

Área V. Gestión Pública y Políticas Públicas

Coordina: Bernabé Aldeguer Cerdá (Universidad de Valencia)

Grupo: GT 5.13 Innovar desde lo público: evidencia científica en las políticas públicas y la gestión en tiempos de cambio

Coordina: Irene Belmonte Martín (Universidad Miguel Hernández).

Comenta: Pilar Mairal Medina (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades)

Título: GESTIÓN Y COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: PARTENARIADOS DE BASE CONTRACTUAL, INSTITUCIONALIZADA Y DE ACCIÓN CONCERTADA DE FOMENTO

Autor: José Luis Martínez-Alonso Camps (Prof. asociado Universidad Barcelona/UB y Director del Gabinete Jurídico Generalitat Catalunya, jlmartinez-alonso@ub.edu).

Resumen: La colaboración público-privada analizada muestra diversas formas: las de *base contractual*, con las figuras preponderantes de las concesiones de servicios y de obras; la colaboración de *base institucional*, con las tipologías de los consorcios y de las sociedades y fundaciones mixtas; y la identificada como *acción concertada de fomento*, manifestación del encuentro entre promotores privados y agentes públicos en la implementación de políticas públicas, singularmente en relación con el sector de la vivienda. Se adopta tanto la perspectiva teórico-académica, como la vertiente empírica, mediante la presentación de estudios de caso, y con atención a las manifestaciones de la cooperación interadministrativa y con agentes no gubernamentales.

Nota biográfica: Licenciado en Derecho (UB) y en Ciencias Políticas y Sociología (UNED). Doctor en Derecho y Ciencia Política (UB). Funcionario local (1981-2024, Sectario-Interventor y Diputación de Barcelona). Profesor asociado UB desde 1992, Departamento Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho. Desde septiembre de 2024, Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat de Catalunya.

Palabras clave: Colaboración público-privada, partenariado, cooperación interadministrativa e intergubernamental, contratos, organizaciones mixtas público-privadas, acción concertada de fomento.

XVIII CONGRESO DE LA AECPA

GESTIÓN Y COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: PARTENARIADOS DE BASE CONTRACTUAL, INSTITUCIONALIZADA Y DE ACCIÓN CONCERTADA DE FOMENTO

9 al 11 de septiembre de 2026

José Luis Martínez-Alonso Camps

Profesor asociado de la Universidad de Barcelona y Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat de Catalunya

ÍNDICE

1. Introducción (p. 3)
2. Elementos conceptuales y marco analítico de los partenariados público-privados (p. 5)
3. Los partenariados de base contractual (p. 6)
4. Los partenariados institucionalizados (p. 8)
5. Los partenariados derivados de la acción concertada de fomento (p. 9)

1. INTRODUCCIÓN

Contenidos asignatura *Gestión Pública y Partenariado* (GPP), en [Máster de Gestión Pública Avanzada](#), Universidad de Barcelona, desde curso 2010-2011.

- i) Revisión principales aportaciones Ciencia Política y de la Administración estudio fenómeno partenariados PPP, y
- ii) en vertiente empírica, análisis estudios de caso, extraídos realidad, primeros años, que se va *arrastrando* el análisis científico de las evidencias en los sucesivos.

Metodología sirve a un triple objetivo:

- explicar los orígenes de PPI que en su mayoría siguen vigentes,
- apreciar el desarrollo que han tenido
- y evaluar las modificaciones experimentadas en su regulación y configuración.

2. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y MARCO ANALÍTICO DE LOS PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS (PPP)

2.1. Ubicuidad idea de partenariado

2.2. El fenómeno partenariado público-privado: dimensiones y perspectivas de análisis

2.3. Partenariados público-privados desde la perspectiva normativa

2.4. Actores públicos y privados en los partenariados público-privados

2.5. Principios y previsiones normativas aplicables a los partenariados público-privados

3. LOS PARTENARIADOS DE BASE CONTRACTUAL.

3.1 Iniciada en 2008, concesión de SP estacionamiento subterráneo de la Plaza Cataluña de San Sebastián caso de éxito ya que,

- de inicio, llevó a cabo una consulta popular como medio para concitar consenso y la confianza ciudadana.
- la licitación se resolvió con celeridad,
- tras la adjudicación el Ayuntamiento obtuvo un rendimiento económico inmediato (canon de 9'14 MEUR),
- aseguró unos ingresos futuros considerables (cánones anuales fijos y variables),
- se culminaron las obras
- y se inició prestación servicio término previsto y 50 años.

3.2 Opuesta evaluación concesión obra pública Puerto Seco de Salamanca, iniciada en 2009.

Descripción vicisitudes gestión y explotación, paradójico:

- lo que empezó como un partenariado de base contractual a través de concesión de obra pública, adjudicado como tal.
- pasó luego a convertirse en partenariado institucionalizado bajo la forma de sociedad de economía mixta, 2013.
- asumida después como gestión directa mediante una sociedad mercantil local, 2019, y
- ha acabado como partenariado concesión demanial, 2026.
- bien que sí parece que por fin se culminará con éxito.

4. LOS PARTENARIADOS INSTITUCIONALIZADOS

Agència de Desenvolupament del Berguedà (ADB)

- Inicio 2012-13 como Consorcio, Agencia ha conseguido aglutinar todos actores públicos comarca, hecho insólito en Cataluña, no rivaliza con Consejo Comarcal porque lo integra.
- Incorporación actores privados, con representación sindical, empresarial y comercial, dato para destacar, no muy común participación ESAL en los consorcios.
Modelo de gobernanza equilibrado (estatutos 2017).
- Confluencia masiva actores convierte ADB referente de partenariado público-privado institucionalizado, sinergias que ha suscitado y actuaciones en ámbitos innovación y empresa, empleo, formación, desarrollo local, comercio y turismo (Memorias 2012-2025).

5. PARTENARIADOS DERIVADOS ACCIÓN CONCERTADA DE FOMENTO
Pla 50.000 habitatges Generalitat de Catalunya frente a problema vivienda, proceso complejo de partenariado público-privado (Acuerdos Govern [15.10.2024](#) y 18.2.2025).

- a) Cooperación interadministrativa, no común PPP; **actores públicos:** ayuntamientos y otros entes locales propietarios de solares, Generalitat Catalunya y entes dependientes. **actores privados:** promotores y contratistas; **destinatarios:** ciudadanía (necesaria inscripción en [Registro solicitantes VPO](#) para acceso viviendas).
- b) Se sirve indudablemente al interés público; la actividad se inserta mayormente en acción de fomento, atendido papel primordial que desarrollan los promotores.
- c) [Reserva pública de solares](#); concursos anuales y proceso 4 etapas:
 - 1) propietarios solares los inscriben, permite acceso a financiación;
 - 2) [licitación y encargo gestión](#) a [Agència Habitatge Catalunya \(AHC\)](#);
 - 3) adjudicatarios-promotores construyen viviendas;
 - 4) formalización contratos, alquiler viviendas y gestión explotación (mantenimiento y cobro precio), horizonte temporal de 75 años.

d) Interrelación entre diferentes actores y configuración largo proceso de 75 años se traba a partir derechos reales de superficie o concesión demanial ([legislación d^a a la vivienda](#), [urbanística](#) y [patrimonial](#)), que permiten desarrollo y reconducción en caso de incidencias graves (así, reversión en incumplimiento de promotores o inquilinos).

El Plan solventa carencias que actores tenían de partida; en el proceso:

a) Los que disponían los solares (los ayuntamientos y otros entes locales), no tenían, en una parte esencial, capacidad de ejecución de las obras, ni de gestión, ni financiera;

b) Los que tenían capacidad de ejecución (los promotores) no disponían de solares ni de toda la capacidad financiera necesaria;

c) Quien tenía la capacidad financiera y de gestión del proceso (la Generalitat y sus entidades), no disponía de la mayoría de los solares, ni de la capacidad de ejecución de las obras.

Y todo ello para que puedan acceder a la vivienda los [inquilinos adjudicatarios](#).

Otras previsiones:

- a) Condiciones económicas del alquiler y compromiso social:
rentas máximas en función del ámbito territorial: de 10,65 €/m² a 6.64€/m² (60m² = de 639 € a 398,4€).

- b) Ayudas en función régimen tenencia:
 - b.1) Alquiler y cesión uso obra nueva o gran rehabilitación; a promotores: subvención mensual a promotores máximo 28 años, por diferencial entre 10,93€/m² y renta máxima establecida; prestamos ICF (hasta 100%) y bonificación intereses.
 - b.2) Alquiler y cesión uso rehabilitación(no estructural): financiación (100%) y bonificación intereses.
 - b.3) Transmisión derecho superficie: apoyo financiero ICF (100%) para promotor o adquirente.

- c) Control y recuperación: AHC dº tanteo y retracto incumplimiento, puede recuperar vivienda penalización 25% para superficiario.

- d) Causas resolución: no destinarlo a residencia habitual, alquilarlo o venderlo sin permiso, o falta de conservación

MUCHAS GRACIAS POR VUESTRA ATENCIÓN

José Luis Martínez-Alonso Camps

Granada, 10 de septiembre de 2026