals de comptabilitat de les CPPs permeten als governs mantenir el projecte fora dels seus comptes, ja que és el sector privat i no el govern el titular del préstec que finança el projecte. Això rep el nom de «comptabilitat creativa», on el cost real d'un projecte està amagat «fora de balanç» i, per tant, no són transparents ni auditable. Hi ha una manca total d'informació sobre els avals públics en projectes CPPs. Actualment, no es pot calcular amb exactitud quant deute públic es podria crear a través del model CPP –si allò que és públic ha de rescatar una inversió privada–, convertint el deute privat finalment en deute públic. Aquestes pràctiques exposen les finances públiques a riscos excessius, i en molts d'aquests casos de «rescat» poden qualificar-se com deutes il·legítims.



QUÈ ÉS UN DEUTE IL·LEGÍTIM?

En dret internacional, un deute és il·legítim si:

- Procedeix de préstecs que, per la manera com van ser concedits, gestionats i en allò que financen, de forma directa o indirecta, atempten contra la dignitat de la vida dels ciutadans i posen en perill la convivència pacífica entre els pobles.
- És un deute que es deriva d'acords financers que (o bé en la contractació o en la renegociació, o bé en allò que estableixen, en allò que financen o en els impactes que causen) viola els drets humans o els principis de dret internacional reconeguts per les nacions del món i que regeixen les relacions entre els estats i entre els pobles.
- El deute extern també es pot considerar il·legítim en la seva globalitat, com a mecanisme de dominació i empobriment, que perpetua unes relacions sud-nord injustes i desiguals, que respon fonamentalment als interessos dels creditors i, en concret, de les elits econòmiques (en el nord i en el sud global).
- Un deute els fons del qual s'utilitzen per adquirir mitjans i armes per reprimir la població o per a finalitats molt discutibles, com comprar navilis de guerra, submarins, caces bombarders i helicòpters de combat.
- Deutes contrets a esquena de la ciutadania, contra els seus drets, deteriorant o destruint el medi ambient.
- També els rescats a la banca, perquè no compleixen amb allò per al que han estat concebuts sinó destinats al fet que el sector financer privat es desfaci d'actius tòxics, pagar part dels seus deutes, i reestructurar-se i obtenir grans beneficis.

El deute il·legítim, per tant, és un deute que el prestatari no pot ser obligat a pagar.

El «deute il·legítim» no és una noció tècnica ni jurídica, sinó un concepte polític que evoluciona en funció del context territorial. És a dir, ha de ser la mateixa ciutadania la que defineixi democràticament què és el deute il·legítim en un determinat moment històric⁴.

La definició d'un deute com il·legítim és independent de l'organització política de l'Estat que el contreu, ja sigui una dictadura o un govern constitucionalment elegit a les urnes. El seu impagament no obeeix a qüestions legals, sinó al caràcter injust i moralment il·legítim d'un deute que genera grans desigualtats i va en contra del bé comú.

4 Exemple de definició de la Plataforma Auditoria Ciutadana del Deute (PACD), plataforma ciutadana de l'Estat espanyol sorgida del moviment 15M el 2011: <https://audiotoriaciudadana.net/2013/04/11/lo-que-quiere-decir-la-pacd-cuando-habla-de-auditoria-ciudadana-de-la-deuda-y-de-deuda-ilegitima-castcat/>

**3 → LES CPPS AMENACEN LA DEMOCRÀCIA,
MANCA DE TRANSPARÈNCIA I CORRUPCIÓ.**

Les CPPs acostumen a tenir manca de transparència i escrutini públic limitat, que porta en molts casos a una presa de decisions deficient –a causa d'una menor supervisió–, i a un augment d'oportunitats per al comportament corrupte (ODG, 2017b). La manca de transparència és conseqüència d'una transparència fiscal deficient i de processos de presa de decisions opacs. Molts països no revelen públicament els detalls complets de les garanties i els passius contingents que s'associen amb les CPPs, ni les condicions que els van generar o els seus contractes, la qual cosa és de vital importància per a l'escrutini públic. Això fa que les decisions de política fiscal estiguin menys informades i anima als governs a avançar amb projectes, fins i tot quan poden crear problemes fiscals en el futur.

A més, els contractes CPP moltes vegades soscauen el dret i l'obligació de l'Estat de regular en l'interès públic. Les CPPs poden limitar la capacitat dels governs de promulgar noves polítiques –per exemple, regulacions mediamambientals o socials reforçades– que poden afectar projectes específics. Es podria dir que les CPPs hipotequen el futur, i redueixen les possibilitats per a futurs governs d'implementar polítiques progressistes.

4 → LES CPPs PRODUEIXEN IMPACTES SOCIALS, AMBIENTALS I DE GÈNERE

Les CPPs poden resultar en abusos als drets humans, socials, ambientals i de gènere. En molts casos, el sector privat selecciona un petit nombre dels projectes més rendibles i convencen els governs perquè donin prioritat a la inversió a aquests projectes, i no tenen en compte la distorsió que això causa en la provisió dels serveis públics, la sostenibilitat del projecte ni els seus impactes en els drets humans i ambientals. El servei final no importa, el que importa és la rendibilitat econòmica; el «negoci de construir». En el cas de les infraestructures, això ha creat una tendència a finançar megaprojectes segons la lògica Gran-Gran-Gran: grans projectes, grans inversions, grans corporacions (XSE, 2018). Un exemple paradigmàtic a l'Estat espanyol, és el fallit projecte Castor, avui dia pendent de resoldre, i que ha generat una forta resposta social⁵.

La construcció de grans projectes amb el model CPP –com rescloses, xarxes elèctriques, plataformes petrolíferes, gasoductes, mines, ports, ferrocarrils i autopistes–, produeix violació de drets humans fonamentals. Els grans projectes d'infraestructura o corredors com la Iniciativa del Cinturó i la Ruta de la Seda (Belt and Road Initiative) estan destruint territoris i ecosistemes, i desplaçant comunitats senceres, especialment en el sud global, que s'enfronten, a més, a violència i repressió per part de les corporacions.

El model CPP de megaprojecte té un impacte climàtic devastador, que posa en perill les comunitats i generacions futures, que es veuen afectades pel canvi climàtic, especialment en el sud global. Els megaprojectes dissenyats arreu del món es basen fonamentalment en el transport amb altes emissions de carboni (aeroports, autopistes) i en la infraestructura energètica (inclosos els combustibles fòssils).

El model CPP exacerba la desigualtat de gènere. Primer, la cerca de guanys per part del sector privat restringeix l'accés als serveis a les persones més vulnerables, sovint les dones, dones emigrades, etc. Per exemple, un canvi en les tarifes dels usuaris del transport afecta especialment les dones, ja que són les principals usuàries per anar a la feina o exercir la feina de cuidado-

⁵ El Cas Castor és una acció ciutadana en forma de querella criminal, impulsada per l'ODG, Xnet i l'IDHC. El seu objectiu és depurar responsabilitats i acabar amb el frau i la impunitat que es van generar al voltant del projecte Castor; una obra d'emmagatzematge de gas que no ha entrat ni un sol dia en funcionament, executat per EscalUGS d'ACS, amb la complicitat del PP i del PSOE. El cost de la controvertida indemnització a l'empresa es va carregar al principi a les persones consumidores de gas, però ara està frenat perquè està pendent de resolució definitiva: <https://casocastor.net/>

res. A més, mentre més paguen els governs a les empreses privades, menys poden gastar en serveis socials essencials i amb una perspectiva de gènere, com la protecció social universal, vitals per a la realització dels drets de les dones. Finalment, l'objectiu de l'inversor privat d'obtenir beneficis, limita la provisió de treball decent per a les dones en els projectes CPP. Per exemple, hi ha una tendència creixent a utilitzar agències internacionals per subcontractar treballadors amb contractes flexibles (Graham, 2010). La lògica de la subcontractació deteriora les condicions de treball, especialment pel que fa a la prevenció de riscos laborals.



3.

EL CONTEXT GLOBAL: L'EXPANSIÓ DEL DOGMA NEOLIBERAL I LA FINANCIARITZACIÓ

Quan als anys noranta i als dos mil es deia que «vivim en un món globalitzat», es feia referència a l'expansió del capitalisme arreu del món (amb algunes excepcions geogràfiques), i que comportava una transformació profunda de les economies i societats, que afectava la nostra manera de pensar, de relacionar-nos, les nostres cultures i valors. Experimentem un exponencial avanç tecnològic, però també un aprofundiment de la divisió internacional i sexual del treball⁶. En cerca de sous més baixos (un factor determinant per al preu final dels béns i serveis), es va reorganitzar la producció econòmica internacional, deslocalitzant la producció i externalitzant els seus impactes socials i ambientals. Experimentem l'acceleració del comerç internacional i l'augment de les activitats de transport de béns per tot el món, i adquireix més importància el rol de les empreses multinacionals i la lliure circulació de capitals, juntament amb la implantació definitiva de la societat de consum.



⁶ S'activen les cadenes globals de cures. Dones principalment del sud global deixen les seves famílies i immigren principalment a països del nord global per treballar com a cuidadores de persones grans i nens.

Els impactes han estat gravíssims per al medi ambient (desaparició de moltes espècies⁷, acceleració del canvi climàtic, etc.), per als sectors més vulnerables de les societats (persones migrades, dones, nens), i per a les persones treballadores que perdien la feina i que veien com empitjoraven les seves condicions laborals. S'ha vist afectat l'ordenament jurídic uniformitzant i simplificant procediments i regulacions nacionals i internacionals, en molts casos afavorint actors econòmics i financers. Indubtablement, els guanyadors de la globalització han estat les corporacions multinacionals, que sorgien com a actors poderosos en el mapa mundial i les elits econòmiques i polítiques del nord i sud global, que podien participar del joc i quedar-se amb el tros més gran del pastís.

Si ara diem que «vivim en un món financiaritzat», què significa? Vol dir que vivim en una fase actual de l'economia capitalista en la qual les finances s'han tornat extraordinàriament poderoses i han penetrat en les nostres vides quotidianes i les decisions polítiques internacionals, nacionals, regionals i locals.

QUÈ ÉS LA FINANCIARITZACIÓ?

La financiarització és un procés i una fase actual de l'economia capitalista en la qual les finances s'han tornat extraordinàriament poderoses, i han penetrat en les vides quotidianes i les decisions polítiques internacionals, nacionals, regionals i locals. Es basa en l'especulació de diferents productes financers no lligats a l'economia real, que es compren i venen, i generen plusvàlues d'origen «fictici» per no estar relacionades al valor d'un bé material sinó al seu valor futurible.

⁷ Vegeu la sisena gran extinció.
https://elpais.com/elpais/2015/06/19/ciencia/1434727661_836295.html

LA DIMENSIÓ HISTÒRICA DE LA FINANCIARITZACIÓ

La financiarització està estretament lligada al procés de la globalització i a l'expansió del neoliberalisme com a concepte ideològic i model dominant.

Per entendre l'èxit del neoliberalisme cal tornar als anys setanta. La crisi dels setanta va marcar la fi del creixement econòmic dels EUA i les economies més desenvolupades (1945-1970) que s'havien basat fins aleshores en un model de creixement econòmic a través de l'economia productiva, va marcar la fi d'una era que estava caracteritzada pel pacte social entre formacions socialdemòcrates, les burgesies europees i la construcció de l'estat de benestar (Espai Fàbrica, 2017). Els anys següents van ser una dècada de profunda crisi econòmica mundial, marcats per la crisi petroliera de 1973 i 1979 i les crisis del deute extern dels països del sud global, a Llatinoamèrica, Àfrica i Àsia. Alhora, la ruptura del sistema monetari internacional de Bretton Woods⁸ el 1970 requeria un nou disseny del sistema financer internacional.

Aquest nou sistema financer es va dissenyar segons les pautes del neoliberalisme que compartia l'establishment mundial durant els anys setanta i vuitanta. Les van recollir en un text, que va redactar el 1990 l'economista nord-americà John Williamson, i es van conèixer com el **Consens de Washington**. Els principals «dogmes de fe» són els següents (ODG, 2003):

-
- **El paper de l'Estat:** Atès que el sector privat gestiona més eficientment els recursos que el sector públic, els governs han de reduir l'Estat a la mínima expressió i han de deixar en mans del sector privat la major part de la seva gestió. L'Estat ha de ser un facilitador de negocis del sector privat (estabilitat), un regulador ocasional dels excessos del mercat (programes d'alleujament de la pobresa i protecció del medi ambient) i un garant de la pau (governança).

⁸ En l'acord de Bretton Woods de 1944, es va establir el dòlar nord-americà com a moneda central del sistema financer internacional, lligant-lo a l'or i un canvi fix amb les altres monedes de les grans economies mundials.

-
- **Sobre els avantatges de la globalització (i financiarització):** Les economies dels països han d'internacionalitzar-se costi el que costi. Cal obrir fronteres al capital, atreure el màxim d'inversions estrangers, mirar que la producció domèstica surti a l'exterior i que les empreses estrangeres s'instal·lin en territori nacional. En una paraula, cal transnacionalitzar-se.
-
- **Sobre la distribució:** La presència de pols de desenvolupament i d'èlits pròsperes desencadenarà un procés de «cascada de riquesa» des d'aquests pols fins a les classes menys afavorides pel model (teoria «de la filtració, o degoteig, cap avall»)..

Aquest dogma neoliberal es va traduir en un conjunt de mesures polítiques, promogudes per les institucions multilaterals com el Fons Monetari Internacional (FMI), el Banc Mundial (BM), els bancs de desenvolupament regionals i d'inversions, les institucions de la Unió Europea, i pels governs conservadors del nord i del sud global. **La posada en pràctica del dogma neoliberal significava la reducció de la despesa pública, la reducció dels salaris, la privatització d'empreses públiques per millorar la competitivitat i la reducció d'impostos com a eina per reactivar l'economia.** Com a conseqüència d'això, el sector públic es va afeblir, van desaparèixer, o es van reduir, moltes polítiques de protecció social i molts serveis i béns públics es van privatitzar amb l'objectiu de reduir la despesa pública i el dèficit.

L'EXPANSIÓ DEL PODER FINANCER

La financiarització va comportar l'expansió del poder dels actors financers sobre l'economia i el sector públic, i es van crear nous instruments i mecanismes financers per ampliar cada vegada més el seu domini. En el sector de les finances, les polítiques neoliberals van portar a la liberalització de les finances, reduint barreres, eliminant regulacions i mecanismes de control, facilitant paradisos fiscals, reduint impostos de les grans corporacions, desregulant les inversions estrangeres directes als països del sud global, etc. Les finances podien prosperar, expandir-se, adaptar nous rols i entrar en espais on abans no hi eren. Per exemple, la liberalització del mercat financer en el marc de l'Acord de Serveis Financers (1999), en l'Acord General sobre Comerç i Serveis (1994) de l'Organització Mundial del Comerç (OMC) va permetre als EUA exportar el model financer de desregulació extrema a més de cent països signants de l'OMC (ODG, 2005).

Paral·lelament, va créixer el poder y el volum⁹ dels actors financers (com els fons voltors) i els seus lobbys que en gran manera van influenciar directament les decisions polítiques, i van crear una cartera immensa de mecanismes que permetien extreure el màxim de beneficis de l'economia productiva i reproductiva. En altres paraules, els interessos financers estan ara a tot arreu, des dels serveis públics, el deute privat i de les llars, des de l'especulació immobiliària al comerç de carboni, des dels bons d'infraestructura i els fons de pensions fins a les CPPs. Les noves elits financeres s'han establert com un actor gairebé intocable. La gestió de la crisi financera de 2008 per part dels polítics ha mostrat indubtablement la influència predominant de les finances en la política internacional i nacional. Ni a l'Estat espanyol, ni en altres països afectats per la crisi financera, hem vist la implementació de lleis de control i prevenció, mesures legals i depuració de responsabilitats, tal com s'havia promès a la ciutadania.

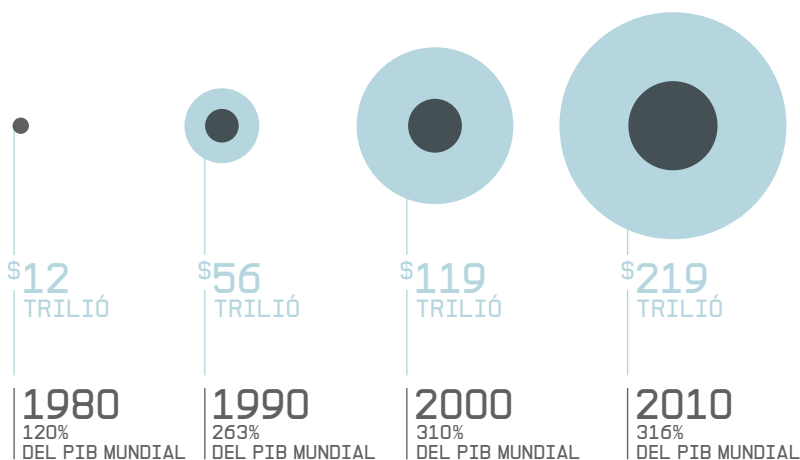
⁹ Els 50 inversors més importants, en l'àmbit mundial, posseeixen el 39,78% del control de la xarxa global d'empreses multinacionals. En la seva majoria són del sector financer. Blackrock, el 2013, participava directament en 35 de les empreses més grans en l'àmbit de l'Estat espanyol. Gestiona més de 5,1 bilions de dòlars en actius, la qual cosa representa 4 vegades i mitja el PIB de l'Estat espanyol. Vegeu: Vitali, Stefania; Glattfelder, James B., Battiston, Stefano. (2011). The network of global corporate control. I Santos Castroviejo (2013): Elites del poder económico en el Estado español en 2013.

L'ACUMULACIÓ DE RIQUESA FORA DE L'ECONOMIA PRODUCTIVA I REPRODUCTIVA

Una altra característica clau del procés de financiarització és un canvi en la manera com s'acumula la riquesa. Les polítiques neoliberals van obrir la porta a un nou model d'economia fictícia, on els rendiments més alts ja no s'obtenen a través de l'economia real sinó a través de l'especulació en mercats financers. Mentre que en el passat els guanys provenien principalment de la producció de productes bàsics i el comerç de béns, avui dia la riquesa global s'extreu en gran part a través de canals financers especulatius en lloc de reinvertir-se en l'economia productiva. Segons el Transnacional Institute el 2010, la riquesa financera va ser el 316% del PIB global.



Figura 1
Actius financers globals vs. PIB global



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

IMPACTES DE LA FINANCIARITZACIÓ

El procés de la financiarització ha arribat a un punt en què es pot dir que tot s'ha convertit en un producte financer; un asset class¹⁰. Tot és mercantilitzable. Vivim en un moment de profunda financiarització de la nostra vida quotidiana. La financiarització està present en els béns i serveis públics o comuns per cobrir les necessitats de la població com l'educació, la sanitat, l'energia, les infraestructures, l'habitatge, l'alimentació, les polítiques d'ajuda al desenvolupament o del clima. Amb l'entrada de les finances privades en aquests sectors, el sector públic ha deixat gradualment de respondre a la protecció dels drets econòmics, socials, culturals i ambientals (DESCAs) de la ciutadania i ara respon davant els inversors.

La financiarització ha incrementat les desigualtats globals entre països, classes i gèneres, mentre que els guanys i la riquesa concentrada pel sector financer va augmentar com mai¹¹. Les perdedores de la financiarització i l'expansió neoliberal han estat indubtablement les poblacions dels països del sud i del nord global. Han sofert els impactes de la crisi sistèmica de 2008 i han pagat el preu dels programes de «rescat i ajust estructural» o «alleujament de deute» que les institucions nacionals, supranacionals o multilaterals, (especialment de l'FMI) els han imposat.

10 En finances, una classe d'actius és un grup d'instruments financers que tenen característiques financeres similars i es comporten de manera similar en el mercat. Sovint podem dividir aquests instruments entre els que tenen a veure amb actius reals i els que tenen a veure amb actius financers.

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

L'AUGE DE LES COL·LABORACIONS O CONCESSIONS PÚBLICO-PRIVADES (CPPs)

En mitjà del procés de l'expansió del neoliberalisme i la financiarització, apareix el model de les col·laboracions o concessions público-privades (CPPs). Entre els principals arguments a l'hora de defensar les CPPs, un dels més recurrents és que dilueixen la càrrega pressupostària, no han de pagar el bé o servei públic inicialment, i permeten fraccionar i diferir el pagament d'una obra o de la posada en marxa d'un servei. Al seu torn, s'ha argumentat que doten d'avantatges el sector públic pel fet que, sense perdre la titularitat del bé, transfereixen el risc al sector privat i eviten que els actius computin com a deute en el balanç (Hernando Rydings, 2012). També s'han assenyalat avantatges per als inversors privats, oferint-los «garanties importants, especialment l'estabilitat dels fluxos de capital a llarg termini procedents de les finances públiques, així com la incorporació d'avantatges socials o mediambientals a un projecte» (Comissió Europea, 2009). Respecte a la qualitat del servei, s'insisteix que les CPPs acceleren la posada en marxa del servei i milloren l'eficiència, la gestió, la direcció i la transparència en l'activitat. Segons Deloitte, corporació global enfocada en la prestació de serveis de consultoria i assessorament financer al sector públic i privat, les CPPs permeten disposar dels recursos financers necessaris per a l'execució de projectes enfront dels principis d'estabilitat o restricció pressupostària¹².

No obstant això, la raó més important per a la promoció de les CPPs ha estat la narrativa neoliberal de l'«eficiència» i l'«eficàcia» del sector privat enfront dels estats, que es troben en situació de «manca de liquiditat i massa endeutats per fer front a les necessitats d'inversions». En les institucions multilaterals com l'FMI i especialment el BM (suposadament institucions amb mandat de crear prosperitat i desenvolupament) ha guanyat la versió oficial de l'establishment, que defensa que l'única solució per cobrir les necessitats de finançament del desenvolupament és atreure el finançament privat. Aquest argument es nodreix del fet que, després del rescat del sector bancari després de la crisi financera el 2008, als països del nord global, les arques públiques s'havien quedat buides, i els límits del dèficit públic no permeten que els estats s'endeutin més. En aquesta línia, les institucions neoliberals promouen el model CPP com la solució perfecta per cobrir la manca de liquiditat dels governs i la presenten com l'única solució

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

per alçar el «forat de finançament»¹³. Paradoxalment, aquestes institucions confien en la bona fe dels inversors privats (com els bancs privats o fons d'inversió), que van ser els que van provocar la crisi de 2008, i, gràcies al rescat i la intervenció pública, van poder acumular beneficis a favor seu.

Acabem amb un exemple clau. **A la Unió Europea s'ha traduït el dogma neoliberal en un conjunt de polítiques comptables que frenen la capacitat d'inversió pública i que incentiven les autoritats públiques per utilitzar el model CPP en lloc de la forma tradicional de finançament públic.** El Sistema Europeu de Comptes 2010 (SEC2010 en les seves sigles en anglès, European System of Accounts 2010) estableix que les despeses d'inversió pública han de registrar-se en els comptes una sola vegada, en el transcurs de l'any en què es fa aquesta inversió, la qual cosa significa que reben el tractament de qualsevol altra despesa general (Research for Action, 2018). Per tant, aquestes regles prohibeixen a les administracions públiques amortitzar les seves inversions durant tot el període d'inversió com ho farien les corporacions privades. La conseqüència d'aquesta regla és ponderar immediatament en un any les inversions en dèficit públic que podrien haver-se distribuït en 5, 10, 15 o 20 anys (CADTM, 2019). Per exemple, la mateixa inversió de 10 milions d'euros en el sector públic augmentarà el seu pes en les finances públiques en un any determinat, mentre que només pesarà 1 milió d'euros durant 10 anys en el sector privat. Com a conseqüència d'això, les administracions públiques busquen un «soci» privat que no estigui sota les mateixes restriccions i que pugui invertir per al seu propi benefici en el marc de les CPPs.

¹³ Per exemple, l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) estima que per al 2030 caldran 70 bilions de dòlars addicionals en infraestructura.

DAVANT DEL CONTEXT PRIVATITZADOR: LA RESPOSTA DES D'ALLÒ QUE ÉS PÚBLIC-COMUNITARI

Davant d'aquest context global, han sorgit alternatives i propostes transformadores de finançament i gestió dels serveis que demostrin que és possible –i desitjable– recuperar o construir uns serveis públics eficaços, democràtics, respectuosos amb el medi ambient i accessibles per a tota la població. Les alternatives passen per diferents possibilitats, que impliquen el control públic i/o la gestió comunitària, se solen generar en l'àmbit local, i estan relacionades amb el moviment municipalista.

A l'Estat espanyol, el moviment de les (re)municipalitzacions reclama la transparència i el control democràtic dels serveis públics a través de processos i una possible gestió comunitària¹⁴. Els municipis, en col·laboració amb la ciutadania organitzada, han aconseguit remunicipalitzar gairebé 100 serveis en 66 municipis els últims 10 anys, i el servei en què es va aconseguir el nombre més gran de recuperacions de la gestió pública¹⁵ va ser en el proveïment d'aigua. Un altre exemple de gestió publicocomunitària són els espais veïnals i autogestionats, com a Can Batlló, a Barcelona, on es fa treball voluntari col·lectiu per cobrir les necessitats de la comunitat.

En el llinar de les contractacions públiques, experimentem també un creixent rol de l'economia social i solidària (ESS). Els actors participants duen a terme serveis per a les administracions públiques, basant-se en criteris de la sostenibilitat social i ecològica, respectant les DESCAs i desplaçant el criteri econòmic a un segon lloc. L'ESS ofereix una alternativa sostenible a l'agressiu model CPP que proposen les grans corporacions i que segueix la lògica de l'acumulació màxima de beneficis com a principal objectiu.

14 Per exemple, 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 CONTEXT ESPANYOL: UNA MIRADA SOBRE LA GOVERNANÇA PÚBLICO-PRIVADA

Al final dels anys setanta, i amb més intensitat en els vuitanta, els processos de desindustrialització van obligar les ciutats a posicionar-se en la divisió internacional del treball. Les grans ciutats perdien la capacitat competitiva en el sector industrial i reforçaven l'especialització econòmica en el sector terciari, en sectors com el comerç, el turisme, serveis d'oci i cultura, etc. Algunes estratègies de planificació territorial i econòmica, abans centralitzades pels estats, van reescalar cap als governs locals i regionals (Brenner, 2004). A l'Estat espanyol, aquest procés es va encavalcar amb el cicle de democratització després de la dictadura, descentralitzant competències especialment cap a les comunitats autònomes, però també als governs locals. Segons avançava aquesta reorganització competencial, van entrar a formar part del govern de les ciutats diferents actors no-governamentals, coalicions público-privades i corporacions transnacionals.



La crisi de les polítiques intervencionistes associades al període fordista i les crítiques a l'excés de burocràcia de l'Estat van promoure l'«eficàcia» i l'«eficiència» del mercat com a mètriques òptimes a l'hora d'avaluar i millorar l'acció pública. De forma primerenca, al Regne Unit es va implantar un nou marc normatiu i polític: el *new public management*. La proposta del primer ministre Tony Blair per reformar l'estat de benestar passava per impulsar un sistema que combinés «la provisió privada i pública en una nova forma de col·laboració per a la nostra època» (citat en Deacon, 1998: 307). Aquesta «tercera via» incorporava solucions público-privades com a alternativa a la planificació publicoestatal qüestionada per ser jeràrquica, burocràtica i ineficient (Davies, 2011).

Organismes com la UE, l'OCDE, l'FMI o el Banc Mundial van insistir i continuen emfatitzant que les ciutats i els seus governs han de ser «emprenedors», i aposten per les estratègies del *new public management*¹⁶. Aquestes estratègies, assentades als ajuntaments del context espanyol a partir dels anys vuitanta i noranta, prometen incrementar no només l'eficiència en la despesa pública, sinó també el valor diferencial de les ciutats i la seva capacitat de comandament en els circuits financers globals. **Les principals característiques d'aquest model de ciutat-empresa són la integració del capital privat en l'arquitectura institucional a través de CPPs, els projectes urbans o macroesdeveniments d'execució i disseny especulatius amb risc assumit pel sector públic i la competència entre ciutats per aconseguir fons de l'Estat o europeus** (Harvey, 1989). D'aquesta manera, les administracions locals han anat prenent un paper actiu en la negociació amb el capital financer internacional per poder atreure inversions, implementant arranjaments institucionals que facilitin les aliances amb el capital privat local i global.

En aquesta transició cap a **ciutats-empresa**, els estats continuen complint un rol important, assegurant la rendibilitat per als negocis privats (polítiques econòmiques i financeres) en les regulacions laborals i en la reproducció de la força del treball (polítiques laborals i socials), centralitzant polítiques clau per a la resta d'esferes de govern i influint en les polítiques de les escales inferiors (Kazepov, 2010). Si bé hi ha tasques de decisió, gestió i coordinació que estan descentralitzades regionalment o local, els estats conserven una capacitat estratègica vertical a través de funcions de control, regulació financera i de «selectivitat espacial», privilegiant part del seu territori en el procés d'especialització econòmica (Brenner, 2004).

16 El geògraf David Harvey (1989) ha analitzat aquest procés com la transició d'un caràcter gestor a un caràcter empresarial en el rol dels governs locals.

El cicle iniciat el 1986 era un punt d'inflexió en la internacionalització de l'economia espanyola i el seu procés de finançament. L'1 de gener es va anunciar l'entrada de l'Estat espanyol a la Comunitat Econòmica Europea, procés que culmina gairebé una dècada després. **Emmarcat per polítiques europees, l'Estat espanyol es va allunyar definitivament d'un règim d'acumulació industrial, sense capacitat ni avantatges per competir amb la resta del continent.**

Dins de les condicions imposades a l'Estat espanyol per a la seva integració europea, una de les més determinants va ser deixar de donar subsidi a la indústria nacional. Les transferències europees no anaven adreçades al desenvolupament industrial, sinó a plans d'infraestructures associats a cicles immobiliaris (Etxezarreta, 1991; Palomera, 2015). Els governs del PSOE van apostar per estratègies financeres i immobiliàries, i buscaven prendre posició en el nou ordre continental-global. **A través de polítiques de privatitzacions, el Govern del PSOE va facilitar la inversió estrangera en un primer període d'auge (1986-1990) amb efectes directes sobre el sector industrial i amb les primeres entrades massives de capital estranger cap a mercats financers i immobiliaris** (Palomera, 2015; López, 2007).

En aquest primer cicle, els capitals europeus van aconseguir controlar àrees on ja hi ha participació estrangera (química, automòbil, electrònica), però també aquelles dominades fins al moment pel capital nacional (tèxtil, aliments i begudes) (Palomera, 2015). Entre 1983-1992, l'accionariat estranger en les grans empreses espanyoles va passar del 14% al 40% del total (Rodríguez i López, 2010). Durant els successius governs socialistes es van vendre un total de 77 companyies públiques, aplicant mesures defensades amb «eufemismes com a racionalització, desinversió o canvi de grandària» (Palomera, 2015: 32). **L'entrada a la UE va comportar la subordinació del capital industrial nacional als interessos de multinacionals europees, la privatització de sectors estratègics públics i la implementació de polítiques que van possibilitar els cicles financers-immobiliaris.**

LES CONSEQÜÈNCIES: L'ENDEUTAMENT DELS MUNICIPIS, ELS EXEMPLES DE BARCELONA I MADRID

Un breu recorregut per les trajectòries de Barcelona i Madrid ens permet mostrar el progressiu auge de la solució público-privada. **Les trajectòries de les dues ciutats, claus en l'arquitectura institucional i econòmica espanyola, mostren que la solució público-privada ha portat a l'endeutament i a la dependència financera, operant com a mecanismes de subordinació de la despesa pública als interessos d'actors corporatius i financers.**

A mitjan dels anys noranta, la governança a Barcelona pateix un viratge cap a l'imperatiu de l'eficiència, multiplicant la planificació público-privada, la creació d'empreses mixtes i instituts municipals (Martí-Costa et al., 2011). De manera cada vegada més accentuada, Barcelona anava desplaçant funcions de comandament cap a grans empreses i promotors. Durant el període 1986-1992 es van crear agències público-privades i instituts municipals, com l'Institut Municipal de Promoció Urbanística, per coordinar obres olímpiques; la Vila Olímpica S. A., per fer la Vila i executar expropiacions o la Nova Icària S. A., per a projectes arquitectònics. L'aposta pels Jocs Olímpics va incrementar la intervenció del sector privat en el públic. El 1993 es va crear el Consorci de Turisme amb participació de l'Ajuntament i la Cambra de Comerç. El 1997 es van crear societats mixtes per a la revitalització de districtes, com ProNouBarris, SA i ProEixample, SA. Entre 1997-2008 es va consolidar el model público-privat i el desenvolupament de la planificació estratègica, i es van subordinar les polítiques socials a les econòmiques (Casellas, 2011). Durant aquest període es van intensificar les formes de gestió inspirades en el New Public Management i es va accelerar la privatització de serveis (via empreses i entitats del Tercer Sector). Després del dèficit pressupostari acumulat entre 2009-2011, el nou govern municipal de CIU, liderat per Xavier Trias, va augmentar impostos i taxes, va reduir la despesa pública i va privatitzar serveis, infraestructures i zones d'espai públic (Davies i Blanco, 2017).

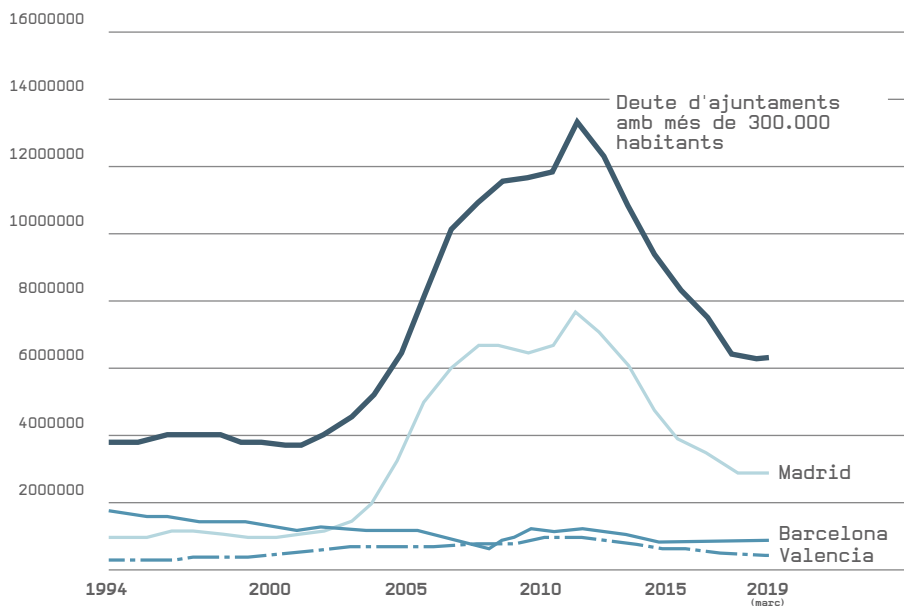
En el cas de Madrid, el govern local es va emmarcar des de finals dels vuitanta en el model estandarditzat de ciutat-empresa. L'aliança amb actors econòmics i financers atorga gran pes al lideratge privat i a les coalicions d'élits pro-growth (OMM, 2014). El 1980 es va crear l'Organismo Autónomo Patronato de Turismo de Madrid. El 1987 es va crear l'Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A. i l'Empresa Municipal Madrid Espacios y Congresos, S. A. El 1988 va néixer l'Empresa Municipal Promomadrid Desarrollo Internacional de Madrid S. A., que buscava augmentar la seva projecció internacional. Entre 1989-2003 es van crear entitats com IFEMA, l'Empresa Municipal de Transportes, l'Empresa Mixta de Mercados i el Consorci Madrid Ciutat Olím-

pica. Tan aviat com es va iniciar la liberalització econòmica amb la integració europea, Madrid va entrar en relació amb els fluxos financers i econòmics globals, especialment de Llatinoamèrica, eix determinant del seu creixement i la seva «nova centralitat» (OMM, 2007). El 2004 va iniciar l'operació més emblemàtica i costosa de la dècada, la remodelació de l'M-30. L'Ajuntament de Madrid va constituir l'empresa mixta Madrid Calle 30, S. A. El 2007 es va crear Madrid Global per reforçar la imatge internacional i la Comunitat Autònoma de Madrid va anunciar la privatització del Canal Isabel II. El 2013 l'Ajuntament va acumular un deute de 7.036.279 milers d'euros, un 721,19% superior a 1994. Entre 2011-2015 es van endurir les mesures d'austeritat, amb retallades en programes socials i la privatització de serveis d'educació, neteja, transport i infraestructures.



Figura 2

Endeutament dels ajuntaments deute segons el protocol de dèficit excessiu de les corporacions locals (en milers d'euros)



Font: Elaboració pròpia en base de dades del Banc d'Espanya, última actualització: 1 de juliol de 2019.

Adaptant-se al nou Pacte Fiscal Europeu, que va obligar a totes les administracions europees (nacionals, regionals i locals) a no superar el dèficit estructural màxim del 0,5% del PIB, el Govern d'Espanya va acordar la Llei 27/2013 de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL)¹⁷, més coneguda com **Llei Montoro. La LRSAL recentralitza poder cap al Govern central i imposa una regla de despesa que asfixia els ajuntaments, i prioritza el pagament del deute**. Inclou una taxa de reposició zero que prohibeix contractar personal per cobrir les baixes de funcionaris per jubilació. Promou la privatització de serveis municipals i la seva transferència a uns governs autonòmics cada vegada més endeutats. És subsidiària de la modificació constitucional de l'article 135, la LRSAL disciplina els municipis, i restringeix les seves competències, la seva autonomia i la seva capacitat d'intervenció.

D'aquesta manera, al llarg de les tres últimes dècades, totes dues ciutats han perdut capacitat de control sobre els seus serveis i infraestructures a causa de la seva gradual centralització en mans privades. Si bé la solució públic-privada s'ha relatat com a part d'una governança descentralitzada i eficient, aquest breu recorregut mostra que no ha ajudat els ajuntaments a crear unes situacions sostenibles del deute, sinó que ha acabat en polítiques d'austeritat retallant els DESCAs de la ciutadania que finalment va pagar el preu de la idea ciutats-empreses.

17 Anteriorment, a l'abril de 2012, el Congrés espanyol va aprovar l'aplicació de la Llei 2/2012 d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, principal expressió jurídica de l'austeritat. Prèviament, el 2011, el PSOE, en acord amb PP i UPN, va modificar l'article 135 de la Constitució conformement a les polítiques monetàries de mandat europeu, prioritzant el pagament del deute i limitant la inversió i l'endeutament públic.

5. REGULACIÓ DE LES CPPs

En recerques prèvies s'ha assenyalat que la manca d'escrutini públic i transparència de les CPPs comporta una presa de decisions deficient i una alta opacitat en el càlcul de costos reals, facilitant comportaments corruptes (ODG, 2017b). Si bé són diverses les alertes que s'han encès sobre aquesta matèria, tot indica que no han servit per establir millores. Per aprofundir en aquests aspectes, dediquem aquest capítol a revisar els marcs institucionals i legals relacionats amb les CPPs en l'àmbit europeu, posant el focus en el context espanyol.



5.1 EL MARC LEGAL EUROPEU

Des de la dècada dels noranta, les institucions europees han fomentat les CPPs, especialment en la construcció i gestió d'infraestructures. Entre 1990-2009, si bé el Regne Unit va liderar la posada en marxa de les CPPs en l'àmbit europeu, l'Estat espanyol va ser el segon estat membre en el rànquing, amb un 11% del total del volum econòmic (Kappeler & Nemoz, 2010). Entrada la crisi, les institucions europees han continuat animant els estats membres a «desenvolupar la col·laboració público-privada (...) enfront de l'afectada capacitat de la Hisenda pública per obtenir els fons necessaris i assignar recursos» (Comissió Europea, 2009). Per exemple, l'Estat espanyol va rebre finançament per part del Banc Europeu d'Inversions (BEI) en els projectes de model CPP. Entre 2000 i 2018, el BEI va invertir 5.176 milions d'euros en 30 projectes CPP a l'Estat espanyol, dels quals 26 han estat en el sector del transport, o sigui, un 87% (vegeu ANNEX 1).

Per a la seva regulació en l'àmbit continental, la Comissió Europea ha anat elaborant diferents directives i disposicions¹⁸. Des de la Directiva de 1993 sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics d'obres¹⁹ fins a les directives de 2014 sobre contractació pública²⁰. Aquestes últimes s'inscriuen en els objectius de l'Estratègia Europa 2020, anunciats com la «millora dels instruments de la contractació pública (...) per aconseguir un creixement intel·ligent, sostenible i integrador, juntament amb una racionalitat econòmica més gran de l'ús dels fons públics» (Comissió Europea, 2011). **Entre els anys 2008-2014, els fons estructurals i de cohesió van ser la font principal de finançament de la UE, seguits dels instruments financers, sovint en cooperació amb el BEI.**

18 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSM%3A14527>

19 Directiva 93/37/CEE del Consell Europeu, 4 de juny de 1993.

20 En particular, són tres directives aprovades el 26 de febrer de 2014: 1) Directiva 2014/24/UE sobre contractació pública; 2) Directiva 2014/23/UE sobre l'adjudicació de contractes de concessió; 3) Directiva 2014/25/UE sobre la contractació per entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals.

La Directiva 2014/23/UE, d'adjudicació de contractes de concessió, va ser la primera que regulava aquest àmbit. Els seus objectius declarats són establir un règim jurídic comú aplicable a les concessions d'obres i serveis, així com delimitar el seu àmbit d'aplicació, i buscava incrementar la seguretat jurídica. **En la Directiva 2014/24/UE es van establir les regles generals sobre la governança en matèria de contractació pública. D'aquesta manera, s'espera que els poders i entitats adjudicadors comptin amb disposicions precises i que els operadors econòmics gaudeixin de garanties respecte al procediment d'adjudicació** (Gafo, 2016). Sobre la base d'aquestes directrius, s'han desenvolupat diversos òrgans i eines de gestió i finançament per promoure les CPPs en els estats membres.



✓ **Figura 3**
Òrgans i eines de gestió i finançament per promoure les CPPs a la Unió Europea

**Òrgans
legals i eines
de gestió**

Centre Europeu d'Assessorament sobre les Col·laboracions Público-privades (EPEC). Amb suport del BEI, treballa en col·laboració amb els estats membres per supervisar l'evolució del mercat de CPP en l'àmbit nacional i sectorial i dona suport a la creació de capacitats institucionals per tractar les CPPs en les administracions nacionals.

Programa operatiu (PO). Programa que estableix les prioritats i els objectius específics d'un estat membre, a més de la manera d'utilitzar el finançament (cofinançament públic i privat de la UE i nacional) durant un període determinat (generalment de 7 anys) per finançar els projectes. Aquests projectes han de contribuir a aconseguir un nombre determinat d'objectius que hi ha fixats en l'eix prioritari del PO. Els programes operatius poden obtenir finançament del FEDER, l'FC o l'FSE. L'estat membre elabora un PO que ha de ser aprovat per la Comissió Europea abans que tinguin lloc els pagaments amb càrrec al pressupost de la UE. Els PO només poden modificar-se durant el període corresponent si totes dues parts estan d'acord.

**Principals
fons i
instruments
financers²¹**

Fons estructurals i d'inversió europeus (Fons EIE): Els EIE es concentren en un total de cinc fons diferents amb els quals es pretenen reduir els desequilibris regionals a la Unió, amb marcs polítics fixats per als set anys de l'exercici pressupostari de l'MFP. Aquests fons són: el Fons Europeu de Desenvolupament Regional, el Fons Social Europeu, el Fons de Cohesió, el Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural i el Fons Europeu Marítim i de la Pesca.

Fons de cohesió (FC): L'FC està destinat a reforçar la cohesió econòmica i social a la UE mitjançant el finançament de projectes mediambientals i de transport en els estats membres amb un producte nacional brut per càpita inferior al 90% de la mitjana de la Unió.

Fons europeu de desenvolupament regional (FEDER): Fons destinat a reforçar la cohesió econòmica i social a la UE mitjançant la correcció dels principals desequilibris regionals a través del suport financer a la construcció d'infraestructures i d'inversions productives capaces de generar ocupació, sobretot en benefici de les empreses.

Fons europeu per a inversions estratègiques (FEIE) I i II: L'FEIE és el primer pilar del Pla d'inversions per a Europa de la Comissió o «Pla Juncker». El seu objectiu és mobilitzar un mínim de 315.000 milions d'euros d'inversió pública i privada a llarg termini a tota la UE durant el període 2015-2017. Pot finançar projectes d'interès comú o altres projectes d'interconnexió. Està establert dins del BEI com un fons fiduciari de durada il·limitada per finançar les parts més arriscades dels projectes. Segons el «Juncker II», una garantia de fins a 16.000 milions amb el suport de la UE compensarà el risc addicional assumit pel BEI. Els estats membres també poden contribuir a l'FEIE.

Jessica: Iniciativa de la Comissió Europea en col·laboració amb el BEI i el Banc de Desenvolupament del Consell d'Europa (BDCE). Proporciona suport al desenvolupament i regeneració urbans sostenibles per mitjà d'instruments d'enginyeria financera que preveu el Reglament (CE) núm. 1083/2006 del Consell pel qual s'estableixen les disposicions generals relatives al FEDER, al Fons Social Europeu i a l'FC.

Mecanisme «Connectar Europa» (MCE): L'MCE ofereix ajuda financera des de 2014 a tres sectors: l'energia, el transport i les tecnologies de la informació i la comunicació. En aquests tres àmbits, l'MCE determina les prioritats d'inversió que haurien d'adoptar-se la dècada vinent, com els corredors d'electricitat i de gas, l'ús d'energies renovables, la interconnexió dels corredors de transport i uns mitjans de transport més nets, les connexions de banda ampla d'alta velocitat i les xarxes digitals.

✓ Font: Tribunal de Comptes Europeu, 2018.

21 «Instrument financer» és el terme genèric per designar els contractes que confereixen al seu titular un dret sobre un deutor. La UE proporciona suport a tres tipus d'instruments financers: capital, préstecs i garanties.

Les regles generals sobre la **governança en matèria de contractació pública** es van concretar en la Recomanació del Consell de la UE del 27 de juliol de 2016. Aquesta recomanació partia d'un diagnòstic assenyalat en anteriors informes de la UE: l'Estat espanyol havia de reduir el dèficit de les administracions públiques, i havia d'aconseguir un 2,2% del PIB el 2018.

A més d'adoptar mesures per reforçar el marc pressupostari i adaptar-se a la norma de despesa de la Llei d'estabilitat de 2013, el Consell afegia que l'Estat espanyol havia d'«establir un marc coherent per garantir la transparència i la coordinació de la política de contractació pública de totes les entitats i autoritats de contractació a fi de garantir l'eficiència econòmica i un alt nivell de competència.» **Segons aquesta mateixa comunicació, l'Estat espanyol destaca per una baixa taxa de publicació dels anuncis de contractes i un nivell relativament elevat de recursos al procediment negociat sense publicació prèvia.** Aquest procediment es tradueix en adjudicacions directes, que comporten un augment de la despesa i una competència limitada de les empreses dels altres països de la UE. D'aquesta manera, la UE reclamava a l'Estat espanyol complir els principis de la lliure competència i establir un organisme independent per «garantir l'eficàcia i el compliment de la legislació en matèria de contractació pública.»

Per adaptar el dret nacional al comunitari i respondre a aquests advertiments disciplinaris de la UE, el Govern espanyol ha implementat diverses mesures que analitzem en el punt següent, on situem el marc legal espanyol.

5.2 CARÈNCIES DEL MARC LEGAL ESPANYOL

En termes jurídics, les CPPs a l'Estat espanyol es poden emmarcar com a gestió indirecta dels serveis públics, i poden regir-se sota diferents formes contractuals com concessió, gestió interessada, concert o societat mixta o contracte de serveis²² (Martínez-Alonso, 2016). Adequant-se al context europeu, la regulació de les CPP a l'Estat espanyol va estar inicialment emmarcada en la Llei de contractes de les administracions públiques de 1995; a partir de 2003, per la Llei reguladora dels contractes de concessió d'obres públiques, i ja el 2007 amb la Llei de contractes del sector públic. **Sota aquests marcs legals, es van produir tot tipus de concessions a entitats privades sense les mesures de publicitat i transparència necessàries.**

UN LLARG CICLE DE PRIVATITZACIONS SENSE CONTROL

Abans de l'actual cicle de crisi, des de diferents esferes de govern es van implementar processos de privatització, com ja s'ha explicat en els capítols 2 i 3. Prenent novament una necessària perspectiva històrica, **en tot aquest cicle de privatitzacions no va haver-hi supervisió d'aquestes formes de contractació. Per contra, la tendència va estar marcada per l'opacitat, beneficiant xarxes clientelistes.** Tampoc va haver-hi un control adequat sobre l'aplicació dels principis de lliure concurrència, i en cap cas no es van aplicar altres indicadors per avaluar els costos mediambientals i socials.

L'any 2011 es va aprovar el text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSPP). El TRLCSPP va definir el contracte de concessió d'obres públiques i el contracte de col·laboració entre el sector públic i el sector privat. Davant de la manca d'inversió pública i els imperatius d'austeritat europeus, els contractes del TRLCSPP s'han utilitzat com a mecanismes que semblen escapar a l'òrbita jurídica convencional (Vicente-Dávila, 2018). Alguns casos rellevants han estat el Pla estratègic d'infraestructures i transport 2005-2020 (PEIT), iniciat abans de la crisi, i el més recent Pla extraordinari d'inversió en carreteres (PEIC). Tots dos s'han donat suport en aquests mecanismes del TRLCSPP i apunten a un intent d'allargar el cicle d'acumulació sobre el territori.

22 D'altra banda, diferents marcs legals que afecten l'escala local han afavorit la interlocució directa entre administracions i mercats transnacionals de capital. La Llei reguladora de les bases del règim local (LBRL), aprovada el 1985, el mateix any que la Carta europea de l'autogovern local, va facilitar la col·laboració entre capital públic local i capital privat. Els plans estratègics i l'aprovació a partir dels anys 2000 de reglaments especials per a les grans ciutats també van facilitar les col·laboracions público-privades.

CARÈNCIES EN EL MARC INSTITUCIONAL

Recentment, el Tribunal de Comptes Europeu (TCE) va publicar l'Informe especial 09/2018 titulat «Col·laboracions público-privades a la UE: Deficiències generalitzades i beneficis limitats» (TCE, 2018). Analitzant diverses CPPs en estats membres, el tribunal conclou que els projectes tendeixen a gestionar-se de manera poc eficaç i que no proporcionen una rendibilitat adequada.

El TCE va examinar 12 CPPs cofinançades per la UE a França, Grècia, Irlanda i a l'Estat espanyol en els àmbits del transport per carretera i les tecnologies de la informació i la comunicació. En conjunt, tots aquests països acumulen al voltant del 70% de la despesa total (29.200 milions d'euros) destinat a CPPs amb el suport de la UE. En la majoria de projectes fiscalitzats, l'elecció de l'opció CPP es va fer sense cap anàlisi comparativa prèvia (TCE, 2018). D'aquesta manera, sense aconseguir demostrar que la CPP maximitzava la relació qualitat-preu, no es va garantir la igualtat de condicions entre les CPP i una possible adjudicació de contractes públics tradicional, i funcionava per criteris no basats en l'interès públic.

En aquest mateix informe, el TCE insisteix que, al costat de França i Grècia, l'Estat espanyol està familiaritzat amb l'execució de projectes i concessions de CPP, però novament s'insisteix que no disposa d'un marc institucional adequat per tal de garantir una gestió satisfactòria. El tribunal argumenta que en el moment de la recerca:

«Espanya no comptava amb un departament específic o unitat de CPP per donar suport a l'execució dels projectes de CPP fiscalitzats: per tant, les CPP no podien beneficiar-se de clàusules contractuals model, orientació i eines en l'àmbit central. Els projectes de CPP espanyols no es van sotmetre a cap anàlisi comparativa amb altres opcions de contractació, o a cap altra avaluació específica de la relació qualitat-preu adaptada als projectes de CPP.»

REACCIÓ ALS ADVERTIMENTS DE LA UE

Després dels advertiments de la UE, a partir de 2015 es van prendre noves mesures. A l'octubre del mateix any, el govern del PP va crear l'Oficina Nacional d'Avaluació (ONE) per fomentar la col·laboració público-privada. Aquesta entitat tenia com a comesa avaluar la viabilitat, eficiència i sostenibilitat financera dels projectes d'inversió instrumentats a través de contractes de concessió d'obres i de serveis públics²³. A partir de l'acció del nou govern del PSOE (juny 2018) l'ONE es va integrar a l'**Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública (OIReScon)**, una nova entitat creada per la **Llei 9/2017 de contractes del sector públic**.

Els objectius que es declaren a la Llei 9/2017 són aconseguir més transparència en la contractació pública i aconseguir una millor relació qualitat-preu (BOE, 2017), adaptant l'ordenament jurídic espanyol a les directives europees. Així, la missió de l'OIREscon és vetllar per la correcta aplicació de la legislació de contracte i, en particular, promoure la concurrència i combatre les il·legalitats i corrupteles en la contractació pública. No obstant això, en data d'avui, juliol de 2019, no hi ha publicacions ni constància que aquests objectius s'estan complint. Per nomenament de la ministra d'Hisenda, l'OIREscon està presidida des de juliol de 2018 per María José Santiago, fins llavors presidenta del Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de la Junta d'Andalusia. A mitjan desembre de 2018, el Consell de Ministres va nomenar els seus responsables, quatre càrrecs triats per lliure designació²⁴.

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

24 En primer lloc, Francisco Cano Molina, el qual dirigirà la Divisió de Regulació i Ordenació de la Contractació i serà responsable d'impulsar l'Estratègia Nacional de Contractació que ha de presentar l'oficina. En segon lloc, Pablo Martín Huerta, vocal titular de la Divisió d'Assumptes Generals i responsable de la gestió econòmica de l'oficina. En tercer lloc, Amada de Juan Quirós, vocal titular de la Divisió de Supervisió de la Contractació i Relacions Institucionals, que elaborarà els informes que l'oficina remetrà anualment a les Corts i al Tribunal de Comptes. Finalment, Francisco Javier García Ruiz, vocal titular de la Divisió d'Avaluació dels Contractes de Concessió, que formarà part de l'Oficina Nacional d'Avaluació integrada en la OIREscon i la finalitat de la qual serà analitzar la sostenibilitat financera de les concessions d'obres i serveis. Més informació a https://www.eldiario.es/economia/tecnicos-dirigiran-fiscalizara-contratos-publicos_0_847266060.html

A principis de març de 2019, el BOE²⁵ recollia la primera instrucció de l'OI-ReScon sobre contractes menors, creant noves obligacions per a les administracions del sector públic de l'Estat. Entre d'altres, la necessitat de sol·licitar almenys tres ofertes abans d'adjudicar l'expedient i limitar l'ús de contractes menors, prohibint acumular aquest tipus d'adjudicacions amb una mateixa empresa.



²⁵ Es tracta de la Instrucció 1/2019, publicada el 6 de març de 2019. Per a més informació, consulteu: <https://boe.es/boe/dias/2019/03/07/pdfs/BOE-A-2019-3281.pdf#BOEn>

L'OFICINA INDEPENDENT DE REGULACIÓ I SUPERVISIÓ DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA (OIREscon)

Més enllà dels arranjaments en la Llei de contractes per adaptar el dret nacional a la normativa comunitària i respondre a les obligacions establertes per la UE, actualment no hi ha cap reglament específic sobre CPPs a l'Estat espanyol. A diferència d'altres països i malgrat ser un dels estats membre on la seva pràctica ha estat més habitual, actualment a l'Estat espanyol no hi ha cap autoritat a càrrec dels projectes CPP que operi de manera òptima.

L'activitat de l'ONE entre 2016-2018 no va produir informes públics sobre el seu grau d'efectivitat o sobre l'adopció de mecanismes de transparència. La recent posada en marxa de l'OIREscon **apunta cap a un nou escenari, però acumula diversos interrogants.**

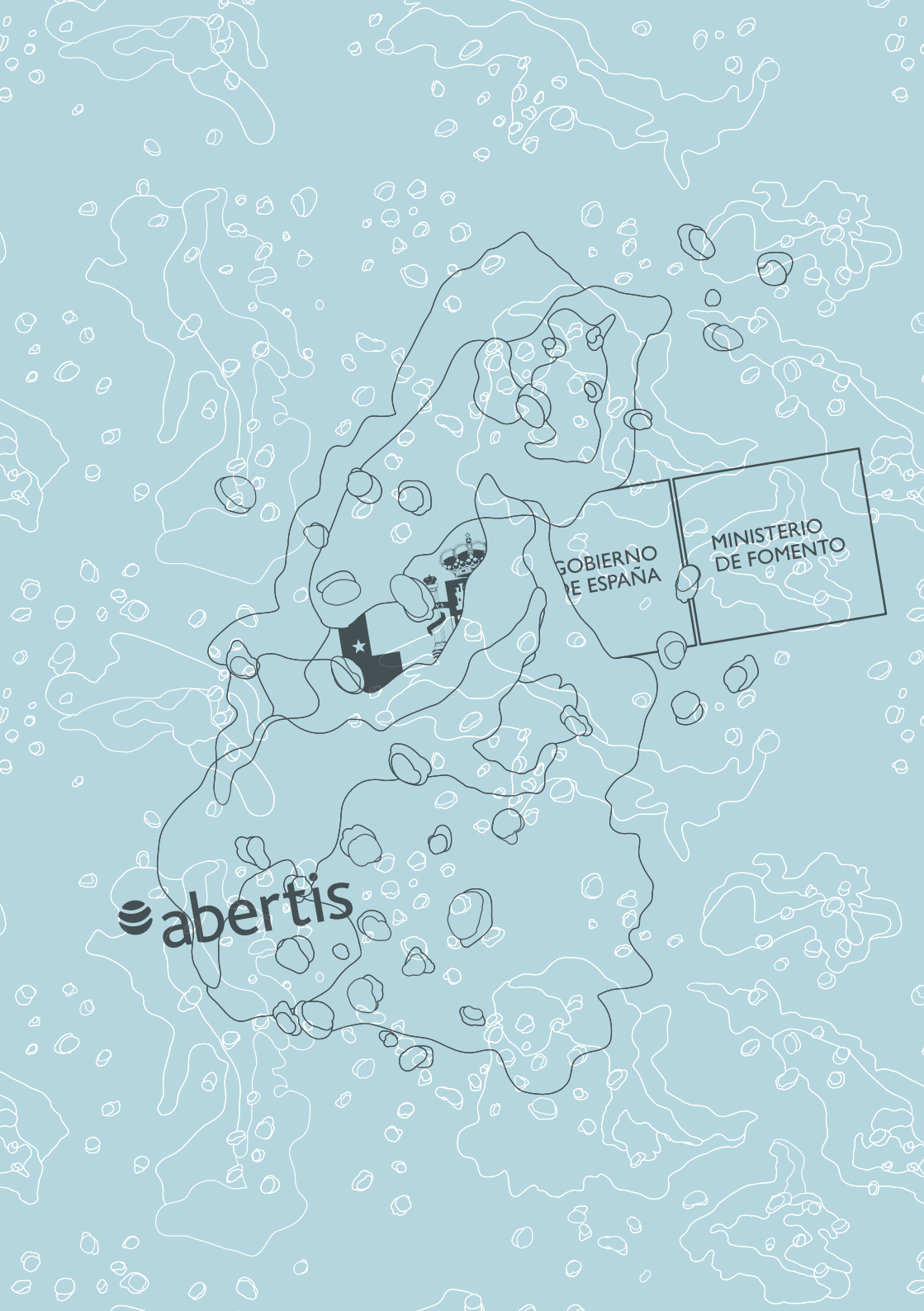
En primer lloc, l'elecció dels seus membres designats discrecionalment no sembla el mecanisme més democràtic per garantir-ne la independència. En segon lloc, encara no s'ha publicat cap informació ni un possible calendari sobre l'elaboració d'informes de supervisió sobre incompliments detectats, aplicacions incorrectes de la legislació o sobre casos de frau i corrupció. Finalment, no queda clar com ha de desenvolupar la funció reguladora a través de directives o recomanacions que altres nivells de govern, com les comunitats autònomes, poden emprar com a criteri interpretatiu, però no com a obligació. **Són múltiples les ambigüitats sobre si estem davant d'un organisme que es limita a coordinar la supervisió i dur a terme recomanacions no vinculants o si tindrà capacitat per exercir algun tipus de control o sancions.**

La **posada en marxa de mecanismes de participació ciutadana** com la Bústia de l'OIReScon sembla assenyalar en una bona direcció a l'hora d'ampliar la transparència i l'acció d'organitzacions socials. Ja hi haurà temps d'analitzar com funciona i si realment és una mesura cosmètica o un bon primer pas per a la fiscalització i el control ciutadà. La principal és l'elaboració d'un registre centralitzat que faciliti el control i l'avaluació, una eina d'agregació de dades l'elaboració de les quals exigeix una bona coordinació entre les diferents esferes de govern. La participació ciutadana serà clau per contraposar el poder del lobby pro-CPP que es va crear el 2007 inicialment amb el nom de Fòrum PPP. El seu objectiu és la promoció de la «col·laboració entre les administracions públiques i el sector privat per al desenvolupament de projectes d'infraestructures de tota mena a Espanya (especialment en els sectors de transport, energia, smart cities, equipaments socials i sanitaris, comunicacions, i d'innovació i tecnologia²⁶». A partir de 2017, es va anomenar **Fòrum Infraestructures**.

En resum, el cas espanyol il·lustra la manera com les polítiques d'austeritat europees han estat acompanyades de mesures per imposar una nova disciplina a través del mercat. Sense demostrar realment la seva eficiència i eficàcia, les CPPs tampoc no han estat supervisades d'acord amb la lliure competència. Fins ara, l'OIReScon encara ha de demostrar la seva capacitat per fiscalitzar i garantir la transparència d'aquestes operacions. No obstant això, aquest és un objectiu molt limitat. La necessitat d'adoptar altres formes d'avaluació centrades en l'impacte social i mediambiental de les CPPs no es preveu a curt o mitjà termini.

Tenint en compte els impactes negatius que ha causat el model CPP en la societat, el medi ambient i en les arques públiques de l'Estat espanyol, i considerant les carències legals i la ineficàcia de l'OIReScon, s'hauria de considerar un canvi políticoinstitucional cap a limitació o prohibició de les CPPs, almenys en sectors centrals per garantir una vida sana i digna. De fet, ja és una opció política real. Per exemple, al setembre de 2014, el primer ministre francès va subratllar que «per tornar al creixement i, per tant, a l'ocupació, França ha d'estimular les inversions públiques i privades en obres públiques i de construcció.» No obstant això, al març de 2018 la ministra de Justícia, Nicole Belloubet, **va anunciar l'abandonament de les CPPs** per a la futura construcció de presons i tribunals. El seu principal argument era que considera aquesta opció «massa costosa».

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

A stylized map of Spain is centered on a light blue background. The map is outlined in black and filled with a pattern of white, irregular, cloud-like shapes. In the center of the map, there is a small, detailed illustration of the Spanish flag, featuring three horizontal stripes (red, white, and red) and a crown on top. To the right of the map, there is a rectangular box divided into two sections. The left section is labeled "GOBIERNO DE ESPAÑA" and the right section is labeled "MINISTERIO DE FOMENTO". In the bottom left corner of the map, the "abertis" logo is visible, consisting of a stylized "e" followed by the word "abertis" in a lowercase, sans-serif font.

abertis

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE FOMENTO

6. ESTUDI DE CAS: L'AUTOPISTA DEL MEDITERRANI AP7

Com ja hem explicat en els capítols anteriors, hi ha una forta i consolidada participació del sector privat en el finançament, construcció i el manteniment de les infraestructures de transport a l'Estat espanyol. La construcció d'autopistes, aeroports o xarxes ferroviàries els últims quinze anys ha estat un negoci milionari per al sector privat. La inversió en les infraestructures de transport es va acompanyar de la tendència global de la financiarització de les infraestructures (vegeu capítol 2) i el suport per part de les institucions internacionals.

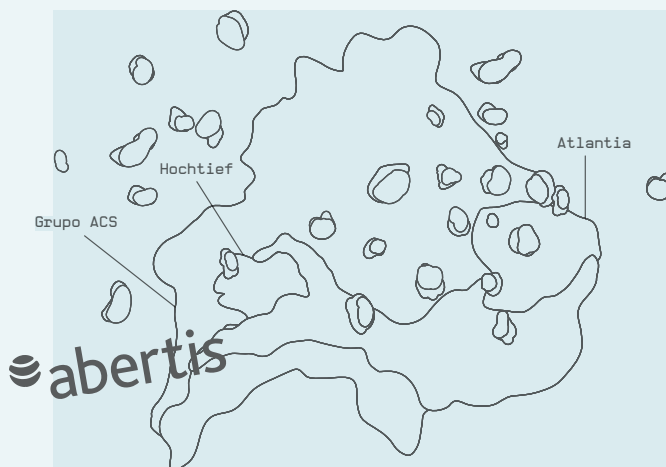
El cas de l'AP7 ha cridat l'atenció dels mitjans de comunicació, ja que és un altre cas de CPP emblemàtic on una multinacional, en aquest cas Abertis, reclama una indemnització milionària a l'Estat espanyol basant-se en clàusules del contracte de concessió, i reclama compensacions per una disminució dels beneficis esperats.



ELS GRUPS EMPRESARIALS QUE CONTROLEN ABERTIS

A través de la seva filial Autopistas, Abertis és el primer operador de vies d'alta capacitat a l'Estat espanyol amb un total de 1.559 quilòmetres, més del 60% del total de les vies de peatge espanyoles. Prové de la fusió el 2002 d'ACESA (Autopistas Concesionaria Española S. A.) i Aurea, fins llavors el seu principal rival en el sector. A més de la primera companyia concessionària d'autopistes al país, Abertis també és el primer operador mundial per nombre de quilòmetres gestionats, amb prop de 9.000 quilòmetres d'autopistes a Europa, Amèrica i Àsia²⁷.

A l'octubre de 2018 el Grup ACS, Atlantia i Hochtief van comprar la majoria d'accions, i van prendre el control d'Abertis. La nova societat, Abertis Holdco S. A., està participada per Atlantia (amb el 50% més una acció) ACS (amb el 30%) i Hochtief, filial alemanya d'ACS (amb el 20% menys una acció). Florentino Pérez és el màxim accionista i president d'ACS.



²⁷ Abertis és el primer operador nacional d'autopistes en països com l'Estat espanyol, Xile, i el Brasil, i té una important presència a França, Itàlia i Puerto Rico. Al Brasil, Abertis opera a través d'Arteris, amb un total de nou concessions d'autopistes que comporten més de 3.400 quilòmetres. És l'operadora d'autopistes més important del país. A Itàlia, Abertis controla el 85,36% del grup industrial italià A4 Holding, que opera 235 quilòmetres d'autopistes a la regió del Vèneto i 89 quilòmetres de l'A31. França és el mercat més gran d'Abertis, que compta amb el 100% de participació del grup concessionari Sanef, i controla un 22% del total de la xarxa d'autopistes franceses. Per a més informació, consulteu l'«Informe d'activitats 2017» d'Autopistas. https://www.autopistas.com/wp-content/uploads/2018/09/Informe_Actividades_2017.pdf

EL CONFLICTE ENTRE EL MINISTERI DE FOMENT I ABERTIS

Abertis és el titular de la concessió per la construcció, conservació i explotació de les autopistes AP7 (Barcelona-La Jonquera, Barcelona-Tarragona, Montmeló-Papiol, Saragossa Mediterrani i Tarragona-Alacant). El 2006, el Ministeri de Fomento i Abertis van signar un conveni aprovat per Reial decret (457/2006) en Consell de Ministres. En aquest conveni es recollien els termes de l'ampliació de l'AP7 en trams on s'havien de «solucionar els problemes d'increment substancial del trànsit viari» i els «problemes reiterats de congestió de vehicles que tenen lloc en unes èpoques i uns trams concrets». La concessionària es va comprometre a invertir un màxim de 504 milions d'euros per ampliar l'autopista entre Girona i Tarragona. Segons el conveni, el cost de les obres havia de pagar-lo Abertis, que seria compensat pel peatge recaptat amb el trànsit addicional que comportaria aquesta ampliació. En cas que l'augment del trànsit no compensés el cost de la inversió, en el Reial decret s'establia un mecanisme de compensació per a l'empresa a càrrec de l'Estat.

El trànsit de l'AP7 va disminuir fins a un 30% amb la crisi que es va iniciar el 2008, i l'empresa va fer constar en la seva comptabilitat el deute corresponent²⁸. **Després del canvi de govern del PSOE al PP el 2011, el Ministeri de Foment va començar a expressar dubtes sobre la interpretació de l'acord quant a les compensacions pel trànsit i el criteri comptable utilitzat per Abertis per registrar-les.** Davant la manca d'acord, al setembre de 2015 Abertis va portar a la justícia el contenciós. Al març de 2017, el Tribunal de Justícia de Madrid (TJM) va donar la raó a Abertis. Segons la decisió del TJM, el Ministeri de Foment havia de compensar amb 1.494 milions d'euros Abertis l'any 2021, moment en què venç la concessió de l'autopista.

En conèixer la sentència, el Ministeri de Foment va recórrer davant el Tribunal Suprem. Al juliol de 2017, el Consell de Ministres va aprovar un informe on ratificava la seva interpretació de les compensacions que no estiguessin generades exclusivament per les ampliacions fetes i que superessin l'import de les inversions. No obstant això, **l'import que Abertis reclama a l'Estat ha anat incrementant, passant de 457.325 milions el 2011 a la reclamació de**

²⁸ Més enllà de l'impacte de la crisi, aquest tipus de sobreestimacions i la consegüent reclamació de compensacions a l'Estat han estat un problema recurrent. Entre d'altres, destaquen els casos de l'AP-41 (Madrid-Toledo) amb únicament un 11% del trànsit sobre allò previst o les radials de Madrid R-2, R-3, R-4, R-5, que a penes van suportar el 40% del trànsit estimat i reben crèdits participatius avalats per l'Estat per igualar la recaptació a un trànsit del 80% (Segura, 2013). Totes aquestes vies estan incloses en el paquet a rescatar amb diners públics, per una quantia que pot arribar als 4.600 milions d'euros.

gairebé 3.000 milions al febrer de 2018. Aquesta xifra es compon de dues compensacions que Abertis reclama al Ministeri de Foment: 2.061 milions per la pèrdua de trànsit en els trams de l'AP7 a Catalunya (Barcelona-La Jonquera, Barcelona-Tarragona, Montmeló-Papiol i Saragossa Mediterrani). El final del contracte d'aquesta concessió per a la construcció, conservació i explotació és el 31 d'agost de 2021. A més, va reclamar 785 milions per la pèrdua de trànsit en el tram AP7 Tarragona-Alacant (i l'AP2), el contracte d'explotació del qual acaba el 31 de desembre de 2019.

El 22 de maig de 2019, el Tribunal Suprem va dictar dues decisions en els quals:

- 1 → **Va rebutjar el pagament de la compensació de 785 milions a Abertis pel tram AP7 Tarragona-Alacant** (i l'AP2). Segons el Suprem, l'Administració ha complert amb el deure de sanejar i millorar el sistema viari en interès dels ciutadans en la rodalia de l'autopista que va afectar el trànsit d'aquest tram²⁹. «En més de 40 anys d'explotació, la concessionària no pot pensar ni pretendre que les infraestructures viàries a l'entorn dels 500 quilòmetres d'autopistes, continuïn sense desdoblar-se, sense cinturons viaris que envoltin les ciutats, i altres mesures de millora», subratlla el Suprem³⁰. En principi, el 31 de desembre aquests trams passen a l'Estat.
- 2 → **Va ajornar la decisió sobre la compensació dels 2.061 milions pels trams de l'AP7 a Catalunya**, i va assenyalar que «fins al 31 d'agost de 2021», data en la qual acaba aquesta concessió, «no hi ha res a interpretar, ja que del que tingui lloc en el trànsit fins a aquesta data no hi ha cap certesa (...). Fins a aquesta data no hi ha cap dret adquirit a un saldo de compensació de resultat desconegut.»³¹

²⁹ https://www.elespanol.com/economia/empresas/20190607/abertis-no-recibi-ra-compensacion-millones-ministerio-fomento/404460025_0.html

³⁰ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/06/07/companias/1559887021_673102.html

³¹ Véase nota al pie 28.

IMPACTES DE LES CONCESSIONS. DEUTE I IMPACTES MEDIAMBIENTALS I SOCIALS.

A l'Estat espanyol no hi ha hagut política de transport o de mobilitat, sinó plans d'infraestructures emmarcats en la modernització i europeïtzació del país³². La inversió desenfrenada en xarxes de mobilitat ha comptat durant molt de temps amb una gran acceptació social, sostinguda sota creences com «més mobilitat és sempre millor» o «més infraestructures comporten més riquesa» (Segura, 2013). Paradoxalment, el Ministeri de Foment assegurava el 2005 que l'Estat espanyol ja comptava amb «una xarxa madura, amb la pràctica convergència amb Europa en termes d'equipament del país en grans infraestructures de transport, i molt en particular en autopistes i autopistes» (Ministeri de Foment, 2005). A què es deu llavors l'enorme inversió en autopistes?

Una de les principals respostes la trobem en el model d'especialització econòmic espanyol, **centrat en el circuit secundari d'acumulació de capital, és a dir, la inversió immobiliària i en grans infraestructures** (Harvey, 2014). Aquest procés comporta una modalitat específica de rotació del capital a través de l'entorn construït. La construcció d'habitatges, infraestructures públiques, xarxes de transport, centres industrials o infraestructures de transformació i distribució energètica són alguns dels elements més visibles d'aquest sistema d'acumulació (López, 2013). Les fórmules de CPP en aquest sector han comportat un repartiment desigual de beneficis i costos entre els agents de les administracions públiques, els capitals transnacionals i els capitals locals. **Aquest model ha solidificat el negoci d'un dels principals pilars del bloc oligàrquic espanyol: les grans constructores.**

A les empreses concessionàries d'autopistes es fa patent el «biaix optimista» en la planificació i les compensacions a empreses privades per part de l'Estat, que assumeix gran part del risc sota acords de finançament públic-privat d'infraestructures (Conde, 2017). Aquest biaix, com ja hem assenyalat, ha derivat en el conflicte obert entre el Ministeri de Foment i Abertis per alguns trams de l'AP7.

32 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).

A causa de les garanties de cobertura d'ingressos per als actors privats en els acords oferts per l'Administració pública, aquest model de capitalisme concessional i rendista ha comportat un enorme deute públic que eximeix de la seva ineficiència i ineficàcia a les operadores privades (Costas, 2014). D'altra banda, el transport a l'Estat espanyol és el principal emissor de gasos d'efecte d'hivernacle, malgrat les promeses de sostenibilitat i reducció de les externalitats dels plans d'infraestructures³³. No s'ha avaluat per part de les administracions el seu impacte sobre la fragmentació del territori, el minvament de la biodiversitat, l'ocupació d'una gran quantitat de sòl fèrtil ni tampoc sobre l'increment del consum energètic i la contaminació de l'aire. Aquests plans no han implementat mesures normalitzades en altres àmbits on s'han inclòs clàusules mediambientals i socials en la contractació pública que obliguen l'operador a desenvolupar plans per gestionar o compensar els impactes del servei o la infraestructura³⁴.

En conjunt, l'acumulació d'aquesta modalitat interna de deute en l'àmbit de les infraestructures s'ha produït d'esquena al control ciutadà i ha comportat un enorme impacte territorial i mediambiental. La manca de planificació de les xarxes de transport s'ha dissimulat amb l'insistent discurs sobre l'existència d'un dèficit crònic enfront de la resta de la UE quan en realitat l'Estat espanyol és el territori europeu amb més quilòmetres d'autovies i autopistes. La implementació de les CPPs ha dotat de més opacitat tant a la fiscalització dels objectius que es prometien obtenir com als rescats públics adoptats enfront de les sobreestimacions inicials.

33 En aquest sentit, és rellevant revisar els arguments del Pla estratègic d'infraestructures i transport 2005-2020 (PEIT), on la sostenibilitat es va recalcar com una de les prioritats <https://www.fomento.es/plan-estrategico-de-infraestructuras-y-transporte-peit>

34 En aquest sentit, és rellevant revisar els arguments del Pla estratègic d'infraestructures i transport 2005-2020 (PEIT), on la sostenibilitat es va recalcar com una de les prioritats <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/que-hacemos-y-por-que/energia-y-cambio-climatico/clausulas-ambientales-contratos-ayuntamiento>



7. Conclusions i recomanacions

A l'inici d'aquest informe, hem situat que el procés de la financiarització –entès com la fase actual de l'economia capitalista en la qual les finances s'han tornat extraordinàriament poderoses, penetrant en les vides quotidianes i les decisions polítiques internacionals, nacionals, regionals i locals–, ha obert les portes als inversors privats per beneficiar-se dels béns i serveis públics. Els últims cicles de crisis han estat acompanyats del foment de la solució público-privada per entitats com la UE, el BM, l'FMI o l'OECD. El cicle actual no és una excepció. Experimentem una acceleració dels processos de privatització de serveis tradicionalment oferts pel sector públic (salut, educació, transport, infraestructura, etc.) a través del model CPP a l'Estat espanyol igual que a tot el món.

Però si bé es defensa el model CPP com una estratègia adequada a l'hora de fer front a carències pressupostàries, les CPPs no eviten les obligacions financeres per al sector públic i tenen un impacte en la sostenibilitat de les finances, subordinant la planificació dels següents governs.

Molts projectes s'han desenvolupat com a CPP simplement per eludir les restriccions pressupostàries i posposar el registre dels costos fiscals. Algunes pràctiques comptables permeten als governs mantenir el cost del projecte a través de la comptabilitat creativa «fora del balanç». Això acaba exposant les finances públiques a riscos fiscals excessius, i en molts casos augmenta el deute públic. Les actuals mesures d'austeritat i les receptes de polítiques neoliberals que encoratgen el baix dèficit fiscal creen també un incentiu pervers a favor de les CPPs.

Les carències en el marc legal espanyol produeixen un impacte encara més gran del «capitalisme concessional i rendista» (Costa, 2014). Els rescats a concessionàries d'obra pública, autopistes, aeroports, etc., responen als compromisos adquirits per les administracions públiques en els contractes público-privats en forma de garanties de cobertura d'ingressos, concessió d'aval o d'un altre tipus. Si alguna cosa mostra l'auge de les col·laboracions o concessions público-privades els últims cicles és una privatització dels beneficis i una socialització de les pèrdues a causa de, no només una falta d'«eficiència» i «eficàcia», sinó també a un control públic escàs.

L'estudi del cas de l'AP7 i el conflicte entre Abertis i el Ministeri de Foment és paradigmàtic, ja que a la manca de planificació i de control social de les inversions i els desemborsaments públics per ineficiència de les operadores, se sumen les polítiques empresarials d'actors privats que no actuen en benefici de la societat i el medi ambient.

Les CPPs han mostrat ser incapaces d'oferir serveis més «eficaços» i «eficients» que la gestió pública directa en sectors clau com la salut, l'educació, el transport o la infraestructura. Les CPPs com a mecanisme de finançament i gestió no són ni sostenibles ni justes, i fallen moltes vegades a l'hora de garantir una bona qualitat dels serveis. En última instància, els inversors privats són responsables davant dels accionistes, i no responen davant la ciutadania, la qual cosa soscava la capacitat dels projectes de CPPs per contribuir a objectius socials, ambientals i de gènere.

Per tot això recomanem:

**1 → QÜESTIONAR LES POLÍTIQUES NEOLIBERALS
I LES MESURES D'AUSTERITAT - SEC 2010**

El sector públic és el responsable de garantir abans de res els drets econòmics, socials, culturals i ambientals (DESCAS) de la ciutadania i no hauria de posar per sobre de les polítiques socials els interessos dels inversors privats. S'ha de garantir el finançament públic mitjançant els Pressupostos Generals de l'Estat, a través d'una política fiscal progressista que garanteixi els ingressos necessaris per cobrir les necessitats socials, econòmiques, de gènere i ambientals.

Paral·lelament, s'ha de tombar la política de comptabilitat europea que limita les finances públiques amb un conjunt integral de restriccions, en comparació amb la laxitud amb la qual regula les finances de corporacions privades. En aquest sentit, recomanem reformar el Sistema Europeu de Comptabilitat (SEC 2010) per augmentar la capacitat d'inversió pública de les administracions locals, regionals i nacionals a tot Europa, posant fi als estàndards que imputen el 100% de la inversió en la comptabilitat en la data d'afectació i aplicar les pràctiques de depreciació anual habituals.

**2 → LIMITAR O PROHIBIR EL MODEL CPP EN SECTORS CLAU
PER GARANTIR ELS DESCAS**

El dret a la salut, educació, transport i infraestructures, entre d'altres, són serveis i béns comuns per a tota la població que habita en un territori. Ha d'estar blindat a la Constitució com a dret fonamental i protegit davant d'interessos privats.

3

→ **ESTRICTA REGULACIÓ, SUPERVISIÓ, CONTROL DEMOCRÀTIC I TRANSPARÈNCIA MENTRE ES TRANSITA VERS UN MODEL PÚBLIC**

Mentre es camini vers la prohibició de les CPPs en sectors claus per sostenir una vida sana i digna, cal dur a terme un conjunt de mesures legals per garantir la regulació, supervisió, control democràtic i transparència sobre els projectes CPPs. Hi ha una necessitat urgent de vertebrar legislació detallada i efectiva i organismes de supervisió competents per supervisar i controlar la concessió, execució i extinció de les CPPs, per evitar en un primer temps els greus casos de CPPs que s'estan produint, i caminar cap a la seva prohibició.

- L'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública (**OIREscon**) hauria de ser dotada de poder real de supervisió i control de projectes CPP en cas que siguin necessaris, tenint en compte l'opinió pública a través de processos participatius garantits.
- S'ha de fer una **avaluació multicriteri dels projectes**. Atès que les CPPs poden tenir impactes econòmics, socials, ambientals i de gènere, no es poden avaluar únicament a través d'una valoració econòmica. Cal també tenir en compte les dimensions socials, ambientals i de gènere, per tant, calen nous criteris d'avaluació. Una anàlisi multicriteri on es tinguessin en compte aquestes dimensions, permetria la comparació i avaluació de formes de finançament públic i de CPPs.
- S'haurien de **publicar explícitament i obertament, en la fase de planificació, tots els riscos** per al deute públic futur, per poder fer una avaluació correcta del risc abans que un projecte comenci.
- Transparència: **Tots els contractes, acords econòmics, clàusules i detalls, per llei, han de ser públics i de fàcil accés per al seu escrutini per part de la ciutadania, disponibles a través del portal de transparència o una altra plataforma gestionada**, per exemple, per l'OIREscon.

4 → NO OCULTAR ELS COSTOS REALS DE LES CPPs

Com que les CPPs són una forma costosa de deute, s'haurien d'adoptar pràctiques comptables responsables i incloure els costos de les CPPs en els comptes nacionals, per exemple, fent públiques les clàusules dels avals que assumeix l'Administració pública en cada projecte i que es poden transformar en deute públic futur per a la ciutadania. Aquests costos s'haurien de reconèixer com a deute públic i, per tant, formarien part de l'anàlisi de la sostenibilitat del deute.

5 → AUDITORIA OFICIAL I CIUTADANA DE LES CPPs

En cas de projectes fallits –o amb greus impactes financers, socials, ambientals i de gènere–, s'hauria d'obligar l'autoritat pública a dur a terme una auditoria per valorar el mal causat a les arques públiques, la ciutadania o el medi ambient. En cas de violació dels DESCAs per la part privada, la part pública hauria de tenir l'obligació de reclamar als culpables una compensació. En tot cas, si no s'efectua una auditoria oficial, recomanem dur a terme auditories ciutadanes per valorar el possible deute il·legítim i plantejar-ne el no pagament.

6 → PROMOURE FORMES DE FINANÇAMENT I GESTIÓ DELS BÉNS I SERVEIS PÚBLICS JUSTOS, SOCIALMENT I AMBIENTALMENT SOSTENIBLES

Les administracions públiques poden promoure la creació de **col·laboracions o concessions públic-públic**, que són col·laboracions entre un organisme públic o una autoritat pública i un altre organisme o una organització sense ànim de lucre d'interès general per proporcionar serveis i/o instal·lacions, amb l'objectiu de transferir coneixements tècnics i experiència en projectes. Tot i que encara no s'han desenvolupat prou, aquestes col·laboracions existeixen en contrast amb les CPPs, perquè no busquen una rendibilitat sinó la transferència i complementació de coneixements i experiència per dur a terme un projecte. A través de la **Llei de contractes del sector públic**, es poden restringir les CPPs comercials i/o promoure així la col·laboració amb entitats de l'**Economia Social i Solidària (ESS)** que tinguin com a objectius la sostenibilitat social, ambiental i de gènere. Alternatives a la gestió públic-privada de serveis clau podria ser la **gestió públic-comunitària**.

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.

Hawksworth 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. Annex

**Inversions del Banc Europeu d'Inversions (BEI)
en projectes model CPP a l'Estat espanyol entre 1990-2018.**

Any	Projecte CPP	Sector	Import (milló €)
2013	Autopista A66 Benavente - Zamora	Transport	96
	Hospital de Vigo	Salut	140
	Metro de Málaga – Fase I	Transport	325
2012	Madrid-Alicante Senyalització de trens d'alta velocitat i telecomunicacions	Transport	78
2011	Gipuzkoa Gestió de residus	Medi ambient	195
	Málaga - Las Pedrizas Autopista	Transport	130
	Hospital de Burgos	Salut	128
2010	Zaragoza Tramvia	Transport	175
	C-25 Autopista - Eix Transversal	Transport	300
	Barcelona Metro – Línia 9	Transport	400
	Material rodant per la xarxa de metro de Madrid	Transport	188
2009	Hospital Son Dureta	Salut	130
2008	Millores a les autopistes nacionals	Transport	211
2007	Xarxa de metro per a la Comunitat de Madrid	Transport	306
2006	Autopista: Reus-Alcover	Transport	26
	Autopista: Cuellar-Valladolid	Transport	46
	Xarxa de ferrocarrils a Màlaga	Transport	325
2005	Autopista: Santiago - Brio	Transport	54
2004	Los Viñedos Autopista: Toledo - Tomelloso	Transport	143
	Línia de metro a Sevilla	Transport	260
2003	R-3 i R-5 Autopistes radials de Madrid	Transport	300
	Sistema de tramvia a l'àrea metropolitana de Barcelona	Transport	125
	R-4 Autopista: Madrid - Ocaña	Transport	360
2002	R-2 Autopista: Madrid - Guadalajara	Transport	120
	Autopista: Pamplona - Logroño	Transport	175
2001	Tramvia a l'àrea metropolitana de Barcelona	Transport	136
	AP71 Autopista: León - Astorga	Transport	42
	Autopista: A6 – Ávila	Transport	100
2000	M-45 Autopista: Autopista Urbana de Madrid	Transport	149
	Autopista de peage: Regió de Múrcia	Transport	13

5176

 Elaboració pròpia sobre la base del Banc Europeu d'Inversions (BEI) & EPEC (European PPP Expertise Center) (2019): PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2018.





OBSERVATORI DEL DEUTE
EN LA GLOBALITZACIÓ