

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Francisco Velasco Caballero*

Resumen

La Administración contemporánea actúa muy frecuentemente mediante sujetos privados a través de una amplia gama de colaboraciones público-privadas (CPP). Estas colaboraciones se dan en todos los tipos de actividad administrativa (intervención, prestación y fomento) y se articulan a través de formas jurídicas diversas (contratos, concesiones, convenios, conciertos, subvenciones, acreditaciones, autorizaciones, etc.). Pese a su diversidad, todas estas colaboraciones público-privadas presentan retos comunes para la Administración, al menos en cinco áreas: opción por la colaboración público-privada, definición de la colaboración, selección del colaborador, dirección y control de los colaboradores, y relaciones entre el colaborador privado y los ciudadanos. Para todos estos ámbitos se puede plantear una regulación legal general, adaptable o desplazable por regulaciones sectoriales.


Palabras clave: colaboración público-privada; contratos concesionales; contratación pública; certificación administrativa; privatización; conciertos sociales.

THE PUBLIC ADMINISTRATION IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

Abstract

Contemporary administrations very often act through private entities in the form of a wide range of public-private partnerships (PPP). These partnerships exist in all kinds of administrative activity (intervention, provision and promotion) and take the shape of various legal forms (contracts, concessions, conventions, agreements, subsidies, accreditations, authorisations, etc.). Despite their diversity, all these public-private partnerships present common challenges for the Administration, in at least five areas: choice of a public-private partnership, definition of the partnership, selection of partner; management and control of partners and relations between private partner and citizens. For all these spheres, we can consider a general legal regulation, adaptable or adjustable through sectorial regulations.

Keywords: public-private partnership; concession agreements; public procurement; administrative certification; privatisation; social agreements.

* Francisco Velasco Caballero, catedrático de Derecho Administrativo en el Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica en la Universidad Autónoma de Madrid. francisco.velasco@uam.es.  0000-0003-1055-3939.

Recepción del artículo: 18.09.2023. Evaluaciones ciegas: 26.09.2023 y 05.10.2023. Aceptación de la versión final: 27.10.2023.

Citación recomendada: Velasco Caballero, Francisco. (2023). La Administración pública en la colaboración público-privada. *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 36-66. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4120>

Sumario

- 1 Planteamiento general
- 2 El universo de la colaboración público-privada
 - 2.1 Planteamiento
 - 2.2 Ampliación de la colaboración público-privada
 - 2.3 Titularidad administrativa de la actividad
 - 2.4 Perímetro de la CPP
- 3 Régimen general de la colaboración público-privada
- 4 Ámbitos para una regulación general de la CPP
 - 4.1 Opción por la colaboración público-privada
 - 4.2 Definición de la colaboración
 - 4.3 Selección
 - 4.3.1 Selección competitiva
 - 4.3.2 Selección directa
 - 4.3.3 Acreditación administrativa y elección por terceros
 - 4.3.4 Colaboración universal
 - 4.3.5 Alcance de un régimen general para la selección de los colaboradores privados
 - 4.4 Dirección
 - 4.5 Control
 - 4.6 Relación del colaborador privado con otros particulares
- 5 Referencias

1 Planteamiento general¹

El objeto de este estudio es la posible reforma de la Administración pública, para su adecuada actuación en relaciones de colaboración público-privada (CPP). Las mayores dificultades de este estudio derivan de la falta de elaboración teórica, como categoría propia, de la colaboración público-privada. Esta falta de elaboración teórica resulta directamente de dos factores principales. Hay, en primer lugar, una deficiente *acotación empírica* de la CPP (esto es, de los fenómenos de la realidad incluíbles en el concepto de colaboración público-privada). Y hay, en segundo lugar, *poco espacio teórico-jurídico* para una nueva categoría (la CPP) en un sistema de derecho administrativo fundamentalmente vertebrado en torno a las formas, los tipos de actividad administrativa, los modelos organizativos y la distinción binaria entre actividad administrativa *ad intra* y *ad extra*.

En el lenguaje político, económico, administrativo y jurídico son muchas las referencias a la CPP, pero estas referencias son más intuitivas que propiamente conceptuales. Y, en lo que hace específicamente al derecho público, carecen de la precisión necesaria para articular análisis detallados. En cada contexto lingüístico y de conocimiento, la referencia a la CPP está marcada por algún rasgo característico. Así, en el lenguaje económico prima la idea de *optimización de recursos*. En el lenguaje político, la CPP se refiere a las relaciones entre *Estado y sociedad* (Ramió, 2017, p. 195) y, más concretamente, al difuso concepto contemporáneo de *gobernanza* (Darnaculleta, 2022, p. 72). El lenguaje jurídico está presidido por la idea del *contrato* o acuerdo con el que –normalmente– se articula la CPP.

Por lo dicho, la CPP es lo que, en la metodología jurídica, se conoce como un *concepto puente* (Díez Sastre, 2018, p. 137), en este caso entre el derecho, la economía y la ciencia política, lo que justifica una cierta simetría entre los fenómenos que se califican como CPP en estas disciplinas. Luego veremos que esa búsqueda de la simetría se alcanza, en este estudio, mediante un concepto jurídico amplio de colaboración público-privada, caracterizado por la existencia de funciones administrativas que se ejercen por particulares bajo la responsabilidad, selección, dirección, control y –en su caso– financiación de la Administración. También se explicará más adelante que esta caracterización de la CPP está muy ligada a los procesos contemporáneos de privatización y que define un espacio funcional intermedio entre la actuación *directa* de la Administración y la actuación *privada regulada* (intervenida y controlada por la Administración).

En contraste con las múltiples y frecuentes referencias económicas, políticas y jurídicas a la CPP, frecuentemente el análisis jurídico de la colaboración público-privada se ha constreñido a un tipo concreto de colaboración (la descrita originalmente en el *Libro Verde de la Comisión Europea sobre la colaboración público-privada* de 2004)² y se ha centrado en el derecho europeo del mercado interior y de la competencia. Esto explica la clara orientación de la doctrina académica hacia algunas concretas formas jurídicas mediante las que se formaliza la CPP: contratos públicos, concesiones y algunas formas institucionalizadas de colaboración económica (como las sociedades mixtas). El eje del análisis ha estado, sobre todo, en los límites que el derecho europeo (originario y derivado) proyecta sobre determinados contratos y/o concesiones que dan forma a concretas operaciones de CPP. La preocupación central en el derecho europeo, dada su natural orientación hacia la promoción de la competencia en el mercado interior, está en evitar que, mediante complejas estructuras de CPP, se falsee la competencia y que determinados sujetos (los socios de la Administración en una CPP) impidan el correcto desenvolvimiento del mercado.

El presente estudio tiene otra orientación. En primer lugar, y como enseguida se verá, no se constriñe al tipo de CPP al que se refiere el –ya histórico– *Libro Verde de la Comisión Europea* (2004). Ciertamente, se presta especial atención a ese tipo de CPP, porque es ahí donde se han desarrollado algunos elementos de análisis

1 El 2 de octubre de 2023, el presente estudio se sometió a discusión en el Seminario de Doctorado que, con periodicidad mensual coordina la profesora Sofía Simou. Buena parte de los comentarios han sido atendidos en esta versión final. Entre otras cosas, en esta versión final ya no se habla de una hipotética reserva de ley para toda posible colaboración público-privada (que sí figuraba en la primera redacción). También, el texto original fue sometido a revisión por dos evaluadores anónimos. Los dos informes contenían indicaciones y comentarios muy precisos y cualificados, que he atendido en la redacción final (en especial, en relación con los conciertos sanitarios y sociales y su posible contradicción con la legislación de contratos). Agradezco a todos los comentaristas, conocidos y desconocidos, su ayuda para mejorar el texto inicial.

2 Comisión de las Comunidades Europeas, [Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones](#), de 30 de abril de 2004, COM(2004) 327 final.

(como la selección del socio o colaborador privado) que hoy permiten este estudio. Pero se atiende a otros fenómenos que, tradicionalmente o en la actualidad, amplían el ámbito de la CPP. En este sentido, a lo largo de este estudio van a convivir un *concepto estricto* o acotado de CPP (que se corresponde con lo que en otros idiomas se ha designado como *öffentlich-privaten Partnerschaften*, *partenariats public-privé* o *public-private partnerships*, y que entre nosotros ocasionalmente se ha calificado como asociaciones público-privadas o partenariados público-privados) y un *concepto amplio* de colaboración público-privada, expresivo de los muy diversos fenómenos en los que una actividad o tarea administrativa se lleva a cabo por entidades privadas que previamente selecciona la propia Administración y que actúan bajo su dirección y control.

Por otra parte, el análisis de la CPP normalmente se ha adaptado a los ejes de un sistema jurídico-administrativo vertebrado conceptualmente en torno a las *formas*, los *tipos* de actividad y las *modalidades organizativas* de la actividad administrativa. Estos ejes teóricos han sido determinantes tanto para la formación del actual derecho administrativo positivo como para la elaboración de los múltiples conceptos teóricos que nutren el sistema jurídico-administrativo (Velasco Caballero, 2020, p. 115). De esta manera, múltiples fenómenos empíricos de CPP se han reconducido a la categoría del *contrato público*, y con ello se han proyectado, sobre el conjunto de la CPP, sus específicas señas de identidad (como la selección competitiva del particular colaborador de la Administración). Igualmente, la mayoría de los fenómenos empíricos de CPP se han calificado como actividad prestadora o de servicio público, lo que también ha condicionado su régimen jurídico y su elaboración conceptual (por ejemplo, identificando la CPP como simple actividad de gestión o de prestación material de servicios). También, al hilo de la más reciente privatización de actividades administrativas, se ha desarrollado la distinción teórica binaria entre Administración *prestadora* y Administración *garante* (de actividades privadas de interés general) (Esteve Pardo, 2013, p. 169; Magaldi, 2023), que dificulta la identificación de un espacio conceptual propio para la CPP. Finalmente, los diversos fenómenos reales de CPP se han encajado en el estrecho marco conceptual, también binario, que distingue entre la dimensión *ad intra* y *ad extra* de la Administración, lo que puede explicar la distinción estructural entre formas organizativas y formas funcionales de CPP, presente tanto en el *Libro Verde de la Comisión Europea* (2004) como en buena parte de la doctrina (por ejemplo: Bauer, 2008, p. 1190).

La localización de la CPP en todas estas coordenadas teóricas tiene varias consecuencias. En primer lugar, la CPP rara vez se ha considerado como un fenómeno unitario. Cada posible expresión de colaboración público-privada se ha analizado y regulado en un marco conceptual ajeno: el de las formas y tipos de actividad administrativa, o el de las clases y modalidades organizativas de la Administración. En segundo lugar, las posibles formas emergentes o innovadoras de CPP han quedado lastradas por su sistemática reconducción hacia las formas, modalidades, tipos y clases tradicionales de Administración y de actividad administrativa. En tercer lugar, dado que en nuestro derecho administrativo actual aún prima una perspectiva *ad extra* y está centrado en las relaciones entre la Administración y los particulares, apenas si se ha dedicado atención a cómo ha de ser internamente la Administración con la que colaboran los particulares (esto es, cuáles han de ser sus procedimientos internos, o sus estructuras de empleo). En este sentido, en el análisis de la CPP se constata una clara lejanía respecto del *New Public Management* (NPM) desarrollado en las tres últimas décadas por la ciencia de la Administración, que tanto empeño había puesto en mejorar el funcionamiento interno de la Administración (Gifreu i Font, 2023, p. 58). La expansión contemporánea de la CPP supone un cierto fracaso de la NPM, una renovada alabanza a las virtudes intrínsecas de los operadores económicos privados (incluso para la consecución de fines de interés general) y, con todo ello, un cierto desinterés académico hacia la organización y el funcionamiento de la Administración que actúa mediante CPP.

En este estudio se plantea un posible tratamiento normativo *unitario* de las distintas modalidades de CPP, hasta ahora reguladas en leyes –estatales o autonómicas– sobre las distintas formas jurídicas de actuación de la Administración (contratos, subvenciones, comprobaciones técnicas) o en leyes sectoriales estatales y autonómicas (sanitarias, de servicios sociales, de industria, de transportes públicos, urbanísticas). Para un posible tratamiento unitario de la CPP es necesario, en primer lugar, acotar el ámbito de lo que puede calificarse de colaboración público-privada. Seguidamente, es necesario precisar las competencias estatales y autonómicas para esa hipotética regulación unitaria de la CPP, siendo relevante, a tal fin, la distinción entre dos pares de conceptos no siempre precisos: legislación general versus legislación sectorial; y legislación básica versus legislación de desarrollo. Finalmente, este estudio identifica seis ámbitos o aspectos de la CPP que pueden ser objeto de una regulación unitaria.

2 El universo de la colaboración público-privada

2.1 Planteamiento

Aunque la expresión *colaboración público-privada* es relativamente contemporánea, y está muy ligada al mercado interior europeo, la simple idea de participación o colaboración de sujetos privados en el ejercicio de funciones administrativas está muy arraigada en el derecho administrativo español. Esa colaboración privada está presente en realidades administrativas tradicionales, como los conciertos educativos, sociales y sanitarios, la concesión de obras y de servicios públicos (Míguez Macho, 2008, p. 159) o el llamado *ejercicio privado de funciones públicas* (Sainz Moreno, 1983; Canals, 2003, p. 272). En las últimas décadas, la idea de colaboración privada se ha extendido también a las actividades de comprobación y certificación técnica (Canals, 2010, p. 35). Aunque con frecuencia se han marcado diferencias de raíz entre todas estas intervenciones privadas, pues algunas incluirían el ejercicio de autoridad y otras solo gestión de servicios públicos (Galán y Prieto Romero, 2008, p. 89), tales diferencias se pueden relativizar hoy, en la medida en que pongamos la atención no tanto en el tipo de actividad desarrollada (de policía o prestacional) como en la posición de los sujetos privados respecto de la Administración a la que sirven o con la que colaboran (así, a mi juicio: Arana García, 1999, p. 32; Carrillo Donaire, 2000, p. 606).

En nuestro tiempo, el derecho administrativo se sirve generosamente de la expresión *colaboración público-privada*, incorporando en su significado tanto la idea de gobernanza (propia de la ciencia política) como la idea de *agencia* (propia de la economía). Así, en el contexto de la pandemia de la COVID-19, la extraordinaria interacción entre múltiples organismos públicos y la industria médica y farmacéutica se ha calificado frecuentemente como “colaboración público-privada” (Triguero, 2021, p. 132). Tras la pandemia, se califican expresamente como CPP los proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) regulados en el artículo 8 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.³ También vinculadas al Plan de Recuperación se han aprobado subvenciones a proyectos de colaboración público-privada para el fomento de la investigación científico-técnica.⁴ Lo singular de estas subvenciones es que se otorgan a agrupaciones no personificadas de empresas y organismos públicos de investigación (Malaret Garcia y Padrós Castellón, 2021, p. 50) cuya estructura organizativa y funcionamiento se definen en el propio proyecto de investigación.⁵ Por fin, y ya como última referencia ejemplificativa, la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda,⁶ expresamente se refiere a la “colaboración público-privada” para la ampliación de parque de viviendas (arts. 2, j, 4.2, 24.1 y 25.1). Se considera en esta ley, por ejemplo, que la creación de derechos de superficie sobre suelo público, con destino a vivienda protegida de alquiler, es un nuevo tipo de CPP (Gifreu i Font, 2023, pp. 59 y 66).

Como enseguida se va a exponer, en este estudio se propone un concepto de CPP que vaya más allá de los partenariados público-privados, de esencia contractual, propios del derecho europeo. Pero al mismo tiempo, y para que este concepto de CPP ampliado sea útil, se excluyen algunos fenómenos que en el lenguaje administrativo común también se califican como colaboración público-privada.

Por amplio que pueda llegar a ser el concepto de colaboración público-privada, sólo puede tener utilidad jurídica en la medida en que exprese una realidad *parcialmente homogénea*. Desde esta perspectiva, se puede afirmar ya de entrada que colaboración público-privada no es sinónimo de *relación jurídica* entre

3 [Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#). (BOE, núm. 341, 31.12.2020, pp. 126733-126793).

4 [Orden CIN/1502/2021, de 27 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas públicas a proyectos de colaboración público-privada, del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por la que se aprueba la convocatoria de tramitación anticipada correspondiente al año 2021](#). (BOE, núm. 314, 31.12.2021, pp. 168189-168260).

5 Como ejemplo: Orden 2565/2023, de 15 de julio, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se convocan para 2023 las ayudas para contribuir a la mejora de la cooperación público privada en materia de I + D + I mediante proyectos de efecto tractor en consorcio. (BOCM, núm. 202, 25.08.2023, pp. 33-34). [Madrid]

6 [Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda](#). (BOE, núm. 124, 25.05.2023, pp. 71477-71537).

Administración y sujetos privados. Un concepto tan abstracto carece de toda utilidad lógica y dogmática (Díez Sastre, 2018, p. 181). Esto es: ni sirve para explicar una realidad acotada (función explicativa de los conceptos jurídicos), ni facilita el planteamiento y la solución de problemas jurídicos reales (función dogmática de los conceptos). En este estudio se propone un concepto amplio de CPP que abarca más fenómenos que los partenariados público-privados propios de la Unión Europea, si bien estos *partenariados* tienen una relevancia teórica fundamental para la construcción de un concepto ampliado de CPP.

2.2 Ampliación de la colaboración público-privada

Para la definición actual de la CPP ha sido determinante la política de estabilidad presupuestaria y de impulso al mercado interior de la Unión Europea en los dos últimos decenios. Para estos fines, la Unión Europea ha impulsado acuerdos entre Administraciones públicas y empresas que, por una parte, abren a las empresas diversos sectores de la actividad administrativa (como la construcción y gestión de infraestructuras) y, por otra parte, se benefician de las capacidades financieras, técnicas u organizativas de esas empresas (Míguez Macho, 2008, p. 170; Krumm, 2017, p. 26). Para individualizar estas concretas interacciones, se ha hablado en ocasiones de “asociación público-privada” (Villar Rojas, 2007, p. 161) o de “partenariados público-privados”, aunque lo cierto es que, en la versión española de la terminología europea, se ha generalizado la expresión *colaboración público-privada*, lo que obliga a una pesada tarea de continua distinción entre CPP en sentido estricto (la expresión europea) y CPP en sentido amplio. La orientación político-económica característica de la CPP europea está muy ligada a la inicial *Private Finance Initiative* británica, es central en el *Libro Verde de la Comisión Europea* (2004) sobre la colaboración público-privada y marca su utilización jurídica tanto en la Unión como en los Estados (Hernando Rydings, 2012, p. 40; Stelkens, 2021, p. 210, § 20). Para muchos países con fuerte tradición de gestión administrativa directa, la directriz europea de colaboración público-privada ha supuesto un importante cambio de rumbo, al impulsar la celebración de contratos con particulares para el cumplimiento de tareas administrativas y no solo para la adquisición de suministros y la ejecución de obras (para Alemania: Bauer, 2008, p. 1180, § 32; Ruthig, 2021, p. 848, § 1).

El caso es que actualmente en la Unión Europea, y por extensión en otros países europeos con larga tradición de actuación administrativa directa (por órganos administrativos o por sociedades mercantiles públicas), prima una *comprensión estrecha* de la CPP, reducida a los contratos concesionales y a las sociedades mixtas adjudicatarias de concesiones (para Alemania: Wigger, 2017, pp. 396, 398 y 401). Téngase en cuenta que incluso para la llamada colaboración público-privada *institucional*, lo relevante es la forma contractual por la que se crea la nueva entidad colaborativa o mixta.⁷ Sin embargo, esta caracterización estrecha de la CPP, muy vinculada a los objetivos de libre competencia en el mercado interior europeo, no agota necesariamente el universo conceptual de la CPP.

Mirando a España, con frecuencia se ha postulado un concepto de CPP simétrico al europeo, referido a contratos en los que hay “discrecionalidad compartida” en la definición de la colaboración (esto es, codecisión en el diseño de la colaboración) y, sobre todo, riesgo operativo para el colaborador privado (Míguez Macho, 2008, pp. 163 y 170; Hernando Rydings, 2012, p. 43; Gimeno Feliú et al., 2018, p. 24; Gifreu i Font, 2023, p. 59). En ocasiones, y aún sin salir del perímetro de los contratos, también se han calificado como CPP algunas relaciones contractuales sin riesgo operacional del contratista (Gimeno Feliú, 2023, p. 25) y algunas concesiones sectoriales con larga tradición en el derecho administrativo español, como las referidas a la gestión de la expropiación urbanística (ejecución jurídica y física de la urbanización en el sistema de expropiación) (Míguez Macho, 2008, pp. 191 y 193) y las concesiones a sociedades de economía mixta encargadas de la gestión de servicios públicos (Míguez Macho, 2008, p. 199). Mas esta ampliación del concepto de CPP aún puede resultar insuficiente para una completa comprensión de la realidad administrativa. Esto es, el concepto de CPP aún puede incluir otras formas de colaboración de entidades privadas en las que está presente, en mayor o menor medida, la búsqueda de ahorro presupuestario, el aprovechamiento del conocimiento técnico o científico de los colaboradores privados, el acceso de la Administración a información cualificada en manos de los particulares y, más genéricamente, la eficiencia administrativa (Villar Rojas, 2007, p. 157; Bauer, 2008, 1189, § 44; Noguera de la Muela, 2021, p. 446; Malaret Garcia y Padrós Castellón, 2021, p. 50). Esta caracterización instrumental de la CPP reconoce escasa utilidad a la distinción tradicional entre colaboración

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, [Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones](#), de 30 de abril de 2004, COM(2004) 327 final, p. 19, § 56.

privada para el ejercicio de funciones públicas y para la realización de tareas auxiliares (por ejemplo: Laguna de Paz, 2011, p. 104), en la medida en que carecemos de un concepto preciso de funciones públicas y que las llamadas *tareas auxiliares* o de simple gestión no dejan de ser funciones públicas, cuando se corresponden con ámbitos de actuación administrativa. Según lo expuesto, la comprensión amplia de la CPP por la que aquí se opta va más allá de sus expresiones contractuales y enlaza directamente con el derecho administrativo español de la primera mitad del siglo xx (Canals, 2003, p. 270; Laguna de Paz, 2011, p. 90). Ello no obstante, el significado jurídico de estos fenómenos antecedentes de CPP no siempre coincide con el actual, sobre todo por la centralidad actual del *derecho de la competencia* en todas las formas de CPP, lo que es determinante para la selección del colaborador privado en toda forma de CPP, y porque la actual colaboración público-privada ya no pretende ampliar el Estado administrativo: es una manera de reducirlo y de hacerlo sostenible. Con todo, y más allá de señalar los factores políticos, económicos y jurídicos que dan sentido a la actual CPP, entendida en sentido amplio, para un deslinde conceptual preciso de la colaboración público-privada, aún será necesario un *criterio formal* complementario, sin el cual no es posible una regulación legal unitaria.

2.3 Titularidad administrativa de la actividad

Hasta hoy, los intentos de conceptualización unitaria de la colaboración público-privada han tenido escaso éxito. En Alemania, al hilo de una expansión sin precedentes de los contratos públicos se habla en ocasiones de “cooperación público-privada” o de “partenariado público-privado” (*Öffentliche-private Partnerschaft: ÖPP*) como posibles *supraconceptos* inclusivos tanto de los contratos públicos (sobre todo, concesionales) como de otras formas preexistentes y novedosas de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas. Sin embargo, por ahora, ese supraconcepto carece de efectos normativos o teóricos relevantes (Schoch, 1999, p. 103; Bauer, 2008, p. 1188, § 43; Bauer y Schomaker, 2018, p. 139). Mayor recorrido tiene, al hilo de la privatización de algunas actividades administrativas tradicionales, la distinción entre el ejercicio de funciones con *medios propios* y mediante la *colaboración* de sujetos privados.

En este estudio, con el objetivo de analizar una posible regulación unitaria de la CPP, se propone la distinción sistemática entre tres modos de ejecución de actividades de interés general: actuación de la Administración con sus propios medios, actuación de la Administración mediante la colaboración de sujetos privados y actuación privada bajo la regulación y supervisión de la Administración. Como se ve, esta sistematización identifica un *tertium genus* entre la actividad administrativa directa (con medios propios) y la actividad privada de interés general, regulada y supervisada por la Administración (para España: Tornos Mas, 2004, p. 13; Laguna de Paz, 2011, p. 96; García-Andrade, 2022, p. 200; para Alemania: Bauer, 2008, p. 1189, § 44; para Suiza: Tschannen, 2022, p. 91, § 7). En buena medida, ese *tertium genus*, el de la colaboración público-privada, incluye la tradicional gestión indirecta de servicios públicos, mediante contratistas, concesionarios o sociedades mixtas. Pero va más allá de la gestión indirecta de servicios públicos: también puede incluir la actuación administrativa mediante sujetos privados autorizados o acreditados, sujetos privados subvencionados u otras formas atípicas de colaboración.

El concepto de colaboración público-privada aquí acotado corre paralelo a la *privatización* de funciones administrativas. Y esto explica que gran parte de las cuestiones jurídicas sobre la Administración privatizada se planteen de la misma forma en relación con la colaboración público-privada. Ello no obstante, los dos fenómenos mencionados no son coextensos. Por una parte, en la privatización plena, también llamada “privatización real” (Burgi, 2022, p. 423, § 8), la Administración queda por completo desvinculada de sus anteriores tareas, que pasan por entero a sujetos privados. Obviamente, aquí no se puede hablar de colaboración público-privada. Por otra parte, en el amplio campo de la Administración de garantía (*Gewährleistungsverantwortung*) que frecuentemente acompaña a los procesos de privatización, la posición de los operadores privados puede ser muy diversa; y la nota de colaboración con la Administración, muy secundaria.

El sistema trimembre propuesto pretende conceptualizar de forma unitaria todos aquellos fenómenos, muy extendidos en derecho administrativo español, en los que la Administración se sirve instrumentalmente de sujetos particulares para el ejercicio de sus competencias. Está implícito en este concepto que la CPP se refiere siempre a actividades, tareas o servicios de “titularidad administrativa” (Wigger, 2017, p. 398; Gifreu i Font, 2023, p. 59), se ejerzan o no en concurrencia con el sector privado. Esa titularidad administrativa, entendida en sentido amplio, se puede expresar mediante la atribución formal de una competencia, la fijación legal de

una tarea, fin u objetivo administrativo, o la imposición y/o reserva de un servicio público. Aunque el concepto de *titularidad administrativa* es, sin duda, oscuro, indiciariamente se refiere a toda actividad mediante la que la Administración cumple los fines de “servicio al interés general” que le son propios, de acuerdo con la ley (art. 103.1 CE).

El concepto amplio de titularidad administrativa de una actividad o servicio, implícito en toda CPP, no excluye el fomento de las actividades privadas de “utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”, objeto de posibles subvenciones conforme al artículo 2.1.c de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS),⁸ en la medida en que las actividades privadas *subvencionadas* sean un instrumento jurídico adecuado para el ejercicio de las competencias o funciones atribuidas a una Administración pública. En mi opinión, así como hay funciones administrativas muy predeterminadas por la ley o muy cualificadas, que difícilmente se pueden articular mediante subvenciones (porque en ellas no es posible exigir un concreto cumplimiento de la actividad subvencionada), otras funciones administrativas menos reguladas, o ancilares respecto de funciones principales, sí se pueden articular a través de subvenciones (parcialmente, otra opinión: García-Andrade, 2022, pp. 219 y 243) y, de esta manera, considerarse dentro del concepto amplio de CPP (Malaret Garcia y Padrós Castellón, 2021, p. 45). Así, por ejemplo, se pueden calificar como CPP las “actividades sanitarias calificadas de alto interés social” para las que el artículo 91.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGSD),⁹ prevé subvenciones económicas que, en caso de concederse, darán lugar a “inspecciones y controles necesarios para comprobar que los fondos públicos han sido aplicados a la realización de la actividad” (art. 9.3 LGSD). Es claro que esas actividades no son las prestaciones sanitarias legalmente obligatorias (que, en su caso, podrían articularse mediante conciertos con entidades privadas). Pero tampoco hay duda de que forma parte de la competencia administrativa sanitaria la efectiva realización de esas otras “actividades sanitarias calificadas de alto interés social” a las que se refiere la LGSD.

El concepto amplio de colaboración público-privada que aquí se utiliza es *inductivo*. Es una *abstracción* con capacidad definitoria o explicativa para fenómenos diversos de la realidad administrativa, tanto española como comparada. Pero no es una abstracción neutra, pues es propio de los conceptos sociales su dependencia de un objetivo explicativo primario (Weber, 2017, p. 107). En nuestro caso, el concepto amplio de CPP que se propone sirve para explicar múltiples leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de competencias administrativas *a través de* sujetos privados (no vinculados a la Administración por una relación orgánica o de empleo público). Al mismo tiempo, el concepto de CPP que aquí se maneja es *dogmático*, en el sentido de que facilita la solución de problemas reales (Díez Sastre, 2018, p. 152, § 233). Cuestiones tales como en qué casos no se debe confiar a particulares el ejercicio de funciones administrativas, cómo hacer eficaz el derecho de la competencia allí donde la Administración elige (y retribuye) a algunos colaboradores, cómo y cuánto vigilar a los sujetos privados que colaboran con la Administración, o cómo proteger a los ciudadanos respecto de particulares que desarrollan tareas públicas, son cuestiones que, a falta de una regulación legal precisa, se pueden contestar mediante un concepto amplio de CPP en el que las soluciones jurídicas ya existentes para un concreto tipo de CPP se pueden extender a otros tipos o formas de CPP.

La colaboración público-privada, entendida como un modo de ejercicio de funciones administrativas, parte de la obvia premisa de que hay al menos *dos sujetos típicos* en la relación colaborativa: uno público (la Administración) y otro privado. Quedan al margen ahora los fenómenos, más propios del derecho de organización, en los que una Administración pública se relaciona con una entidad jurídico-privada instrumental. Esto es, con una sociedad mercantil o fundación creada por la propia Administración (o por la ley) para el mejor cumplimiento de competencias administrativas. Es el fenómeno conocido como privatización *organizativa*, en la que no se encarga o traslada una función pública a un sujeto privado, sino que se crea una nueva entidad (con forma societaria o fundacional) para la gestión de una función o un servicio público. Ninguna duda hay que de que cualquiera de esas entidades privadas del sector público (a las que se refiere el art. 2.b de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹⁰ [LRJSP]) mantiene relaciones jurídicas (mediante encargos “internos” o contratos públicos, según los casos) con Administraciones públicas: con aquella a la que están vinculadas o con otras. Sin embargo, estas entidades con forma jurídico-privada no son

8 [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones](#) (BOE, núm. 276, 18.11.2003, pp. 40505-40532).

9 [Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad](#) (BOE, núm. 102, 29.04.1986, pp. 15207-15224).

10 [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (BOE, núm. 236, 02.01.2015, pp. 89411-89530).

verdaderos sujetos privados, y por eso en el artículo 2.b de la LRJSP se consideran entidades privadas del sector público. Por supuesto que la restricción conceptual expuesta es compleja y presenta algunas dificultades. Resulta poco objetable cuando la colaboración vincula a una Administración pública con una entidad privada propia o dependiente que realiza tareas por encargo de la Administración matriz (Hernando Rydings, 2012, p. 278). Pero más dificultades hay para negar la cualidad de colaboración público-privada a las relaciones entre una Administración pública (general o especial) y una entidad privada dependiente de otra Administración pública (por ejemplo, entre una Administración autonómica y la fundación de una universidad pública). En alguno de estos casos podría aceptarse una relación de colaboración público-privada entre una Administración pública y una entidad privada del sector público, tal y como señala la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), de 18 de noviembre de 1999, C-107/98, Teckal (Míguez Macho, 2008, p. 211).

Es definitorio de la colaboración público-privada, también, que en ella la Administración se sirve de las capacidades o medios de uno o varios sujetos privados. Puede beneficiarse de la información o conocimiento experto de un sujeto privado, de su capacidad financiera, de su eficiencia, e incluso de su prestigio y aceptación social. En paralelo, el sujeto privado que colabora con la Administración también puede obtener ventajas o beneficios. Pero estos beneficios privados no son definitorios de un concepto amplio de colaboración público-privada (aunque sí de algunas de sus expresiones más importantes, como las contractuales). La colaboración de sujetos privados puede ser impuesta. En tal caso, será necesaria una expresa previsión legal, bien por tratarse de una “prestación patrimonial de carácter público” (de las previstas en el art. 31.3 CE), bien por ser un deber anexo al ejercicio de un derecho constitucional, como el de propiedad (art. 33.1 CE), el derecho al trabajo (art. 35.1 CE) o la libertad de empresa (art. 38 CE). Aunque la imposición de la colaboración cuente con una compensación económica, esta no es propiamente una ventaja o beneficio. Según esto, la colaboración público-privada *no tiene por qué ser necesariamente cooperativa (voluntaria)*. Tal y como está aceptado pacíficamente en derecho de organización, la colaboración es un concepto amplio, que incluye diversas formas de interacción para la consecución del interés general. Pero no toda colaboración es cooperativa: también hay colaboración mediante coordinación vertical o mediante la prestación obligatoria de auxilio y asistencia (Almeida Cerredá, 2023, p. 323, §19). En un sentido similar, se puede afirmar ahora que, en la colaboración público-privada, los particulares sirven a la Administración. Pero ni siempre lo hacen voluntariamente (Burgi, 2022, p. 423, § 8), ni necesariamente obtienen beneficios o ventajas con la colaboración.

Por principio, ningún tipo de actividad administrativa queda fuera de la posible colaboración público-privada. En la actividad *prestacional* (y dentro de ella, en la de servicio público) son frecuentes las colaboraciones público-privadas, normalmente mediante contratos –de servicios o de concesión de servicios– y de conciertos. Pero también tradicionalmente hay colaboración público-privada en la actividad de *fomento*, donde, mediando un incentivo económico, la Administración obtiene un objetivo de interés general de su competencia (Darnacullea, 2022, p. 86); en la *construcción y gestión de infraestructuras*; e, incluso, en la actividad de *policía*, intervención u ordenación: ciertos sujetos privados adoptan decisiones administrativas vinculantes y hasta ejercen potestades de autoridad sobre otros particulares, por mandato o autorización de la Administración. Así ocurre con las certificaciones técnicas ambientales o sobre seguridad de productos e instalaciones, emitidas por entidades privadas.

También las *formas* de la colaboración público-privada son numerosas y diversas. De manera sistemática, siguiendo el criterio del *Libro Verde de la Comisión Europea* (2004) sobre la colaboración público-privada, se puede distinguir aquí entre la colaboración institucionalizada y la funcional. En el caso de la colaboración institucionalizada, la Administración actúa a través de organizaciones personificadas u órganos que comparte con particulares. Son organizaciones personificadas los consorcios que incluyen a sujetos privados (art. 118.1 LRJSP) o las sociedades de economía mixta.

Desde una perspectiva ya no formal, se pueden distinguir diversos *grados* de CPP. Siguiendo la tipología de grados propuesta para la privatización de funciones administrativas, se puede proponer una escala de colaboración público-privada que va desde la simple posición instrumental del colaborador hasta una posición parcialmente autónoma del colaborador. La autonomía es mínima (y, por tanto, la colaboración es máxima) cuando el particular actúa como *un elemento más* de la Administración, incrustado en su estructura orgánica (así ocurre con los particulares que ocupan posiciones minoritarias o no determinantes en consorcios). Otras veces, el particular colaborador simplemente *asiste, ayuda o complementa* a la Administración, pero no la

sustituye (Burgi, 2022, p. 436, § 30). Así ocurre, por ejemplo, con la actividad bancaria de colaboración en la recaudación tributaria o con las “entidades colaboradoras” en la gestión de subvenciones (art. 12.2 LGS). Aquí la Administración sigue ejerciendo su función, aunque se sirve instrumentalmente, para algunas tareas materiales o auxiliares, de un sujeto privado. Mayor aún es la autonomía de los particulares en la actividad de comprobación y certificación técnica, donde una persona física o una persona jurídico-privada actúa con autonomía organizativa, aunque en el ejercicio de su actividad ocupa la posición de la Administración y, por tanto, actúa en régimen de derecho administrativo. Es el caso de los tradicionales *Beliehene Privaten* del derecho alemán (Burgi, 2022, p. 424, § 9)¹¹ y suizo (Tschannen, 2022, p. 81, § 19). Ejemplos en España son los “organismos de control” del artículo 15 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria;¹² las “entidades colaboradoras”, reguladas en el artículo 91 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña;¹³ o los “organismos de certificación administrativa” de la Ley 8/2012, de 23 de noviembre, por la que se regulan los organismos de certificación administrativa, de la Comunidad Valenciana.¹⁴ Finalmente, hay un alto grado de autonomía funcional en las concesiones de obras y de servicios, en las que los particulares asumen el riesgo operacional y, de forma simétrica, disfrutan de un cierto espacio de autonomía empresarial, inherente a la “explotación” de la obra o del servicio. Según lo expuesto, la autonomía organizativa y operativa del colaborador privado permite graduar el alcance de cada CPP y, con ello, definir también la posición de la Administración en cada forma de CPP.

2.4 Perímetro de la CPP

La acotación conceptual de la colaboración público-privada, entendida como un modo de ejercicio de funciones administrativas, resulta intuitiva. Sin embargo, sus confines no son claros. En principio, queda fuera de la CPP el fenómeno de la *Administración participativa*, propia del modelo político de gobernanza, en el que la Administración incorpora, en su organización y en su actividad, a los ciudadanos y otros sujetos privados representativos de intereses económicos, políticos y sociales (Ramíó, 2017, p. 133). Valga el ejemplo de las comisiones de desembalse de cada organismo de cuenca, en las que se integran, como portadores de intereses, sujetos privados (art. 33 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas).¹⁵ En este caso, la Administración no actúa a través de estos sujetos privados, aunque sí se beneficia de su conocimiento o criterio experto. También, sin necesidad de una incorporación orgánica o formal, son muy frecuentes los supuestos en que la Administración adopta decisiones a partir de proyectos o propuestas íntegramente formulados por los particulares (como los planes urbanísticos de iniciativa privada). Es cierto que en todos estos casos hay una genérica cooperación entre la Administración y los particulares (Tschannen, 2022, p. 87, § 29; Kaiser, 2023, p. 142); y también es cierto que la Administración se sirve del conocimiento y la actividad privada en su propia actuación. Pero, en todos estos casos, la actuación administrativa no es compartida. No se ejerce *mediante* la colaboración privada, sino todo lo más *con su ayuda*.

Por otro lado, tampoco son claras las fronteras entre la colaboración público-privada y la simple actividad privada de interés general (sometida a regulación y control administrativo), ni siquiera cuando esa regulación impone la existencia, en el seno de entidades privadas, de órganos y profesionales funcionalmente independientes (aunque financiados por la propia entidad privada) encargados de asegurar el cumplimiento de las leyes,

11 Véase, por ejemplo, el reciente § 23 de la *Batteriengesetz* (Ley sobre la puesta en circulación, retirada y recogida ambientalmente sostenible de baterías y acumuladores, de 3 de noviembre de 2020), según el cual: “(1) El órgano administrativo competente puede apoderar a los fabricantes de productos electrónicos [...] para el ejercicio de las funciones y potestades administrativas previstas en los artículos [...]. Estas funciones incluyen la ejecución, revisión de oficio y revocación de los correspondientes actos administrativos” [traducción propia].

12 [Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria](#) (BOE, núm. 176, 23.07.1992, pp. 25498-25506).

13 [Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña](#) (BOE, núm. 203, 21.08.2010, pp. 73526-73569).

14 [Ley 8/2012, de 23 de noviembre, por la que se regulan los organismos de certificación administrativa](#) (BOE, núm. 297, 11.12.2012, pp. 84812-84820).

15 [Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas](#) (BOE, núm. 176, 24.07.2001, pp. 26791-26817).

como ocurre con el delegado de protección de datos¹⁶ o el encargado ambiental (*Umweltbeauftragter*).¹⁷ La existencia de autonomía privada es seguramente el criterio distintivo. Esa autonomía privada no desaparece cuando la ley somete la actuación privada a límites, deberes organizativos y controles administrativos, en función del interés general presente. Pero sí se desvanece cuando el operador privado soporta obligaciones de servicio público, voluntarias o imperativas (Magaldi, 2023, p. 588, § 69), pues, en estos casos, el operador actúa sin autonomía empresarial, como un instrumento de la Administración.

Sí se puede calificar como CPP, en el sentido que se le da en este estudio, la *actuación urbanizadora* de particulares (propietarios agrupados en juntas de compensación o agentes urbanizadores privados) bajo dirección administrativa (Míguez Macho, 2008; para Francia: Auby, 2012, p. 247). Estos sujetos privados actúan como “simples entidades colaboradoras” del ayuntamiento, próximas al concesionario de servicios (Baño León, 2009, p. 303, § 70). Con esto no se oculta que la calificación de las juntas de compensación urbanística como entidades colaboradoras presenta algunas dificultades, dada su caracterización legal como corporaciones de derecho público. En general, en las corporaciones de derecho público se da la paradoja de que son *entidades públicas* (aunque de base asociativa), lo que bastaría para excluir la idea misma de CPP. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aquella calificación legal es puramente *instrumental*. Toma pleno sentido en un contexto jurídico anterior, en el que se da una alta identidad entre el tipo de actividad (pública o privada) y el tipo de personificación jurídica, pública o privada (García-Andrade, 2022, pp. 222-223). En este sentido, la colaboración de ciertos sujetos o profesionales privados en el ejercicio de tareas administrativas precisaba de la personificación pública (esto es, la calificación legal de ciertas entidades asociativas como corporación de derecho público). Esto explica que las modestas *juntas de compensación urbanística*, que en realidad son solo comunidades de propietarios que asumen la realización de obras de urbanización, hayan recibido tradicionalmente –y hasta hoy– la grandilocuente calificación de “corporaciones de derecho público”. Sin embargo, con una perspectiva actual más *funcional*, puede considerarse que aquellas corporaciones públicas son, más que verdaderas Administraciones públicas, entidades privadas colaboradoras de la Administración.

En el caso de los *consorcios administrativos*, en los que el artículo 118.1 de la LRJSP permite que se integren sujetos privados, estamos ante una Administración pública en cuyo seno colaboran sus miembros integrantes. En este caso, y de forma similar a como se ha dicho para las sociedades mixtas en el *Libro Verde de la Comisión Europea* (2004), el consorcio no es un sujeto en la relación de colaboración, sino solo la *forma* jurídica de la colaboración. Los sujetos que colaboran son, por un parte, las Administraciones públicas que integran el consorcio y, por otra parte, los sujetos privados participantes. El contenido de la colaboración público-privada (paralela a la colaboración público-pública que se da en el mismo consorcio) se define en sus estatutos. En ellos, en la medida en que configuren una CPP y a falta de toda regulación legal expresa, habrán de incluirse algunas reglas mínimas sobre la selección del colaborador consorcial privado, cuando no sean imperativas las reglas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público¹⁸ (LCSP) para la selección de los concesionarios de obra o servicios (Míguez Macho, 2008, p. 207), sobre la dirección y control del colaborador privado por las Administraciones consorciadas o por los propios órganos del consorcio y, en su caso, sobre las relaciones entre los ciudadanos y empresas y el operador privado consorciado.

En el marco de la llamada *innovación abierta*, se están generando nuevos marcos atípicos y difusos de colaboración público-privada en los que propiamente no hay ejercicio de funciones administrativas mediante sujetos privados. Tal es el caso de los denominados “espacios de datos” que impulsa la Unión Europea¹⁹ y, en España, la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. En estos casos, la Administración

16 [Reglamento \(EU\) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE \(Reglamento general de protección de datos\)](#) (DOUE, núm. 119, 04.05.2016, pp. 1-88).

17 Para Alemania, § [53 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge](#) (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG), de 17 de mayo de 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123) (Ley federal de inmisiones contaminantes).

18 [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#) (BOE, núm. 272, 09.11.2017, pp. 107714-108007).

19 [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Estrategia Europea de Datos, Bruselas, 19.2.2020, COM\(2020\) 66 final.](#)

participa en *redes o espacios de colaboración* entre particulares, aportando seguridad jurídica a esos marcos de colaboración, o una posible inversión en forma de ayudas, y encauzando el funcionamiento general de espacio colaborativo hacia la consecución de fines públicos, o de interés general, como el desarrollo de la economía digital (Bouzá Martorell, 2023, p. 53). Pero, en puridad, aunque sin duda hay cooperación entre los integrantes de esas redes o espacios, no hay propiamente ejercicio de funciones administrativas mediante la colaboración de sujetos privados.

Partiendo de la premisa de que la colaboración público-privada sirve a la Administración, se pueden excluir provisionalmente algunos fenómenos en los que un sujeto privado en puridad *sirve a otro particular*, aunque mediatamente también a la Administración. Aquí se incluyen, por ejemplo, los *informes decenales sobre edificios* que ciertos profesionales o empresas emiten para el propietario de edificio, a fin de que este pueda cumplir con la carga de informar periódicamente al ayuntamiento del estado de conservación y eficiencia energética del edificio, según imponen las leyes urbanísticas autonómicas y el artículo 29.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.²⁰ No cabe duda de que el informe pericial del arquitecto o la empresa beneficia a la Administración, porque le simplifica su labor de inspección sobre el estado de conservación del edificio. Pero, desde la perspectiva de la Administración, lo cierto es que el autor del informe pericial no sirve al ayuntamiento, sino al contratante que le retribuye. Mediante ese contrato, el propietario puede cumplir con el deber legal que le incumbe, pero no presta ningún servicio a la Administración (Velasco Caballero, 2014, p. 48). Este planteamiento, trasladado al creciente campo de las “entidades colaboradoras urbanísticas” requiere múltiples precisiones. Como es sabido, son varias las comunidades autónomas y ayuntamientos que han regulado los informes o certificaciones urbanísticos (de actividades económicas y de edificación u obras) expedidos por entidades colaboradoras urbanísticas (ECU) (Iglesias González, 2023, p. 184). Estos informes unas veces acompañan a solicitudes de licencias y otras a declaraciones responsables. Pero también es posible que los informes o certificaciones de ECU se emitan por encargo del ayuntamiento, mediando un contrato de servicios. En el primer caso, cuando el informe de ECU acompaña a una solicitud, se puede considerar que la ECU colabora directamente con el particular promotor (y solo indirectamente con el ayuntamiento). En cambio, cuando una ECU inspecciona un edificio y expide el correspondiente certificado a instancia del ayuntamiento (previo contrato de servicios), a quien sirve es directamente al ayuntamiento, no al promotor de la obra o propietario del edificio o local. El certificado expedido por una ECU a solicitud de un promotor, en principio, queda extramuros de la colaboración público-privada de este estudio. Fundamentalmente, porque la Administración solo *mediatamente* se sirve de esa certificación (privada) y *no tiene un poder jurídico directo* sobre la ECU (que es contratista del promotor, no del ayuntamiento). Con todo, en función de cómo se regule la actividad de las ECU en cada comunidad autónoma y municipio podría aceptarse que entre la ECU que informa para un promotor y el ayuntamiento hay colaboración público-privada. Así puede ocurrir cuando la regulación autonómica o local somete a las ECU a rigurosas exigencias (técnicas, de objetividad y solvencia), configura regímenes de acreditación y/autorización de las ECU que las vinculan estrechamente a la Administración, y prevé sanciones o revocaciones de acreditaciones para las ECU incumplidoras. Una regulación tan extensa y densa como la mencionada permitiría decir que las ECU no solo colaboran con el promotor privado, sino también, casi directamente, con los ayuntamientos.

Del catálogo de las colaboraciones público-privadas se pueden excluir, en principio, las actividades de los concesionarios (o titulares de autorizaciones) *para el aprovechamiento privativo o especial del dominio público*; al menos, cuando las concesiones o autorizaciones no están ligadas a un concreto fin público o de interés general. En principio, el concesionario que se beneficia de un uso privativo o especial sobre dominio público no sirve a la Administración. Esta cobra la tasa que abona el particular por la concesión y, en esa medida, obtiene un ingreso presupuestario. Pero más allá de esta utilidad económica, el concesionario no sirve a la Administración. Ello no obstante, puede haber casos en los que la ocupación o aprovechamiento privado del dominio público responda directamente al interés público, bien porque el aprovechamiento u ocupación del dominio público sea imprescindible para el despliegue de una actividad privada colaboradora, bien porque el aprovechamiento mismo presente un interés público muy cualificado (compatible con el interés privado del concesionario). Aunque en la práctica sea difícil determinar cuándo estamos ante uno de

²⁰ [Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#) (BOE, núm. 261, 31.10.2015, pp. 103232-103290).

estos supuestos, por principio hay que considerar que esos aprovechamientos demaniales también entran en el concepto amplio de CPP.

3 Régimen general de la colaboración público-privada

Como ya se ha dicho, la continua expansión de la colaboración público-privada expresa una *retirada solo estratégica y parcial* de la Administración. Como alternativa a la privatización sustantiva, la Administración conserva la titularidad de ciertas actividades, pero no las ejerce —o no plenamente— con sus propios medios, sino *a través de sujetos privados* (contratistas, entidades acreditadas, entidades subvencionadas, entidades mixtas) que colaboran con la Administración. Para este modo de actividad administrativa, intermedio entre la gestión directa y la privatización real o sustantiva, se puede plantear la posibilidad de un régimen jurídico general (estatal y/o autonómico) que interactúe con diversas leyes generales (de contratación, de subvenciones, etc.) y sectoriales (de urbanismo, seguridad industrial, transporte público, sanitarias, servicios sociales, ambientales, etc.). En la actualidad, los diversos fenómenos de CPP están regulados en las diversas leyes generales que regulan las distintas formas de actuación administrativa (contratos, subvenciones) o en leyes sectoriales. A falta de regulación legal expresa en esas leyes, se ha propuesto la aplicación de la legislación común de procedimiento administrativo (Cueto Pérez, 2008). En este contexto se puede plantear una posible regulación general de la CPP que atienda a los rasgos específicos de esta modalidad de actividad administrativa mediata y salve tanto las frecuentes lagunas normativas (en leyes transversales y en leyes y reglamentos sectoriales) como la inconveniente aplicación supletoria de una ley (la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [LPAC])²¹ concebida para órganos administrativos, no para sujetos privados. Sin perjuicio de lo que enseguida se dirá sobre las competencias para esta posible regulación, ya se adelanta que la regulación general tanto puede ser estatal (en ejercicio de la competencia básica *ex art.* 149.1.18 CE) como autonómica. Pues el alcance *general* de una ley se refiere a su ámbito material de aplicación (en nuestro caso, las distintas modalidades de CPP), no a la entidad territorial que la dicta. Por ejemplo, hay una regulación autonómica general y no sectorial de la CPP (si bien solo para la actividad de comprobación y certificación técnica de las entidades colaboradoras) en los artículos 91-100 de la Ley catalana 26/2010.

Una posible regulación general de la CPP presenta algunas dificultades, tanto competenciales como sustantivas. Desde la perspectiva competencial, una posible regulación general de la CPP por parte del Estado sólo podría ser *básica* (amparada en el art. 149.1.18 CE), si bien básica no equivale a uniforme. En primer lugar, aunque la competencia estatal sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común siempre es básica, el *alcance* de dicha competencia es notoriamente distinto cuando se dirige al conjunto de las Administraciones públicas o solo a la Administración General del Estado (en este segundo caso, y por paradójico que parezca, la competencia básica estatal ocupa también el espacio propio del desarrollo normativo, ya que ninguna comunidad autónoma puede regular por sí la organización y funcionamiento de la Administración estatal). En segundo lugar, nada impide que una norma básica estatal admita su desplazamiento aplicativo por leyes autonómicas. No estamos aquí ante un fenómeno de *supletoriedad*, radicalmente proscrito en la jurisprudencia constitucional (SSTC 118/1996, FJ 6; 161/1997, FJ 12.c y 68/2021, FJ 9), sino ante una opción normativa básica del Estado, que tanto puede regular una materia de su competencia de forma uniforme como permitir el desplazamiento aplicativo de algunos de sus preceptos (Tornos Mas, 2021, p. 71; De la Quadra-Salcedo Janini, 2022, p. 195).

Dada la diversidad de las formas jurídicas de CPP, así como la diversidad de sectores en los que se presenta, una eventual regulación básica *sine qua non* (esto es, no desplazable por ninguna ley autonómica, general o sectorial) necesariamente ha de ser muy contenida: limitada a los requisitos elementales para la existencia misma de la CPP, a su dirección, controles administrativos y situación jurídica de los particulares que se relacionan con los colaboradores privados de la Administración. Pero más allá de este núcleo normativo básico indisponible, la legislación estatal podría regular también algunos *tipos estructurales de CPP*, solo aplicables en defecto de una regulación sectorial expresa (estatal o autonómica, según la correspondiente materia). Sería esto, en suma, una generalización de la actual regulación de la disposición adicional 1.1 de

21 [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) (BOE, núm. 236, 02.10.2015, pp., 89343-89410).

la LPAC, que de forma muy acotada opta por la inaplicación de una parte de sus normas, allí donde exista una regulación sectorial (especial) distinta del Estado o de la correspondiente comunidad autónoma (Velasco Caballero, 2019, p. 307, § 10).

4 Ámbitos para una regulación general de la CPP

Sobre la hipótesis de que la CPP es una realidad diversa, pero con algunos elementos troncales y comunes, procede identificar cuáles son esos aspectos compartidos, en los que es planteable una regulación general. Tomando como referencia la CPP funcional (la articulada a través de contratos), en la doctrina se ha dicho que presenta dos grandes cuestiones jurídicas: la *selección* del socio colaborador; y la *definición de la colaboración* buscada (Bauer, p. 1191, § 46). Con una comprensión más amplia de la CPP, entendida como ejercicio indirecto de funciones administrativas, a través de particulares, surgen otros ámbitos o aspectos susceptibles de una regulación legal general. Se trata, en primer lugar, de la posibilidad misma de que la Administración se sirva de la CPP. A partir de ahí se consideran algunas concretas cuestiones que se han mostrado especialmente relevantes o problemáticas para alguna concreta modalidad de CPP, siendo posible extender el planteamiento a otras formas de CPP. Se incluyen aquí: la definición o configuración de la relación colaborativa, la selección del colaborador privado, la dirección administrativa de la actividad colaborativa privada, el control o supervisión sobre el colaborador privado, y la posición del colaborador privado respecto de terceros.

4.1 Opción por la colaboración público-privada

El ejercicio de funciones públicas mediante sujetos privados tiene múltiples consecuencias jurídicas encadenadas. Tiene consecuencias para la propia Administración, que así puede *ahorrar* recursos humanos y financieros o trasladar algunos *costes operativos* al futuro, aunque asume deudas y pierde capacidad organizativa y de adaptación a necesidades emergentes o cambios tecnológicos (en relación con los contratos concesionales: Villar Rojas, 2007, pp. 176 y 185; Krumm, 2017, p. 19). Puede tener efectos negativos para la libre competencia económica, que puede resultar afectada mediante la selección excluyente de algunos colaboradores privados o mediante la adjudicación de ciertos servicios económicos o sociales a un concreto operador. Afecta al sistema democrático (Burgi, 2022, p. 428, § 16): porque ciertas funciones públicas no se van a ejercer directamente por una Administración con legitimidad democrática (la que deriva de los arts. 1.2 y 103.1 CE), sino por particulares con mayor o menor margen de autonomía funcional, respecto de la Administración con la que colaboran; y porque, al menos en las CPP muy dilatadas en el tiempo (como las concesionales), las generaciones futuras no podrán optar por otra modalidad de actuación administrativa (Bauer y Schomaker, 2018, p. 140). Y tiene efectos sobre los particulares, que se van a relacionar directamente con sujetos privados que, aunque colaboran con la Administración, *sirven a intereses propios*, y no solo al interés general (como exige el art. 103.1 CE para toda actuación administrativa). Este universo de consecuencias jurídicas explica que el modo de ejercicio de una tarea administrativa (por la propia Administración o mediante la colaboración de particulares) no pueda ser una decisión libre de la Administración. Como tampoco puede ser libre la elección de la concreta forma de colaboración público-privada.

Aunque en un Estado parlamentario es deseable que toda opción de colaboración público-privada esté prevista en la ley, este desiderátum no es un mandato constitucional. Nuestra Constitución no conoce una reserva universal de ley, ni siquiera para toda materia de fuerte interés general. Nuestra Constitución contiene un catálogo tasado de reservas de ley, para concretas materias. Y entre ellas no se incluye la actividad administrativa a través de colaboradores privados. Es difícil deducir esa reserva de ley del artículo 103 de la CE, que en sí mismo no prejuzga la posible colaboración privada en el ejercicio de funciones administrativas, a diferencia de lo que sí resulta para Alemania del artículo 33.4 de la *Grundgesetz*²² (GG) (Burgi, 2022, p. 434, § 25). Puede haber ámbitos o supuestos de CPP donde, por producirse restricciones de derechos fundamentales (como ocurre de forma natural con los residentes en residencias de mayores gestionadas por entidades privadas colaboradoras), rijan una concreta reserva constitucional de ley (la del art. 53.1 CE). Pero fuera de estos casos, no toda CPP requiere una previa autorización o regulación por ley.

²² Según el art. 33.4 GG: “El ejercicio de funciones de autoridad corresponde, como regla general y con carácter permanente, a funcionarios públicos vinculados por una relación jurídica de servicio y de lealtad” [traducción propia].

Aunque algunas leyes administrativas generales o sectoriales ya regulan algunas concretas formas de CPP, un posible *régimen general* de la colaboración público-privada puede incluir algunas normas *subsidiarias*, para cualesquiera posibles CPP. Tales normas pueden excluir por principio –salvo ley sectorial en contrario– algunas opciones de CPP. O exigir una motivación reforzada para la CPP en algunos ámbitos, de forma similar a como hoy exige el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local²³ (LBRL) para la opción organizativa municipal de gestionar un servicio público mediante sociedad municipal propia, en lugar de directamente o mediante organismo autónomo.

4.2 Definición de la colaboración

Toda colaboración privada ha de ser *previamente definida* por la Administración. Pues, solo así, la Administración cumple con el mandato constitucional de servicio objetivo al interés general (art. 103.1 CE). Ello no obstante, la configuración de la CPP admite diversos *momentos y grados*. En primer lugar, la definición de la CPP puede ser anterior o posterior a la actividad. Y esa definición tanto puede ser normativa como administrativa.

Es posible y aconsejable la definición normativa *ex ante* de la actividad colaborativa allí donde haya múltiples órganos administrativos y colaboradores privados involucrados (lo que demanda una cierta igualdad de trato) y la actividad sea técnicamente definible *ex ante* y relativamente *estable* (no necesitada de continuas adaptaciones económicas o al estado de la técnica). Un alto grado de previa definición normativa de la actividad privada colaborativa se acomoda bien a sistemas de selección del colaborador privado mediante acreditación, homologación o autorización administrativa y facilita el control de esa actividad, tanto por la Administración como –de forma mediata– por los ciudadanos (beneficiarios últimos de la CPP).

Por contra, tal y como muestra la experiencia de los partenariados público-privados, para la construcción y explotación de infraestructuras públicas, algunas CPP difícilmente pueden ser definidas normativamente y *ex ante* (Gimeno Feliú, 2023, p. 47). En el caso de los contratos concesionales, la actividad privada puede ser definida *ex ante*, pero no normativamente, sino en los pliegos de cada concreto contrato o en los estatutos de una sociedad de economía mixta encargada de la explotación de una obra (por ejemplo, art. 25.3 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras).²⁴ Cuando el objeto de la CPP sea complejo, el objeto contractual sólo podrá definirse mediante procedimientos negociados, en los que concurre mayor participación creativa del licitador. Así ocurre con los contratos de obras *target-costing*, en los que se hace hincapié en una fijación inicial estimada de costes y se flexibiliza la definición de la obra, para su concreción en la fase de ejecución (Gimeno Feliú, 2023, p. 26).

Aunque la definición *ex ante* del objeto de la CPP genera mayor seguridad jurídica, no siempre es una forma adecuada de definición de la actividad colaborativa. No lo es cuando la actividad privada resulta difícilmente objetivable, o cuando se dilata mucho en el tiempo. En estos casos, es necesario un cierto grado de definición *ex post* de la CPP, una cierta remisión a continuas concreciones, adaptaciones o precisiones ulteriores, durante la vida de la CPP. Estas concreciones o adaptaciones pueden ser normativas o singulares. Las adaptaciones *normativas* pueden ser especialmente intensas cuando se refieran a colaboradores simplemente acreditados o habilitados; y mucho más limitadas cuando tomen forma contractual (en especial, cuando se trate de contratos que trasladan al particular riesgos específicos de oferta o de demanda más allá del genérico riesgo y ventura del contratista). Las adaptaciones *singulares*, para concretos colaboradores, han de ser necesariamente limitadas: han de estar previstas normativamente y/o en los correspondientes contratos, conciertos o convenios.

La imposible definición precisa y *ex ante* de una CPP puede hacer de esta una opción administrativa inidónea. La experiencia de contratos concesionales de obras y servicios muestra que, para determinados objetos, un déficit de definición *ex ante* de la actividad, incluso cuando es debida a su propia complejidad técnica, hace ineficiente la CPP (y en tal caso no resultaría una opción adecuada *ex arts.* 31.1 y 103.1 CE). Así ocurre, en primer lugar, cuando por medio de un *partenariado público-privado* se adjudica a una empresa la construcción y explotación de una infraestructura pública, siendo así que la obra es más fácilmente definible *ex ante* que el servicio (la explotación de la infraestructura): en tal caso, la definición de la obra tiene consecuencias

23 [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) (BOE, núm. 80, 03.04.1985, pp. 8945-8964).

24 [Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras](#) (BOE, núm. 234, 30.09.2015, pp. 88476-88532).

trascendentales para la futura actividad o futuro servicio, que al estar condicionado por la infraestructura, ya no podría realizarse en condiciones económicas óptimas (Wigger, 2017, p. 401). También, la frecuente complejidad técnica y la larga vigencia de contratos concesionales (normalmente necesaria para amortizar la inversión inicial o para rentabilizar el servicio) exigen una cierta indefinición del objeto contractual, que pueda concretarse durante la vida del contrato. Esta realidad genera altos costes de transacción (en la definición inicial del objeto contractual, en la formación de posteriores acuerdos operativos y en la vigilancia administrativa de actuaciones escasamente definidas) que pueden llegar a superar las ventajas financieras de esa opción contractual (Wigger, 2017, p. 403; Bauer y Schomaker, 2018, p. 142).

En principio, para definir el objeto de cada posible CPP, no es idónea una regulación legal general. Cobran aquí pleno protagonismo las *leyes sectoriales*, pues es en cada materia sectorial donde toma sentido cada concreta CPP. Con todo, sí caben algunas cautelas legales generales para las CPP especialmente complejas o de muy larga duración, pues en ellas se dan los mayores riesgos de ineficiencia económica, anquilosamiento de la actividad colaborativa y efectos perjudiciales sobre las entidades privadas en competencia y sobre los particulares que se relacionan con las entidades colaboradoras. Tales cautelas pueden consistir en mandatos de asesoramiento especial y preceptivo –interno o externo– para la definición de CPP sensibles o especialmente complejas. También se puede plantear la exclusión de ciertas formas de CPP (las más complejas e inciertas) para Administraciones públicas sin determinadas capacidades técnicas. Sin perjuicio del posible asesoramiento por medio de empresas o profesionales privados, para CPP complejas puede resultar especialmente útil la existencia de entidades públicas que desarrollen esa tarea de asesoramiento, a solicitud de la correspondiente Administración interesada. Tal es el caso en Alemania, donde, para el asesoramiento previo a la creación de partenariados público-privados en 2008, el Estado creó la sociedad anónima ÖPP-Deutschland AG.²⁵

Una cuestión especialmente compleja, atinente al posible objeto de la CPP, es la posibilidad misma de que los colaboradores privados de la Administración ejerzan *potestades administrativas*. La insatisfactoria situación actual justifica una regulación legal general, para todas las formas de CPP. En la actualidad está ya ampliamente reconocida la existencia real de múltiples entidades privadas (físicas o jurídicas) que, por previsión directa de las leyes o mediando un título jurídico específico (autorización, acreditación, contrato, concierto, convenio), ejercen funciones administrativas más allá de la simple gestión material de un asunto o materia. Aquí se incluyen, entre otras, diversas facultades imperativas de los contratistas, respecto de los usuarios de infraestructuras (art. 258.d LCSP), o las facultades inspectoras de los concesionarios de transportes, también respecto de los usuarios.²⁶ También es hoy muy relevante la comprobación y certificación, por empresas privadas acreditadas y autorizadas, de que otros sujetos privados cumplen las normas técnicas que les afectan (de edificación, de fabricación, sobre vertidos contaminantes, etc.). Esto incluye las inspecciones y certificaciones técnicas sobre vehículos a motor (ITV) realizadas por entidades colaboradoras (privadas), que ya se han calificado en la jurisprudencia y doctrina como verdaderas actividades administrativas decisorias (STS de 17 de noviembre de 2000, ECLI:ES:TS:2000:8373;²⁷ Canals, 2010, p. 35). Con carácter general, el artículo 12 de la LGS prevé la posibilidad de que una entidad privada colaboradora “entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios [de las subvenciones]”, y seguidamente impone como deber de la correspondiente entidad colaboradora (art. 15.1.b): “comprobar, en su caso, el cumplimiento y efectividad de las condiciones o requisitos determinantes para su otorgamiento, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención”. Por último, también se puede mencionar aquí la certificación o comprobación de situaciones de necesidad social por parte de organizaciones privadas del tercer sector. Así, por ejemplo, en relación con el ingreso mínimo vital, la disposición transitoria 7.^a de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo

25 En 2017, la sociedad estatal amplió su objeto y se ha transformado en Partnerschaften Deutschland GmbH, sociedad mercantil participada junto con el Estado por 8 *Länder*, 9 comarcas (*Kreise*) y 32 municipios. En su nueva configuración, la sociedad mercantil ya no está participada también por empresas privadas, como la original ÖPP-Deutschland AG, donde el 43 por 100 de las acciones correspondía a empresas privadas.

26 Por ejemplo, DA 3.^a de la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor [Cataluña]; y art. 29.3 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible [Asturias].

27 Sentencia del Tribunal Supremo 8373/2000 (Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera), de 17 de noviembre de 2020 (Recurso nº 6862/1993).

Vital,²⁸ establece que las entidades [privadas] del tercer sector de acción social, previamente inscritas en un registro administrativo, “podrán emitir certificado para la acreditación de las circunstancias previstas en el artículo 21.9 y 10”. Esto es, las entidades privadas pueden *certificar* no solo el lugar de residencia de las personas solicitantes del ingreso mínimo vital, sino también el “riesgo de exclusión social” (art. 21.10). Estos certificados se expiden regularmente por los “servicios sociales competentes” (art. 21.9) y de forma transitoria –por falta de capacidad de gestión administrativa– también por entidades del tercer sector previamente registradas. No parece dudoso que estamos ante *certificaciones administrativas*, con los mismos efectos declarativos. La certificación de una entidad colaboradora del tercer sector no es menos administrativa, ni despliega efectos jurídicos diferentes, en comparación con la idéntica certificación de los servicios sociales de cada comunidad autónoma (Caballero Sánchez, 2021, p. 42). En principio, el artículo 103 de la CE no impide que las leyes atribuyan *algunas* potestades administrativas o funciones de autoridad a sujetos privados (León, 2023, p. 9), aunque tal atribución ha de ser excepcional.

Ante todos estos fenómenos, crecientes en sus manifestaciones y sectores, y ante la legitimidad constitucional de que la ley atribuya algunas funciones administrativas a sujetos privados, el derecho administrativo general ofrece dos respuestas, no propiamente coherentes. Tenemos, por una parte, que el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) reserva con rotundidad a los *funcionarios* públicos el ejercicio de las “funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas” (art. 9.2). Esta reserva ha sido aplicada con rigor por la jurisprudencia, que prohíbe incluso que sociedades mercantiles públicas (cuyos empleados son personal laboral) participen –incluso indirectamente– en el ejercicio de funciones públicas (STS de 14 de septiembre de 2020).²⁹ Sin perjuicio de la posible distinción entre el ejercicio de funciones o potestades públicas y el ejercicio de autoridad, y de que contraigamos solo a estas últimas la prohibición general del artículo 9.2 del EBEP (Velasco Caballero, 2022, p. 52), no parece dudoso que esa prohibición respecto del personal laboral de la Administración rija también –incluso con mayor rigor– respecto de las personas privadas colaboradoras, sobre las cuales la Administración ejerce una dirección y un control inferiores a los que ejerce sobre su propio sector público (León, 2023, p. 6).

En paralelo, ante los crecientes casos de ejercicio privado de funciones públicas, la doctrina ha propuesto, de forma ya generalizada, la aplicación a los particulares de las leyes administrativas (Malaret García, 1999: p. 25; Canals, 2003; Cueto Pérez, 2008, p. 25; Esteve Pardo, 2021, p. 20; Caballero Sánchez, 2021 p. 41). En el caso de Cataluña, la Ley 26/2010 ya prevé expresamente y de forma general “el ejercicio de funciones de inspección y control” por entidades colaboradoras habilitadas (art. 91.1) y expresamente establece que “los actos, informes y certificaciones emitidos por el personal técnico habilitado de las entidades colaboradoras en el ejercicio de las funciones de inspección y control tienen la misma validez jurídica que los emitidos por el personal de la Administración encargado de dichas funciones” (art. 95.3). Y aunque la ley catalana no lo dice expresamente, hay que entender que a todas estas actividades de inspección y control por entidades privadas se les aplican supletoriamente –en defecto de regulación sectorial expresa– las normas generales de procedimiento administrativo (tanto las básicas de la LPAC como las generales de la ley catalana).

Dados los contundentes términos del artículo 9.2 del EBEP, así como de la jurisprudencia que lo aplica, podría cuestionarse la constitucionalidad (por infracción de una norma básica estatal) de toda norma *autonómica* que regule, de forma general (como los arts. 91-100 de la Ley catalana 26/2010) o sectorial, el ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras. En el caso de los *reglamentos sectoriales estatales*, podrían considerarse simplemente derogados por el artículo 9.2 del EBEP. Y para las leyes estatales anteriores al EBEP habría que considerar su derogación o, alternativamente, su vigencia como *lex specialis*, respecto del EBEP. En este estado de cosas, es planteable una sencilla regulación legal general que allane las diversas incoherencias. En primer lugar, correspondería a una ley básica estatal (de empleo público, de procedimiento administrativo o de régimen jurídico del sector público) precisar que la reserva de funciones administrativas a funcionarios públicos (hoy en el art. 9.2 EBEP) se entiende *sin perjuicio* de que otras normas con rango de

28 [Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital](#) (BOE, núm. 304, 21.12. 2021, pp. 156171-156229).

29 Sentencia del Tribunal Supremo 2812/2020 (Sala Contenciosa Administrativa, Sección Quinta), de 14 de septiembre de 2020 (Recurso nº 5442/2019).

ley encomienden concretas funciones públicas (o incluso el ejercicio de funciones de autoridad) a particulares. En segundo lugar, también la ley básica estatal debería establecer unas *reglas procedimentales básicas* para todo ejercicio privado de funciones administrativas (audiencia preceptiva de los interesados, cargas mínimas de motivación, reclamaciones o recursos de los particulares afectados ante una Administración pública). Por último, la ley básica estatal también debería establecer la *aplicación supletoria de toda la LPAC*, en defecto de regulación sectorial expresa (estatal o autonómica).

4.3 Selección

Cualquier forma de CPP plantea la *selección* del sujeto privado que colabora con la Administración. La preeminencia en la Unión Europea de un concepto restringido de CPP, constreñido fundamentalmente a los contratos concesionales de obras y servicios, ha creado la apariencia de que la *selección competitiva* de un único colaborador-contratista para cada obra o servicio, tal y como se regula en la Directiva de contratos³⁰ (DC) es intrínseca a cualquier CPP. Ciertamente, la selección competitiva en la adjudicación es una nota identificativa del concepto europeo de contrato público (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea [Sala Quinta], de 2 de junio de 2016, C-410/14, Falk Pharma GmbH; y Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea [Sala Tercera], de 1 de marzo de 2018, C-9/17, Tirkkonen; Darnaculleta, 2022, p. 109; García-Andrade, 2022, p. 207), que promueve la *competencia empresarial* en todos los sectores económicos y, por tanto, también en el ejercicio de tareas para la Administración, a cambio de una retribución o un beneficio económico. Esto explica que una comprensión muy restringida de la CPP en la Unión Europea, limitada a los contratos concesionales y, por extensión, a las sociedades de economía mixta, asuma de forma implícita que es propio de la CPP la selección de *un único sujeto colaborador* para cada tarea administrativa, selección que ha de hacerse generalmente por *procedimientos competitivos*. También explica que fenómenos tradicionales de colaboración público-privada en algunos países, como la actividad urbanizadora de los propietarios de suelo, haya sido reconducida por la jurisprudencia europea al derecho contractual, y con ello, a la selección del agente urbanizador mediante previa licitación y un procedimiento competitivo (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea [Sala Sexta], de 12 de julio de 2001, C-399/98, Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi).

Ahora bien, aunque la común asimilación entre CPP y selección competitiva de un único colaborador es explicable por la influencia del derecho europeo, nada obliga a que este sea el único sistema selectivo. Más bien, responde a un concreto contexto jurídico y económico, el de los contratos concesionales regulados por el derecho europeo derivado. Pero una mayor apertura del concepto de CPP lleva no solo a limitar la hegemonía de la selección competitiva y de operador único para fenómenos colaborativos no contractuales, sino incluso a articular otras formas selectivas no competitivas para contratos no directamente regulados por las directivas europeas de contratos. Pues, si bien es cierto que la selección competitiva de los sujetos privados colaboradores sirve a la realización del mercado interior europeo (art. 26.1 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) [TFUE]), al ejercicio efectivo de las libertades económicas europeas (art. 26.2 TFUE) y al derecho fundamental de libre empresa (art. 38 CE), tales utilidades no se dan, o no siempre por igual, en todas las posibles formas de CPP. En función del *sector y del contexto económico* puede ser más adecuada una selección no competitiva y/o no exclusiva de los sujetos privados colaboradores de la Administración. Además, la experiencia práctica muestra que, en determinados contextos territoriales o económicos, los procedimientos selectivos competitivos son *meramente formales o aparentes*, por falta de operadores en competencia o por la existencia de oligopolios que se conciertan para manipular los procedimientos selectivos.

Según lo dicho, y prestando atención a los diversos fenómenos de CPP, se pueden identificar *cuatro formas* generales de selección del particular colaborador: selección competitiva, selección directa, acreditación y/o autorización, y colaboración universal. Dada esta tipología selectiva, una regulación general de la CPP puede servir para establecer reglas y garantías elementales y comunes para las distintas formas de selección de los colaboradores privados (como la transparencia, la igualdad de trato o la evitación de afecciones relevantes a la libre competencia) sin necesidad de trasladar acríticamente el modelo de selección competitiva y exclusiva característica del derecho contractual europeo y español. En lo que sigue se muestra cómo ya en la realidad

³⁰ [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE](#) (DOUE L, núm. 94, 28.03.2014, pp. 65-242).

sectorial de la CPP conviven diversos procedimientos para la selección del colaborador privado. Este debe ser el punto de partida para una posible regulación general de la CPP.

4.3.1 Selección competitiva

Como es sabido, la adjudicación de contratos públicos, y más concretamente de *contratos concesionales* de obras o servicios, se rige por procedimientos de licitación competitiva, regulados primariamente en la DC o, fuera de los umbrales comunitarios, directamente por la LCSP. Esta regulación se extiende también a la selección del socio privado en las sociedades de economía mixta que vayan a ser adjudicatarias de concesiones de obras o servicios (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera), de 15 de octubre de 2009, C-196/08, Acoset SpA; disposición adicional 22.^a LCSP). Sin embargo, la selección contractual competitiva no siempre presenta el mismo alcance. El derecho europeo y español de los contratos públicos conoce tanto formas adaptadas o moduladas de selección competitiva como procedimientos excepcionales en los que se excluye la licitación y la evaluación competitiva de las ofertas. En términos generales, el derecho europeo (básicamente referido a los contratos) es más riguroso en la exigencia de procedimientos competitivos para la selección de colaborador privado (contratista) que el derecho interno.

La posible *inidoneidad de la selección competitiva* para algunas colaboraciones privadas está asumida por el derecho contractual de la Unión Europea (Gimeno Feliú et al., 2018, p. 21), si bien este reconocimiento no necesariamente implica la sustitución de la licitación competitiva por otros procedimientos selectivos. Más bien, en la DC se opta por la *flexibilización* de la selección competitiva, restringiendo el tipo de licitadores admisibles, y no por la sustitución de la competencia entre operadores mediante otras formas alternativas de selección. Es el caso de los artículos 74-79 DC en relación con los servicios sociales prestados mediante contratos (Darnaculleta, 2022, p. 121), donde se permite reservar la adjudicación de contratos de servicios sociales a entidades sin ánimo de lucro, siempre que pueda haber licitación competitiva entre –al menos– estas entidades (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), de 14 de julio de 2022, C-436/2020, Asade).

Dentro del perímetro del derecho contractual, son *excepcionales* los casos en los que, en una CPP articulada a través de contratos, la selección del colaborador privado no es competitiva y/o no opta por un único candidato o licitador. Así ocurre, en primer lugar, con los *contratos menores* (art. 118 LCSP). La complejidad procedimental y los costes propios de la selección competitiva son claramente *ineficientes* para encargos administrativos de escasa cuantía. Además, los posibles efectos sobre el mercado y la competencia de estos contratos son normalmente muy limitados. A esto se suma que algunas posibles desviaciones en la adjudicación o selección directa de estos contratos pueden neutralizarse o contrarrestarse con la selección rotatoria de los contratistas (Betetos, 2023, p. 167) o con instrumentos de transparencia *ex post*, incluida la transparencia plena de los expedientes de contratación menor. Todo ello habla a favor una delimitación *amplia* de los contratos menores. El derecho contractual europeo permite también la adjudicación de algunos servicios públicos (como el transporte sanitario de emergencia en ambulancias) a algunas entidades sociales muy calificadas, como las organizaciones de voluntariado (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), de 28 de enero de 2016, C-50/14, Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio [CASTA]).

Aparentemente, al margen del derecho contractual nacional se encuentran diversas formas de colaboración público-privada en las que la selección competitiva entre particulares presenta características muy peculiares. En unos casos hay selección competitiva, pero entre un número acotado de candidatos. En otros casos también hay selección competitiva, pero no necesariamente licitación u ofertas en competencia, sino elección administrativa en función de las características objetivas de los concurrentes. Los distintos tipos de *conciertos* (sociales, educativos y sanitarios) expresan estas diversas modalidades de selección competitiva. Es controvertida la compatibilidad de estos conciertos –normalmente regulados en leyes autonómicas– con la LCSP. En este estudio no se opta por ninguna de las opiniones en conflicto, pues aquí solo se pretende mostrar que el derecho positivo ofrece ejemplos varios de selección de sujetos privados colaboradores al margen de las reglas generales de la LCSP. Si estos conciertos sectoriales son o no conformes con la legislación básica estatal de contratos (LCSP) es una cuestión competencial que excede de la exposición sistemática propia de este estudio.³¹

31 En el proceso de revisión de este estudio, uno de los revisores anónimos objetó muy detallada y razonadamente la afirmación (presente en la versión original del artículo) de que los conciertos sociales, sanitarios y educativos son materialmente contratos,

Los conciertos sociales, regulados por la mayoría de las comunidades autónomas como instrumentos organizativos (no contractuales), generalmente se atienen a la selección competitiva y exclusiva de los sujetos colaboradores. Se ha dicho en la doctrina que estos conciertos sociales, aunque en la mayoría de los casos se pueden calificar como “contratos” (en sentido material), no están sometidos a la DC ni a la LCSP (Darnaculleta, 2022, p. 104), lo que *prima facie* permite métodos de selección no plenamente competitivos, siempre que se respeten los *principios básicos* de la competencia en el mercado interior (art. 26.2 TFUE) y la dimensión competitiva del derecho fundamental de libre empresa (art. 38 CE). Lo cierto es que, en las leyes autonómicas que actualmente regulan los conciertos sociales, *se adapta* –pero no se suprime– la selección competitiva de un único operador. Las leyes autonómicas dan clara *preferencia*, para la adjudicación de los conciertos sociales, a las *entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro* previamente acreditadas (Darnaculleta, 2022, pp. 94 y 126). Pero esto es solo una restricción del tipo de entidad que puede licitar para ser adjudicataria única de un concierto social, no un método de selección no competitivo (Díez Sastre, 2020, p. 258).

Tal y como está hoy regulado en la legislación educativa estatal y autonómica, el *concierto educativo* (para la prestación del servicio público de educación obligatoria y gratuita por entidades privadas) es *directamente accesible* para todos los centros escolares previamente autorizados que cumplan una serie de requisitos.³² Los centros autorizados no formulan ofertas en competencia, y no hay valoración administrativa de las ofertas. Pero sí hay selección competitiva. La ley fija algunos *criterios de preferencia* para la adjudicación o suscripción de conciertos. Tales criterios son objetivos (necesidades escolares, forma jurídica cooperativa del solicitante, etc.).³³ En puridad, no hay ofertas en competencia, aunque sí selección competitiva, que ha de realizarse con publicidad y transparencia.³⁴ Más aún, la selección competitiva es doble: por una parte, la Administración educativa selecciona conforme a los criterios objetivos de preferencia; y luego, corresponde a los *padres o tutores* de los alumnos (art. 108.6 LOE) la selección del concreto centro escolar prestador de la enseñanza gratuita, de entre los concertados por la Administración educativa. Algo similar es el caso de los *conciertos sanitarios*, donde la selección administrativa de los centros privados prestadores de asistencia sanitaria se rige por criterios legales de preferencia objetiva, no a partir de ofertas competitivas de licitadores.³⁵ A mi juicio, aunque entre una solicitud de concierto por una entidad colaboradora y una oferta competitiva (para la adjudicación de un contrato) hay muchas similitudes, también hay diferencias de peso entre ellas.³⁶

aunque no sometidos al derecho estatal de los contratos actualmente vigente (LCSP). Se plantea, entonces, la cuestión de si las leyes sectoriales autonómicas (sobre servicios sanitarios, asistenciales o educativos) que han regulado conciertos no contractuales (con procedimientos de selección de la entidad concertada divergentes de la LCSP) infringen la ley básica estatal de contratos. La cuestión debatida es compleja, y no se puede solucionar aquí. A mi juicio, el problema de fondo deriva de una vocación muy expansiva de la LCSP, que impide regulaciones sectoriales específicas por las comunidades autónomas (que, recuérdese, son las competentes sobre los servicios sociales, educativos y sanitarios). En relación con esta controversia, y después de sendas conversaciones con las autoras cuyos trabajos cito en el texto (Mercè Darnaculleta y Silvia Díez Sastre), he considerado que en este estudio no es posible una consideración a fondo de la cuestión.

32 Art. 116.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE); arts. 2, 5, 24 y 43 del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos; art. 205.2 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación.

33 Art. 116.2 LOE; arts. 20 a 22 del Real Decreto 2377/1985; art. 205.5 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación.

34 Por ejemplo: art. 205.7 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación.

35 Por ejemplo: art. 5.4 de la Ley aragonesa Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.

36 En el proceso de revisión de este estudio, uno de los revisores anónimos objetó que, más allá del lenguaje utilizado por la ley aragonesa que se cita en el texto, en ella se regula un procedimiento selectivo con ofertas en competencia (de las entidades que optan a la suscripción de conciertos sanitarios). El mismo revisor remite al Decreto aragonés 62/2017, de 11 de abril, sobre Acuerdos de Acción Concertada de Servicios Sanitarios y Convenios de Vinculación con Entidades Públicas y Entidades sin Ánimo de Lucro. Siguiendo precisamente la sugerencia del revisor, constato que el mencionado decreto aragonés contiene una regulación muy singular del procedimiento de selección inicial de las entidades concertadas, no asimilable al procedimiento de adjudicación de contratos. Es relevante, en mi opinión, el carácter no propiamente competitivo de cada solicitud de concierto (lo que se expresa en el dato normativo de que transcurridos tres meses desde la solicitud, esta se considera desestimada por silencio negativo: art. 7.7 del decreto). También es relevante el peso que en la valoración de las solicitudes tiene la actividad real de cada entidad privada (que no es propiamente una oferta) y la no inclusión de una propuesta de régimen tarifario en la solicitud de concierto (art. 7.3), si bien no queda claro en el decreto cómo se fijan las tarifas (por servicios) en cada concierto, en el marco de las “tarifas máximas” que aprueba el Departamento de Salud (art. 10).

4.3.2 Selección directa

El derecho administrativo muestra algunos casos en los que el colaborador privado de la Administración se selecciona directamente por la Administración, *sin posible competencia* entre interesados. El mayor problema en estos casos no está propiamente en que la selección sea no competitiva, sino en la falta de publicidad y transparencia que frecuentemente acompaña a la selección directa. Para corregir esta situación, normalmente se propone la aplicación extensiva de los procedimientos competitivos contractuales. Pero esto lleva a una comprensión *pancontractual* de la actividad colaborativa privada, más allá del concepto objetivo y estricto de contrato propio del derecho europeo (art. 1.2 DC) y/o de la LCSP (art. 1.1). Una alternativa a esta *vis* expansiva de la selección contractual se puede alcanzar mediante una regulación general de la CPP en la que se fijen reglas y principios elementales para asegurar que, incluso allí donde sea posible la selección directa, se asegure la publicidad, transparencia y –hasta donde sea posible– igualdad de trato de los posibles interesados en colaborar con la Administración.

Como ejemplo de selección directa tenemos, en la legislación autonómica de servicios sociales, los “acuerdos directos de acción concertada”, que eluden la selección competitiva (Darnaculleta, 2022, pp. 87 y 115).³⁷ En general, puede haber selección directa en los *convenios de colaboración con particulares* (art. 47.1 LRJSP), incluso cuando estos convenios incluyen una subvención. Así ocurre con los convenios de servicios sociales con entidades privadas no integradas en los sistemas autonómicos de servicios sociales (Darnaculleta, 2022, p. 115). Ello no impide que, con carácter sectorial, a las entidades firmantes de convenios de colaboración se les exija una *previa acreditación* o homologación (no competitiva), como ocurre con los “promotores sociales de vivienda” en Cataluña (art. 51.7 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda).³⁸

En el *ámbito urbanístico* se han dado, tradicionalmente, diversas formas de colaboración público-privada con selección directa de la entidad colaboradora. La urbanización, mediante la que se producen bienes de dominio público (viales, sistema de evacuación de aguas, etc.), se puede gestionar y ejecutar por particulares. Dependiendo de los distintos ordenamientos urbanísticos, los particulares encargados de la transformación urbanizadora pueden ser objeto de selección competitiva (agentes urbanizadores). Pero la ley también puede asignar la transformación *directamente a los propietarios*. Si bien la atribución legal directa de la transformación urbanizadora presenta dudas de compatibilidad con el derecho contractual europeo (Baño León, 2009, p. 152), no cabe duda de que es una realidad jurídica actual (así, art. 101.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid³⁹ [LSM]). La conexión y proximidad física entre los propietarios de suelo y la tarea urbanizadora justifica la exclusión de la competencia, tanto desde la perspectiva de las libertades económicas y del mercado europeo como desde la perspectiva del derecho constitucional de libre empresa (art. 38 CE).

La CPP también puede tomar forma de *consorcios* que incluyen a sujetos privados. En estos casos, los colaboradores privados se integran en una nueva persona jurídico-pública, según permite el artículo 118.1 de la LRJSP. Aquí la ley no establece ningún criterio ni requisito para la selección de los colaboradores privados que se integran en el consorcio. Las leyes sectoriales que regulan los consorcios se refieren, normalmente, a que los sujetos privados se adhieren al consorcio por convenio (así, para los consorcios urbanísticos: art. 76.1 LSM), pero no precisan la forma de selección del colaborador privado. A falta de regulación expresa, habrá casos en los que, por el objeto del convenio, sea imperativa la aplicación de los procedimientos selectivos de la LCSP. En otros casos serán posibles otras formas de selección fijadas por las leyes sectoriales o, subsidiariamente, por leyes administrativas generales (estatales o autonómicas). De acuerdo con lo que dispongan estas leyes será posible abrir el consorcio a *todos* los sujetos que cumplan determinadas características (por ejemplo, un tipo de actividad, o la previa titularidad de un derecho concesional o una autorización) o definir una *selección competitiva restringida* (como hacía hasta la aprobación de la LRJSP el artículo 87.1 de la LBRL a favor de las entidades sin ánimo de lucro). Pero también será posible la *selección directa* de un único colaborador, cuando esta sea la forma idónea para la satisfacción objetiva del interés general (como exige el art. 103.1 CE),

37 Así: art. 22 de la Ley asturiana 3/2019, de 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social.

38 [Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda](#) (BOE, núm. 50, 27.02.2008, pp. 11653-11696).

39 [Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid](#) (BOE, núm. 245, 12.10.2001, pp. 37674- 37743).

la actividad del colaborador privado no sea la propia de un contrato (en sentido estricto), y siempre que la selección directa se realice con exigencias de publicidad, transparencia y una razonable igualdad de trato de los posibles interesados en colaborar con la Administración.

4.3.3 Acreditación administrativa y elección por terceros

Hay formas de CPP en las que la Administración solo realiza una primera selección técnica u objetiva de posibles entidades colaboradoras, pero remite a los ciudadanos o a las empresas la elección de una entidad o un profesional concretos, de entre las previamente acreditadas por la Administración. Se habla aquí genéricamente de *selección mediante acreditación* para señalar que la Administración no elige –entre candidatos concurrentes– a los concretos sujetos privados que van a realizar la actividad colaborativa. La Administración no elige ni a partir de ofertas de los licitadores (como ocurre normalmente con los contratos públicos y con buena parte de los conciertos sociales), ni en función de las características objetivas de las entidades privadas (como en los conciertos educativos y sanitarios). La Administración *evalúa* las condiciones objetivas (técnicas, económicas, etc.) de los posibles sujetos colaboradores, pero de esta evaluación no resulta la adjudicación de una actividad colaborativa a concretos sujetos privados. La “adjudicación” de la actividad colaborativa la hacen, en realidad, los ciudadanos o las empresas que eligen a una entidad o un profesional concretos acreditados para la prestación de la actividad colaborativa.

La existencia de formas de CPP en las que los colaboradores privados no se someten a un procedimiento selectivo competitivo está implícita en el artículo 11.6 de la LCSP, que se refiere a la prestación de servicios sociales por entidades privadas, “a través [...] de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas [...]”. Bajo esta previsión legal general es posible articular tanto subvenciones a particulares (con las que ayudar o “retribuir” al sujeto privado acreditado que le presta ciertos servicios) como conciertos sociales no competitivos con entidades privadas acreditadas –elegidas por el receptor de servicios– a las cuales la Administración abona los servicios prestados (García-Andrade, 2022, pp. 229, 235 y 236). En ambos casos hay un *primer grado de selección* de colaboradores (la acreditación administrativa) y un *segundo grado de selección* a cargo de los particulares beneficiarios de la prestación social.

El fenómeno más común de la selección por acreditación se da en las *entidades colaboradoras de certificación*, reguladas en el artículo 15 de la Ley 21/1992, y luego en múltiples regulaciones sectoriales e incluso, con carácter general, en los artículos 91-100 de la Ley catalana 26/2010. En estos casos, la Administración comprueba la capacidad técnica de los profesionales y empresas interesados en realizar comprobaciones técnicas y en certificar, con pleno valor administrativo, el resultado de aquellas evaluaciones. Aquí, la Administración solo hace una selección preliminar *no competitiva* de las entidades colaboradoras. Es luego cada ciudadano o empresa privada quien elige, para una concreta actividad de comprobación y certificación, a un profesional o una empresa concretos acreditados. Aunque la legislación sectorial normalmente acumula varios niveles de evaluación administrativa (acreditación técnica, autorización para inicio de actividad y registro), para simplificar todos estos niveles acumulados, se pueden sincopear con el término *acreditación*.

Aunque las certificaciones técnicas son el ejemplo más claro de selección administrativa no competitiva, esta forma de selección también está presente en el derecho de los contratos. Un ejemplo muy singular se encuentra en los llamados contratos *open-house* o “contratos abiertos” (Díez Sastre, 2022, p. 15). En este caso, aunque se puede considerar que hay contrato, no hay propiamente una selección *competitiva* entre licitadores. Hay *selección*, pues a las entidades privadas se les exigen ciertos requisitos, pero no hay competencia ni adjudicatario único (Díez Sastre, 2022, p. 16). En estos contratos, la selección se asemeja más a una acreditación que a una adjudicación competitiva. En los contratos *open-house*, la Administración declara que determinados productos o servicios ofrecidos por entidades privadas son idóneos para su adquisición, encargo o recepción por la propia Administración o por otros sujetos (públicos o privados).

Son de este tipo, por ejemplo, los servicios de asesoramiento a agricultores finlandeses objeto de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 1 de marzo de 2013, C-9/17, Tirkonnen, donde la Administración acredita la capacidad técnica de todas las empresas que cumplen con determinados requisitos y está obligada a pagar los servicios de asesoramiento que efectivamente preste la empresa o el profesional concretos elegidos por el agricultor (receptor del asesoramiento). En estos casos, es *el particular receptor*

del asesoramiento (el agricultor) *quien propiamente elige* al colaborador de la Administración (de entre los previamente seleccionados o acreditados por la propia Administración). Aunque se puede considerar que hay un contrato público (el que vincula a la Administración con cada empresa asesora, lo que justifica el pago del servicio de asesoramiento por la Administración), no hay elección administrativa del contratista (aunque sí selección de los elegibles). En general, estas formas no competitivas de selección pueden considerarse idóneas y eficientes –porque reducen la complejidad selectiva– para algunas colaboraciones privadas específicas: cuando la actividad o servicio del particular es común y homogéneo (Díez Sastre, 2022, p. 12) y, además, existe un alto número potencial de posibles prestadores y el receptor final del servicio o actividad está verdaderamente en condiciones de elegir entre los diversos colaboradores. En todo caso, para que este sistema de selección actúe correctamente es necesario un *régimen adecuado de acreditación*: que asegure la cualificación técnica de las entidades colaboradoras, y que incentive y asegure la calidad en la actividad. Estas exigencias no se alcanzan solo con una exigente regulación normativa de la acreditación, sino mediante estructuras organizativas y procedimentales de la Administración que le permitan una comprobación continua de la calidad de la actividad colaboradora.

4.3.4 Colaboración universal

Finalmente, y más como posibilidad que como realidad, se puede hablar también de modalidades CPP en las que, simplemente, *no haya selección* de las entidades que colaboran con la Administración, aunque no está claro que en estos casos siquiera se pueda hablar de CPP, y sí solo de una cooperación o interacción genérica entre la Administración y los particulares.

La idea misma de selección se difumina en algunas experiencias emergentes de CPP, como los *clusters* de innovación (Triguero, 2021, p. 122), en los que no hay una verdadera necesidad de elección de colaboradores, porque precisamente el éxito de la CPP depende de la apertura a todos los operadores de un concreto sector o localización, que puedan interactuar en la iniciativa de innovación. Sin embargo, la realidad muestra que, tras esta apertura genérica a la colaboración privada, existe alguna forma de selección, competitiva o no, cuando la colaboración genérica da paso a concretos proyectos o actuaciones, que normalmente se articulan a través de contratos, convenios o subvenciones.

Un buen ejemplo de lo dicho está en los PERTE, regulados por el Real Decreto-Ley 36/2020. Los PERTE, que expresamente se califican en dicho real decreto ley como instrumentos de “colaboración público-privada” (art. 8), son formas institucionales no llanamente reconducibles a modelos colaborativos conocidos (Malaret García y Padrós Castellón, 2021, p. 41), aunque también en ellos están presentes algunos rasgos característicos originales de la CPP europea, como la complejidad de la relación colaborativa o la aportación de recursos –y asunción de riesgos– por los socios privados. Los PERTE dan lugar a una participación muy amplia y *no selectiva* de los diversos sujetos, públicos y privados, que actúan en un determinado sector económico. Podría hablarse, por eso, de *colaboración universal*. Es el caso del PERTE del automóvil,⁴⁰ si bien su vocación declarada de incorporación de todo el sector económico no es plenamente coherente con la previsión de concurrencia competitiva para la obtención de las subvenciones que nutren el PERTE.⁴¹

4.3.5 Alcance de un régimen general para la selección de los colaboradores privados

Según se ha expuesto, la CPP admite diversas formas de selección del colaborador privado, incluso cuando la CPP se articula a través de formas contractuales (reguladas o no por la DC y la LCSP). En cada concreto *sector* administrativo y en cada concreto *contexto* económico y social, puede resultar más o menos idónea la selección del colaborador mediante procedimientos competitivos plenos, flexibilizados, o de selección no competitiva de uno o varios colaboradores. La propia idea de idoneidad sectorial de cada forma selectiva aleja la posibilidad de una *regulación general*, para cualesquiera formas de CPP. Son las leyes y reglamentos

40 [Orden PCM/756/2021, de 16 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021, por el que se declara como Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica el desarrollo de un ecosistema para la fabricación del Vehículo Eléctrico y Conectado.](#)

41 Art. 1 de la Orden ICT/1466/2021, de 23 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica en el sector del Vehículo Eléctrico y Conectado (PERTE VEC), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

que regulan cada tipo o forma de CPP los que deben optar por el procedimiento más adecuado de selección de los particulares colaboradores. Esto no excluye, en todo caso, dos posibles regulaciones de la legislación administrativa general.

Una ley general puede fijar, en primer lugar, exigencias *procedimentales y de motivación* para todas aquellas formas de selección que limiten o excluyan la colaboración de alguna clase de particulares, o que simplemente prevean la selección directa (sin procedimiento competitivo) de un colaborador. Es posible, en este sentido, una regulación general sobre los procedimientos de acreditación que incluya las posibles garantías comunes de los solicitantes. También es posible una regulación general que, siguiendo la jurisprudencia europea general sobre contratos públicos (incluidos los no sometidos directamente a la DC),⁴² articule los principios de *transparencia e igualdad de trato* (lo que incluye reglas de publicidad y de imparcialidad) para CPP no propiamente contractuales (no reguladas por la DC y la LCSP) aunque sí competitivas. Finalmente, también es posible la fijación de *límites o requisitos* específicos (referidos al órgano competente, o a la motivación debida) para la selección directa del colaborador, siguiendo el modelo actual de la adjudicación directa de subvenciones conforme al artículo 22 de la LGS.

En segundo lugar, también es posible una regulación general –pero desplazable por la legislación sectorial (estatal o autonómica)– de diversos *tipos jurídicos abstractos* de selección de colaboradores privados. Es posible y deseable en términos de seguridad jurídica, por ejemplo, que leyes administrativas generales regulen el procedimiento de selección de entidades privadas en consorcios públicos, aplicable solo cuando no sea imperativamente aplicable un procedimiento selectivo contractual (regulado en la LCSP) y no haya una regulación específica en la legislación sectorial (por ejemplo, para los consorcios urbanísticos, en las leyes urbanísticas autonómicas).

4.4 Dirección

En todos los fenómenos de colaboración público-privada hay una posición *vicarial o instrumental* del sujeto privado, que actúa al servicio de la Administración, aunque esta actividad le produzca un beneficio o rendimiento al colaborador privado (bien proveniente de la propia Administración, bien costeadado directamente por otros particulares). La posición vicarial de las entidades colaboradoras explica que en todas estas formas de CPP haya una *dirección y un control* más o menos intenso por parte de la Administración sobre sus colaboradores. Sin esa dirección y ese control, no se podría hablar propiamente de colaboración público-privada, sino de simple privatización de una actividad administrativa, o de una cooperación genérica entre Administración y particulares. Las concretas técnicas directivas y de control dependen de la concreta *actividad* desplegada por los particulares y de la *forma jurídica* que articule la relación de colaboración (acto de acreditación, contrato, subvención, convenio, integración en persona jurídica instrumental, etc.), pues no cualquier forma jurídica permite cualquier forma de dirección y control.

En cada forma de CPP se da un equilibrio específico entre el *carácter administrativo* de la actividad (lo que exige un cierto nivel de dirección administrativa) y la *autonomía del colaborador* privado, generalmente protegida por el principio y derecho de libre empresa (art. 38 CE) o, en su caso, por el derecho al trabajo (art. 35 CE). El grado idóneo de dirección administrativa dependerá del tipo de actividad colaborativa y de su mayor o menor definición *ex ante* (en reglamentos, guías, planes o pliegos contractuales). Con carácter general, toda actividad colaborativa mediante la que se presta un servicio público necesita un cierto poder de dirección, derivado del principio general de adaptabilidad de los servicios públicos (Magaldi, 2023 p. 633, § 68). En este sentido, por ejemplo, la necesaria inconcreción inicial de los contratos concesionales (por su natural complejidad y por su normalmente extensa vigencia temporal) reclama un alto grado de dirección operativa de la Administración, que, además, ha de conciliarse con la autonomía privada de explotación propia de las concesiones. Esta dirección administrativa, por su especial complejidad, fácilmente genera *costes de información y costes de transferencia* en la ejecución del contrato, que desaconsejan su utilización en actividades de baja escala económica (Wigger, 2017, p. 406).

42 Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), de 16 de febrero de 2012, C-72/10 y C-77/10, Costa y Cifone, apartado 73, y Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Novena) de 4 de abril de 2019, C-699/17, Allianz Vorsorgekasse, apartados 61 y 62.

Con carácter general, las *formas institucionales* de CPP, mediante sociedades mixtas y consorcios con particulares, facilitan una dirección administrativa continua y fluida, pues la Administración participa –junto con el colaborador privado– en la gestión ordinaria de la actividad. La dirección administrativa se refuerza, en las sociedades mixtas, allí donde los estatutos establecen el doble voto para las decisiones empresariales (de manera que tales decisiones solo se pueden tomar con la anuencia del socio público). Para las formas *contractuales* de CPP, las leyes y/o los pliegos contractuales reservan directamente la facultad de dirección a la Administración. Así ocurre con el contrato de concesión de obras en el artículo 258.b de la LCSP y con el contrato de concesión de servicios conforme al artículo 287.2 de la LCSP. En todo caso, esta facultad de dirección administrativa en la ejecución contractual está limitada por el objeto contractual, el equilibrio económico en él definido y el riesgo privado en cada contrato (que necesariamente se tiene que corresponder con un ámbito de autonomía empresarial). Los distintos tipos de *conciertos* también reservan algunas facultades de dirección administrativa del colaborador privado, en el marco de la planificación y programación operativa del sistema o red autonómica en la que se inserta el servicio concertado.⁴³ Mucho más limitadas –o incluso inexistentes– son las facultades de dirección administrativa operativa respecto de colaboradores simplemente *acreditados*, más allá de la regulación normativa abstracta de su actividad.⁴⁴ En suma, quienes colaboran con la Administración se encuentran, en mayor o menor medida, bajo su dirección funcional. En mayor o menor medida, la actividad privada no es puramente autónoma, sino dirigida. Dependiendo del tipo y forma de la colaboración, la dirección puede ser simplemente normativa y general (legal o reglamentaria), o puede ser operativa y concreta.

Un posible régimen legal general de la CPP puede incluir una *reserva expresa* de dirección administrativa de toda actividad privada colaborativa. E incluso puede regular –de forma subsidiaria y desplazable por normas sectoriales– algunas técnicas concretas de dirección administrativa. Pero la efectividad de la dirección operativa en la CPP no resulta por sí sola de la regulación legal. En cualquier tipo de colaboración público-privada, la dirección administrativa requiere de la efectiva existencia de *estructuras organizativas y de empleo* que hagan posible esa dirección. Estas estructuras dependen del ejercicio de la potestad de autoorganización por cada Administración. Figuras legales como la del “responsable del contrato” (art. 62 LCSP) facilitan la dirección administrativa del colaborador privado, pero no la aseguran de por sí. La dirección operativa de un contrato, o la elaboración de los estándares técnicos por los que se regirá una entidad colaboradora, requieren de estructuras organizativas y de empleo idóneas. Ocurre en la práctica, en cambio, que, con notable frecuencia, la Administración no cuenta con esos instrumentos organizativos y, sobre todo, de empleo. Predominan en nuestra Administración los perfiles profesionales de gestión administrativa y son escasos –y poco atrayentes– los puestos con alta cualificación técnica y gerencial (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2018), que son imprescindibles para la dirección operativa de los colaboradores privados (Rastrollo Suárez, 2023, p. 51). La inercia de la Administración burocrática se muestra aún hoy en ofertas anuales de *empleo público* con un alto número de plazas generalistas de gestión y en procedimientos de selección de personal basados en temarios (no en cualidades y destrezas). Junto a esto, la *dirección pública profesional* –que en un contexto de colaboración público-privada debería ejercer la función directiva sobre los colaboradores privados– sigue estando ausente en la mayoría de las Administraciones públicas (Jiménez Asensio, 2009, p. 60; Arenilla Sáez et al., 2023, p. 151). A todo ello se suman los escasos incentivos internos para la *formación* (Jiménez Asensio, 2018, p. 25), lo que dificulta la recualificación del personal de gestión burocrática y la actualización técnica del personal administrativo al nivel de los colaboradores privados.

4.5 Control

En la medida en que la CPP sirve al ejercicio de funciones administrativas, el control sobre la actividad colaborativa es un elemento estructural de su régimen jurídico (Villar Rojas, 2007, p. 178), consecuencia directa

43 Por ejemplo, para los servicios sociales concertados en la Comunidad de Madrid: art. 49 de la Ley madrileña 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales. Para los conciertos educativos: art. 116.4 LOE y art. 205.6 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación.

44 Para las entidades de certificación industrial: art. 16.5 de la Ley 21/1992; art. 20 del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial. Similar, para las entidades de certificación industrial en Alemania: § 9.3 *Produktsicherheitsgesetz* (Ley de seguridad de productos) de 27 de julio de 2021 (aunque este supuesto se ha calificado en el propio país como “actividad privada regulada” y no colaboración público-privada: Burgi, 2022, p. 20, § 37).

del *principio democrático* (Burgi, 2022, p. 435, § 28). De hecho, las leyes que regulan las diversas formas de CPP, generales o sectoriales, prevén alguna técnica de control. Con frecuencia, las medidas de control se confunden o solapan con las de dirección, vistas ya más arriba, pero en puridad se trata de formas de actuación administrativa diferenciadas: hay dirección sin control, y hay control sin dirección. El posible alcance del control administrativo sobre los colaboradores privados depende de la forma jurídica de la CPP y del sector en el que se presenta. Así, las leyes urbanísticas autonómicas prevén intensos controles municipales sobre las juntas de compensación urbanística.⁴⁵ El control administrativo es, también, muy intenso en la concesión de obra pública (art. 253 LCSP). Más en general, para todos los contratos administrativos, la ley establece la figura del responsable del contrato (art. 62 LCSP), a quien corresponde supervisar la ejecución del correspondiente contrato. Tradicionalmente, los controles administrativos en las relaciones *contractuales* de colaboración son muy intensos, lo que presenta dificultades de encaje con la necesaria autonomía organizativa y de explotación inherente a las concesiones de obra y de servicios (Villar Rojas, 2007, p. 158). También el control sobre los hospitales privados concertados (integrados en el Sistema Nacional de Salud) es especialmente intenso, pues estarán sometidos “a las mismas inspecciones y controles sanitarios, administrativos y económicos que los hospitales públicos” (art. 94.1 LGSD; y art. 29 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud).⁴⁶ El control administrativo sobre las entidades colaboradoras de servicios sociales es más intenso cuando la entidad se integra en el correspondiente “sistema autonómico de servicios sociales” que cuando actúa al margen del sistema, mediando una subvención y/o un convenio administrativo (Darnaculleta, 2022, p. 87). Por último, el artículo 96 de la Ley catalana 26/2010 establece, como regla común para todas las “entidades colaboradoras” de comprobación y certificación, el pleno sometimiento a la “supervisión” del correspondiente órgano administrativo habilitante.

En términos generales, el control administrativo será tanto más *complejo* cuanto menos definida esté la colaboración de la entidad privada, o cuanto menos precisos sean los parámetros técnicos de la actividad. En estos casos, la Administración deberá contar con medios técnicos cuantiosos para el control. Y frecuentemente tendrá que contar con la asistencia de los ciudadanos o usuarios de servicios, mediante encuestas de calidad y quejas o reclamaciones. Una elevada complejidad en la tarea administrativa de control puede desaconsejar la propia CPP. Otras veces, el control resulta mucho *más simple* (lo que también hace más aconsejable la CPP). Así ocurre cuando una entidad colaboradora presta un servicio de demanda voluntaria por los particulares, y donde la retribución de la empresa está en directa función de la demanda: en estos casos, es *el propio receptor* del servicio quien indirectamente controla la calidad o adecuación de la actividad colaborativa.

Las diversas leyes reguladoras de CPP autorizan y prevén, en general, un alto nivel de control administrativo. Más allá de estos instrumentos actuales, se ha propuesto incluso la “total transparencia del contratista” (*open book contracts*), si bien solo para el control de los costes de ejecución (Gimeno Feliú, 2023, p. 55), así como la adopción de programas de cumplimiento normativo (*compliance*) por los contratistas (Gimeno Feliú et al., 2018, p. 31). En algunas concesiones de servicios sanitarios se prevé la asignación de un funcionario al centro sanitario gestionado en régimen de concesión, al modo de “el tradicional Delegado del Gobierno” (Villar Rojas, 2007, p. 144), técnica esta de supervisión continua muy incisiva y costosa, por lo que no es generalizable para cualquier forma de CPP. También es planteable la generalización de *especialistas internos* (de cada entidad colaboradora) para la supervisión objetiva de la actividad colaborativa, siguiendo el modelo de los “delegados de protección de datos”. Con todo, tanto los actuales como los posibles instrumentos de control administrativo solo resultan realmente eficaces cuando van acompañados de una *capacidad administrativa* adecuada y suficiente (Sanmartín Mora, 2012; Gimeno Feliú, 2023, p. 57). Esto exige órganos administrativos especializados (lo que frecuentemente no es posible para Administraciones pequeñas) y un personal administrativo cualificado para la supervisión no solo legal, sino también de calidad y eficiencia de la actividad privada colaborativa. Estas necesidades contrastan abiertamente tanto con el actual sistema de

45 Por ejemplo, siguiendo el modelo histórico estatal, aún de aplicación supletoria: arts. 175 y 176 del [Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana](#) (BOE, núm. 27, 31.01.1979, pp. 2451 a 2464); art. 108.3.g de la [Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid](#) (BOE, núm. 245, 12.10.2001, pp. 37674 a 37743); art. 140.6 del [Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo](#) [Catalunya] (BOE, núm. 218, 5.08.2010); art. 103.3 de la [Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía](#) (BOE, núm. 303, 20.12.2021).

46 [Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud](#) (BOE, núm. 128, 29.05.2003, pp. 20567-20588).

selección del personal administrativo, como con la estructura de las plantillas administrativas, muy enfocadas hacia la gestión burocrática.

En las modalidades institucionales de CPP, como la sociedad de economía mixta, los consorcios con miembros privados o las juntas de compensación urbanística con representantes municipales, el control administrativo resulta directamente de la simple participación de la Administración en los órganos directivos (Gifreu i Font, 2022, p. 80). En estos casos, y para aquellas formas de CPP en las que la participación administrativa pudiera ser minoritaria, es posible el aseguramiento del control mediante la exigencia de *doblo voto*, (esto es, de la conformidad en todo caso del socio administrativo) para la adopción de determinados acuerdos.

La diversidad sectorial de CPP aconseja que una posible regulación *general* de la CPP sea recatada en relación con los controles administrativos, permitiendo su configuración *sectorial*, a la medida de cada forma y grado de colaboración particular. Esto puede consistir en tres tipos de normas generales encadenadas: una principal (según la cual toda CPP está sometida a un control administrativo compatible con la autonomía funcional y organizativa del colaborador privado); una remisión general a los tipos concretos de control que dispongan las leyes y reglamentos sectoriales; y un catálogo detallado de posibles controles administrativos, asumibles o desplazables por las concretas leyes que regulen una concreta categoría de CPP (como los contratos de concesión de obra pública) o una modalidad sectorial de CPP (como la concertación educativa, la certificación técnica por entidades privadas o la ejecución urbanizadora privada). Por lo demás, y según se viene insistiendo en estudio, la regulación general tanto puede ser estatal (básica) como autonómica (de desarrollo de las bases estatales).

4.6 Relación del colaborador privado con otros particulares

En el amplio campo de la CPP hay casos en los que la relación entre la Administración y el colaborador privado se refiere al ámbito administrativo interno. Se da aquí una colaboración propiamente organizativa o *ad intra*, y, por tanto, con escasa trascendencia directa hacia los ciudadanos y las empresas. Más frecuentes son, en cambio, las colaboraciones con efectos *ad extra*, donde también entran en juego otros particulares.

La posición jurídica de los particulares que se relacionan con entidades colaboradoras de la Administración viene definida en las leyes que regulan las distintas *formas jurídicas* con las que se articula la CPP (en especial, en la LCSP) o en las *leyes sectoriales* que regulan los diversos servicios o actividades administrativas susceptibles de CPP (leyes sanitarias, de transportes, de servicios sociales, de industria, de certificación ambiental, urbanísticas, etc.). En términos generales –aunque con diversa intensidad en función de la materia y de la forma jurídica que articula la colaboración–, en las diversas regulaciones de CPP aparecen tres aspectos básicos de la relación entre el colaborador privado y los particulares: la *accesibilidad* de los ciudadanos o usuarios en condiciones de igualdad a la actividad gestionada mediante colaboradores (por ejemplo: arts. 258.c y 288.a LCSP; art. 3.2 LGSD; art. 9 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, de Cataluña);⁴⁷ el sometimiento de los ciudadanos a las *instrucciones u ordenes de servicio* del colaborador privado (por ejemplo: art. 258.d LCSP; art. 57.2 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad);⁴⁸ y un sistema de *garantías* frente a las actuaciones o decisiones de la entidad colaboradora (por ejemplo: art. 10.5 del Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos;⁴⁹ art. 28.3 del Decreto madrileño 8/2011, de 17 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos).

Sin perjuicio de la perspectiva sectorial inherente a la CPP, se puede plantear aquí una regulación general (estatal o autonómica) para las distintas manifestaciones de colaboración público-privada. Esa posible regulación general sería doble: un conjunto de principios o reglas elementales, tendencialmente *indisponibles* por leyes sectoriales; y algunos procedimientos o garantías específicos, *desplazables* por regulación sectorial (estatal o autonómica, en función de la materia).

47 [Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales](#) (BOE, núm. 266, 06.11.2007, pp. 45490-45519). [Catalunya]

48 [Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad](#) (BOE, núm. 98, 25.04.2011, pp. 41880-41944). [Comunitat Valenciana]

49 [Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos](#) (BOE, núm. 271, 08.11.2017, pp. 107068-107133).

5 Referencias

- Almeida Cerredá, Marcos. (2023). Las relaciones entre Administraciones públicas. En Francisco Velasco Caballero y M. Mercè Darnaculleta Gardella, *Manual de Derecho administrativo* (pp. 318-342). Marcial Pons. <https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L13>
- Arana García, Estanislao. (1999). Naturaleza jurídica de la actividad de inspección técnica de vehículos. *Revista Vasca de Administración Pública*, 54, 9-41. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.54.1999.01>
- Arenilla Sáez, Manuel, Llorente Márquez, Jesús, y Redondo Lebrero, Juan Carlos. (2023). Las retribuciones de las Administraciones públicas españolas. Un estudio de su equidad interna. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 137-155. <https://doi.org/10.24965/reala.11120>
- Auby, Jean-Bernard. (2012). Colaboración público-privada y transformación urbanística. *Anuario de Derecho Municipal 2011*, 5, 241-258.
- Baño León, José María. (2009). *Derecho urbanístico común*. Iustel.
- Bauer, Hartmut. (2008). Verwaltungsverträge. En Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Assmann y Andreas Vosskuhle (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts* (vol. II, pp. 1155-1274). C.H. Beck.
- Bauer, Christian, y Schomaker, Rahel M. (2018). [Public Private Partnerships aus Sicht der Verwaltung](#). *Verwaltung und Management*, 28(3), 139-146.
- Betetos Agrelo, Noelia. (2023). El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado. En Carmen Navarro, Ángel Raúl Ruiz Pulpón y Francisco Velasco Caballero, *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (pp. 161-181). Marcial Pons.
- Bouzá Martorell, Felio José. (2023). [Aspectos jurídicos del espacio europeo de datos de turismo](#). *Revista Vasca de Administración Pública*, 126, 17-62.
- Burgi, Martin. (2022). Verwaltungsorganisationsrecht. En Dirk Ehlers y Hermann Pünder (eds.), *Allgemeines Verwaltungsrecht* (pp. 348-441). C.F. Müller.
- Caballero Sánchez, Rafael. (2021). La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 4, 7-65. https://doi.org/10.37417/RPD/vol_4_2021_637
- Canals i Ametller, Dolors. (2003). *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*. Comares.
- Canals i Ametller, Dolors. (2010). El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración. En Alfredo Galán Galán y Cayetano Prieto Romero (dirs.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración* (pp. 21-51). Huygens.
- Carrillo Donaire, Juan A. (2000). *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*. Marcial Pons.
- Cueto Pérez, Miriam. (2008). *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*. Thomson-Civitas.
- De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás. (2022). Algunas reflexiones sobre la cuestión catalana. En Joaquín Urías Martínez y Fernando Álvarez-Ossorio Micheo, *Cultura constitucional en Europa. Encuentro hispalense en torno a la obra del profesor Pedro Cruz Villalón* (pp. 173-200). Universidad de Sevilla.
- Darnaculleta Gardella, M. Mercè. (2022). La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales. En M. Mercè Darnaculleta Gardella, Jorge García-Andrade Gómez, Rosario Leñero Bohórquez y M.ª Amparo Salvador Armendáriz, *La colaboración público-privada en la gestión de servicios sociales* (pp. 71-133). Marcial Pons.
- Díez Sastre, Silvia. (2018). *La formación de conceptos en el Derecho Público*. Marcial Pons.

- Díez Sastre, Silvia. (2020). La acción concertada como nueva forma de gestión de los servicios sanitarios. En Antonia Agulló Agüero (dir.) y Ester Marco Peñas (coord.), *Financiación de la sanidad. Tributación, gestión, control del gasto y reparto constitucional del poder financiero* (pp. 231-261). Tirant Lo Blanch.
- Díez Sastre, Silvia. (2022). Contratos “open-house”: comprar sin licitar. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15, 5-23. <https://doi.org/10.24965/realai.15.10911>
- Esteve Pardo, José. (2013). *La nueva relación entre Estado y sociedad*. Marcial Pons.
- Galán Galán, Alfredo, y Prieto Romero, Cayetano. (2008). El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración. *Anuario de Derecho Municipal*, 2, 63-104.
- García-Andrade Gómez, Jorge. (2022). Panorama de las fórmulas público-privadas para la atención de las necesidades sociales. En M. Mercè Darnaculleta Gardella, Jorge García-Andrade Gómez, Rosario Leñero Bohórquez y M.ª Amparo Salvador Armendáriz, *La colaboración público-privada en la gestión de servicios sociales* (pp. 197-259). Marcial Pons.
- Gifreu i Font, Judith. (2023). Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y explotación económica de vivienda asequible: un juego de suma positiva. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 38-48. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3998>
- Gimeno Feliú, José María, Tornos, Joaquín, Camp, Ramón, Longo, Francisco, Reig, Mónica, Saz-Carranza, Ángel, Losada, Carlos, Férez, Manuel, Esteve, Marc, y Rosell, Jordi. (2018). *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*. ESADE; Cambra de Comerç de Barcelona.
- Gimeno Feliú, José María. (2023). [Modelos colaborativos en obras públicas y su viabilidad jurídica en España con el marco normativo vigente](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 60, 13-64.
- Hernando Rydings, María. (2012). *La colaboración público privada. Fórmulas contractuales*. Civitas-Thomson Reuters.
- Iglesias González, Felipe. (2023). Comentario crítico de los cambios en materia de urbanismo introducidos por la Ley de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica de la Comunidad de Madrid. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 57(359), 123-192.
- Jiménez Asensio, Rafael (2009). La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España. En Rafael Jiménez Asensio, Manuel Villoria Mendieta y Alberto Palomar Olmeda, *La dirección pública profesional en España* (pp. 16-64). IVAP; Marcial Pons.
- Jiménez Asensio, Rafael. (2018). Repensar la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, extra 2, 8-29.
- Kaiser, Patricia. (2023). *Kooperatives und konsensuales Verwaltungshandeln. Ein Praxishandbuch*. Dike.
- Krumm, Thomas. (2017). *Staatlichkeit im Wandel. Öffentlich-private Partnerschaften im internationalen Vergleich*. Nomos.
- Laguna de Paz, José Carlos. (2011). [Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación](#). *Revista de Administración Pública*, 185, 89-112.
- León Acosta, Miguel. (2023, 20 de julio). [El ejercicio del ius puniendi por sujetos privados. A propósito del artículo 107.4 de la Ley 6/2011, de Movilidad de la Comunidad Valenciana](#). *La Administración al día*.
- Magaldi, Nuria. (2023). [Actividad de prestación y garantía](#). En Francisco Velasco Caballero y M. Mercè Darnaculleta Gardella (dirs.), *Manual de Derecho administrativo* (pp. 569-591). Marcial Pons. <https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L23>

- Malaret García, Elisenda. (1999). El Derecho de la Administración pública. En Elisenda Malaret García, Sebastián Martín-Retortillo Baquer, Xavier Padrós Castellón, Miguel Sánchez Morón y Eduardo Ortega Martín, *Derecho público y Derecho privado en la actuación de la Administración pública* (pp. 9-32). Institut d'Estudis Autònoms; Marcial Pons.
- Malaret Garcia, Elisenda, y Padrós Castellón, Xavier. (2021). La col·laboració publicoprivada en el procés d'execució dels plans finançats amb fons NextGenerationEU: més enllà de la tradicional distinció entre formes organitzatives i formes contractuals, l'especial rellevància de les subvencions. (2021). *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 39-60. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3748>
- Míguez Macho, Luis. (2008). [Las formas de colaboración público-privada en el Derecho español](#). *Revista de Administración Pública*, 175, 157-215.
- Noguera de la Muela, Belén. (2021). La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU): PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta. En José María Gimeno Feliú (dir.) y M.^a Carmen de Guerrero Manso (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020* (pp. 407-447). Aranzadi.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *Panorama de las Administraciones públicas 2017*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramió, Carles. (2017). *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050)*. Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Tecnos.
- Rastrollo Suárez, Juan José. (2023). [Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada](#). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26, 48-60.
- Ruthig, Josef. (2021). Gewährleistungs- und Regulierungsverwaltung. En Wolfgang Kahl y Markus Ludwigs (eds.), *Handbuch des Verwaltungsrechts* (vol. I, pp. 847-849). C.F. Müller.
- Sainz Moreno, Fernando. (1983). Ejercicio privado de funciones públicas. *Revista de Administración Pública*, 100-102, 1699-1783.
- Sanmartín Mora, María Asunción. (2012). La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. En José María Gimeno Feliú (dir.) y Miguel Ángel Bernal Blay (coord.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2011* (pp. 407-433). Aranzadi.
- Schoch, Friedrich. (1999). Public Private Partnership. En Hans-Uwe Erichsen (ed.), *Kommunale Verwaltung im Wandel. Symposium aus Anlaß des 60jährigen Bestehensdes Kommunalwissenschaftlichen Institutsder Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münste* (pp. 101-116). Carl Heymanns Verlag KG.
- Stelkens, Ulrich. (2021). Verwaltung im wiedervereinigten Deutschland. En Wolfgang Kahl y Markus Ludwigs (eds.), *Handbuch des Verwaltungsrechts* (vol. I, pp. 195-237). C.F. Müller.
- Tornos Mas, Joaquín. (2004). [Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público](#). *Cuadernos de Derecho Local*, 6, 7-18.
- Tornos Mas, Joaquín. (2021). [La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo](#). *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 55-83.
- Triguero, Ángela. (2021). La colaboración público-privada para la innovación empresarial: innovación abierta. *Papeles de Economía Española*, 169, 119-134.
- Tschannen, Pierre, Kern, Markus, y Müller, Markus. (2022). *Allgemeines-Verwaltungsrecht*. Stämpfli.
- Velasco Caballero, Francisco. (2014). Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 165, 29-70.

- Velasco Caballero, Francisco. (2019). Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común. *Revista Vasca de Administración Pública*, 113, 299-349. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.113.2019.09>
- Velasco Caballero, Francisco. (2020). *Administraciones públicas y Derechos administrativos*. Marcial Pons.
- Velasco Caballero, Francisco. (2022). Aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo Común a sujetos privados. En Mário Aroso de Almeida y Luis Míguez Macho (coords.), *Regimes Gerais do Procedimento e da Atividade Administrativa* (pp. 45-71). Almedina.
- Villar Rojas, Francisco José. (2007). [La concesión como modalidad de colaboración privada en los servicios sanitarios y sociales](#). *Revista de Administración Pública*, 172, 141-188.
- Weber, Max. (2017). *La "objetividad" del conocimiento en la ciencia social y en la política social*. Alianza Editorial.
- Wigger, Berthold U. (2017). Vor- und Nachteile Öffentlich-Privater Partnerschaften. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 42, 395-421. <https://doi.org/10.1007/s41025-017-0054-x>