

LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS EN EL REINO UNIDO (De *Private Finance Initiative* a *Public Private Partnerships*)

Por

EVA NIETO GARRIDO

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—3. TIPOLOGÍA DE PROYECTOS.—4. TRANSFERENCIA DE RIESGOS Y *VALUE FOR MONEY* (VFM).—5. GESTIÓN DE UN PROYECTO DE PFI.—6. CUESTIONES CONTROVERTIDAS: A) *Base legal de la PFI*. B) *Responsabilidad del Ejecutivo británico por la delegación de funciones públicas en gestores privados*.—7. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

A principios de los años ochenta, el Gobierno conservador de la señora Thatcher, ante la grave crisis económica que sufría el país, adoptó una nueva forma de entender la gestión de los asuntos públicos denominada *New Public Management*.

El *New Public Management*, regido por la máxima de las tres Es (economía, eficacia y eficiencia), impulsó la reducción del sector público, tanto en medios materiales, con la privatización de empresas públicas y la reducción de los gastos de inversión en infraestructuras, como en medios personales. De hecho, se calculó que el noventa y cinco por ciento de los empleados públicos iban a pasar a depender de agencias ejecutivas y, parte de ellos, iban a ser transferidos al sector privado (1).

Respecto la ejecución de obra pública y la prestación de servicios públicos, el *New Public Management* de principios de los ochenta puso en práctica la utilización de diversas fórmulas con el fin de obtener financiación privada y alcanzar la máxima eficacia en la gestión de los servicios: así, junto con la fórmula más tradicional de contratación con terceros, se generalizó la privatización de importantes servicios públicos y se fomentó la búsqueda de financiación privada para las obras y servicios públicos.

Respecto la privatización de empresas que prestaban servicios públicos, debo señalar que si bien en principio fue acogida con entusiasmo, con el transcurso del tiempo no respondió satisfactoriamente a las expectativas generadas ni en cuanto a los ingresos obtenidos con la venta de las empre-

(1) Sobre este tema me remito a mi trabajo *El New Public Management y el gobierno a través de contratos en el Reino Unido*, núm. 162 de esta REVISTA, 2003, págs. 391-417.

sas públicas ni respecto a la calidad de los servicios prestados, que resultaron ser más costosos para los ciudadanos y de peor calidad. Basta con recordar la privatización de British Rail en 1996, que pasó a denominarse Railtrack, gestora no sólo de la coordinación de los trenes y el mantenimiento de las estaciones, sino también encargada del mantenimiento de toda la red ferroviaria británica. La mala gestión de la compañía y los graves accidentes de trenes ocurridos en los últimos años hicieron intervenir al Gobierno laborista, que, en 2001, notificó a la Comisión el otorgamiento de una ayuda de 480 millones de euros a la citada compañía. Una ayuda que en realidad supuso una renacionalización de la compañía, que pasó a denominarse Network Rail. Esta última está controlada en un setenta y cinco por ciento por un consorcio de entes públicos de aquel país (2).

Respecto a la participación del sector privado en la financiación de infraestructuras, la fórmula conocida como *Private Finance Initiative* (en adelante, PFI) fue puesta en práctica inicialmente por el Gobierno conservador de la señora Thatcher. Esta iniciativa, perfeccionada por el Gobierno laborista del señor Blair, es actualmente la fórmula preferente para la realización de obras públicas de gran envergadura en aquel país. Tanto es así que el Gobierno británico creó, en 1999, la empresa *Partnership UK*: empresa privada que asesora a los entes públicos y les ayuda a encontrar el mejor socio privado para la realización de sus proyectos (véase más adelante).

Por ahora, lo más interesante al objeto de este trabajo es puntualizar el significado de la financiación privada de las obras públicas. La implicación del sector privado en la realización de obras públicas no es nueva en el Reino Unido ni, por supuesto, en España ni en otros países de nuestro entorno. La utilización de la técnica de la concesión administrativa ha permitido tradicionalmente la participación de los privados en la provisión de las obras públicas y en la prestación de los servicios públicos. La novedad que la PFI introduce es que el sector privado asumirá los riesgos de realización del proyecto: los riesgos constructivos, comerciales y financieros que se deriven de la ejecución de la obra pública y, en su caso, de la explotación de la misma. Unos riesgos que serán transferidos del sector público al privado en la medida correspondiente a la capacidad de cada parte. Se habla, por tanto, de «verdadera co-responsabilidad público-privada en la asignación de los riesgos que lleguen a concretarse», entendiéndose por tal aquella que no grava los presupuestos de la Administración pública concernida (3). No obstante, esto no significa que la amplia utilización de la PFI por parte del Gobierno laborista haya estado exenta de crítica (4).

Una vez aclarado el significado actual de la expresión «financiación pri-

(2) La renacionalización de la red ferroviaria británica encontró eco en la prensa española. Véase «El País» de 19 de julio de 2002, o «La Vanguardia», edición digital, de 26 de marzo de 2002.

(3) P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *Acerca de las obras públicas: su ejecución y financiación. Perspectivas actuales*, «Cuadernos de Derecho Público», núm. 14, septiembre-diciembre 2001, págs. 227 y 228.

(4) Véanse las conclusiones a este trabajo.

vada de obras públicas», debo señalar que este trabajo tiene por objeto analizar la utilización de esta técnica en el Reino Unido, donde se ha generalizado su uso en todos los niveles de la Administración pública.

La exposición pone de manifiesto cómo se ha ido perfeccionando el recurso a la financiación privada de obras públicas en la última década, cuáles son los pilares que sustentan la PFI, cómo se gestiona un proyecto de PFI y qué clases de proyectos podemos identificar. La última parte del trabajo incide sobre algunas cuestiones no resueltas en el régimen jurídico de la PFI en el Reino Unido, como la ausencia de base legal para su utilización y la responsabilidad última de la Administración pública en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

A principios de los años ochenta, con el Gobierno conservador de la señora Thatcher en el poder, comenzó a plantearse la posible financiación privada de obras y servicios públicos. El *Treasury Department* constituyó un Comité de estudio dirigido por Sir W. Rylie. El Comité realizó un informe en 1981 en el que destacaban dos directrices principales:

- Por un lado, la financiación privada debía ser contrastada con las alternativas existentes de financiación pública de los proyectos para comprobar su mejor relación coste-eficiencia, *the best value for money*.
- Por otro lado, a menos que se decidiese lo contrario en supuestos particulares, los proyectos financiados por privados no debían obtener financiación pública adicional. Es decir, la financiación pública de los mismos se reduciría en proporción a la financiación privada obtenida.

La financiación privada de la obra pública se materializó en esta etapa a través del sistema concesional con transferencia de los riesgos al sector privado, que recuperaría o no la inversión en función de los resultados de explotación del negocio en el mercado. Con posterioridad se mantuvo la financiación privada a través del sistema concesional, pero con una transferencia de riesgos al sector privado más matizada, adoptándose la fórmula denominada *óptima asignación de riesgos*, es decir, los riesgos debían ser asumidos por aquel que mejor pudiera gestionarlos. En consecuencia, la obra no se realizaría a riesgo exclusivamente del concesionario, sino que la Administración pública asumiría también otros riesgos que no fuesen susceptibles de transferencia al sector privado.

En los años ochenta la participación privada en infraestructuras públicas permitió realizar, entre otras, la construcción del *Channel Tunnel*, que une Francia con Inglaterra; el *Dartford River Crossing*, puente construido sobre el río Dartford que une los condados de Kent y Essex y descongestiona el tráfico de dos túneles ya existentes, y el *Second Severn River Crossing*,

puesto sobre el estuario del río Severn destinado a unir el sur de Gales (zona industrial y minera de Swansea y Caardif) con Inglaterra (5).

Después de las experiencias aisladas de los años ochenta, la PFI se inició formalmente en 1992, con la Declaración de Octubre del Ministro de Hacienda del Gobierno conservador en el poder. En esta declaración animaba al capital privado a colaborar con la Administración pública financiando la construcción de obra pública y la prestación de servicios públicos (6). La propuesta fue aceptada e incorporada a posteriores documentos de trabajo. Sirve de ejemplo el documento titulado *Breaking New Ground* (7) del Ministro del Tesoro en 1993. Este documento fue desarrollado a finales de 1995 por otro titulado *Oportunidad Privada, Beneficio Público* (8). En este último documento hay una relación de todos los sectores de acción pública donde se ha utilizado la PFI, como el transporte (incluyendo puentes, carreteras, túneles y trenes), la salud (incineradores de residuos sólidos urbanos, servicio de diálisis, hospitales), la defensa (construcción de establecimientos navales, sistema de telecomunicaciones), los edificios públicos (edificio del *Treasury* en la calle del Parlamento), la regeneración del casco urbano (donde la Administración local aporta la propiedad del suelo y alguna infraestructura, correspondiendo al concesionario la construcción de nuevos edificios o la reforma de barrios), los sistemas informáticos (como, por ejemplo, el *National Insurance Records System*, que gestiona las pensiones públicas de jubilación), los establecimientos penitenciarios, la educación secundaria (construcción de colegios e intervenciones menores como la provisión del sistema de calefacción, de ascensores), el abastecimiento de agua y la recogida y tratamiento de residuos. En total, según el citado documento, existían más de mil proyectos potenciales de PFI, con un capital de inversión cercano a los veinticinco billones de libras esterlinas (9).

Cuando el Gobierno laborista accedió al poder en 1997, lejos de eliminar la financiación privada de obras y servicios públicos, acogió con entusiasmo esta iniciativa, como demostró el documento titulado *Socios para la prosperidad* (10). El Gobierno del señor Blair se dio cuenta de que la PFI había resultado infrutilizada en la etapa anterior, en parte porque el sector público no contaba con expertos suficientes en la gestión de proyectos complejos como éstos, también porque los empleados públicos carecían de suficiente experiencia en el terreno comercial y, sobre todo, por la comple-

(5) Respecto los antecedentes históricos de la financiación privada en el Reino Unido puede consultarse A. RUIZ OJEDA, en *El Eurotúnel. La provisión y financiación de infraestructuras públicas en régimen de concesión*, núm. 132 de esta REVISTA, 1993, pág. 474, nota 8.

(6) Norman Lament, Ministro de Hacienda, Declaración de Otoño, vol. 208, col. 996 (12 de noviembre de 1992).

(7) *The Private Finance Initiative-Breaking New Ground* (H. M. Treasury, November 1993) (BNG).

(8) *Private Opportunity, Public Benefit-Progressing the Private Finance Initiative* (H. M. Treasury, Private Finance Panel, November 1995) (POPB).

(9) *Ibidem*, pág. 9.

(10) *Partnerships for Prosperity-The Private Finance Initiative* (Treasury Taskforce on Private Finance, November 1997) (PFP).

alidad del procedimiento de licitación, que determinó que el mismo se prolongara excesivamente hasta llegar a la fase de adjudicación del contrato. Especialmente difícil y lenta resultaba la evaluación de la transferencia de riesgos que asumían las ofertas presentadas.

En consecuencia, en 1997 el Gobierno laborista encargó a Sir Malcolm Bates revisar la experiencia acumulada durante esos años sobre la PFI (11). El Informe del señor Bates, de junio de 1997, recomendó la creación de un equipo de trabajo dentro del *Treasury Department* para que asesorase a los Departamentos en las transacciones a realizar con el sector privado: concretamente en cuanto a las cláusulas particulares de los contratos, incluyendo claras especificaciones de lo requerido y con una delimitación clara de la transferencia de riesgos al sector privado y de la financiación del proyecto aportada por este sector. El equipo de trabajo, denominado *PFI Taskforce Team*, fue constituido en septiembre de 1997.

Otra de las recomendaciones del Informe Bates fue que el Gobierno estableciese las condiciones generales de los contratos de PFI y los formularios de licitación. Siguiendo esta recomendación, el *Treasury Taskforce* publicó, en 1999, una guía titulada *Standardisation of PFI contracts*, que contiene los documentos citados. La revisión de esta guía se está llevando a cabo por *Partnerships UK* (12) en nombre de la *Office of Government Commerce*, que es la responsable actual del mantenimiento de la guía.

Por último, el Informe Bates hizo hincapié en la necesidad de priorizar los mejores proyectos. Con este objetivo se constituyó en la Administración local un grupo de revisión de proyectos, con el fin de identificar aquellos de mayor calidad.

Con la introducción de los citados cambios se han incrementado considerablemente los contratos de PFI en los últimos años: de unos cuarenta contabilizados entre 1997 y 1998 pasaron a ser más de cien entre 1998 y 1999. Estos contratos determinaron una inversión privada de unos once billones de libras esterlinas entre 1999 y 2002 (13). El Informe de la *National Audit Office* titulado *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects*, publicado en noviembre de 2001, señalaba que estaban en marcha unos cuatrocientos contratos de la Administración pública en los que existía financiación privada, lo que supondría en el futuro una inversión de unos cien billones de libras esterlinas (14).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que para llegar a ese volumen de inversión hizo falta una segunda revisión del sistema de PFI. El Gobierno laborista en el poder buscó incrementar la eficacia de este tipo de contra-

(11) *Public Private Partnerships, The Government's Approach*, London, The Stationary Office, 2000, pág. 27. Disponible en www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Enterprise.

(12) Sobre *Partnerships UK*, véase más adelante.

(13) *Public Private Partnerships...*, citado en nota a pie 11, pág. 28.

(14) Véase *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects*, National Audit Office, *Informe del Comptroller and Auditor General*, HC 375 Session 2001-2002, 29 de noviembre de 2001, pág. 1 de la primera parte. Disponible en http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102375.pdf

tos potenciando la participación de expertos del sector público en la consecución de los mismos. En consecuencia, en noviembre de 1998, el Gobierno encargó al señor Bates proceder a una segunda revisión de la PFI. En el Primer Informe se recomendó la creación de un equipo de trabajo localizado en el *Treasury Department* con la función de asesorar a los Departamentos con competencia en materia de contratación de obras y servicios públicos. La idea era que ese equipo realizara su labor de asesoramiento por un período no superior a dos años desde su constitución, en la creencia de que transcurrido ese período los organismos de contratación ya tendrían suficiente experiencia para no precisar más asesoramiento. Lo cierto es que la práctica puso de manifiesto la complejidad de estos contratos y la carencia de empleados públicos expertos en materia de negociación comercial. En consecuencia, el Segundo Informe Bates recomendó la creación de un organismo asesor de los entes públicos para la realización de contratos de PFI. Así fue como en julio de 1999 se creó la empresa *Partnerships UK*, definida como «compañía del sector privado gestionada conforme a criterios comerciales pero con un fin u objetivo de interés público» (15). Sus clientes son entes públicos que precisan asesoramiento para la consecución del mejor acuerdo posible de financiación privada. En la actualidad, *Partnerships UK* asesora, entre otras, a *British Waterways* en la elección del socio privado más conveniente para la creación de una sociedad de capital mixto (16). Esta sociedad será concesionaria de *British Waterways* y tendrá por objeto social la explotación comercial de los canales y la infraestructura fluvial en Inglaterra, Gales y Escocia (17).

La experiencia de *Partnerships UK* hace posible que cada proyecto esté bien estructurado y muy detallado, lo que permite reducir costes de ejecución del mismo, evitando los reformados en los contratos de obras públicas. En realidad, los contratos de obra pública en el Reino Unido no admiten los reformados. En Derecho anglosajón no existen los principios que en Derecho continental permiten a la Administración introducir variaciones en el contrato en función del interés público; me refiero al *ius variandi*, el *factum principis* y la doctrina del riesgo imprevisible. En Gran Bretaña, cualquier cambio sustancial del contrato exige la apertura de una nueva licitación, por lo que resulta esencial para la economía del contrato la determinación *ad initio* de todos los elementos del mismo (18).

La PFI es una de las políticas del Gobierno que tienen por finalidad originaria (19) la participación del sector privado en la realización de obras y

(15) *Public Private Partnerships...*, cit., pág. 31.

(16) *Water Grip PPP. Removal of restrictions on British Waterways' Statutory Powers*, cit., pág. 6.

(17) Respecto *British Waterways*, agencia independiente creada en 1962, me remito a mi trabajo *New Public Management...*, ob. cit., págs. 414-417.

(18) J. GOH, en «Cuestiones recurrentes: algunas reflexiones finales», en el trabajo colectivo de A. RUIZ OJEDA, G. MARCOU y J. GOH, *La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos: Francia, Reino Unido y España (elementos compartidos para un debate)*, Civitas e Instituto de Estudios Económicos, 2000, pág. 249.

(19) Hay que tener en cuenta que, aunque el Gobierno conservador promovió la participación del sector privado en la financiación de grandes proyectos de obras y servicios pú-

prestación de servicios públicos. La PFI se sitúa entre la privatización y el *contracting-out* (la contratación con terceros), mediante la participación del sector privado en actividades que previamente se consideraban exclusivamente reservadas al sector público. Se trata, en palabras de J. GOH, «de desarrollos más perfilados, pero en modo alguno nuevos, ya que las formas de asociación público-privada han existido desde antiguo» (20).

El documento *Public Private Partnerships, The Government's Approach*, de 2000, citado anteriormente, puso de manifiesto el resultado obtenido con la puesta en práctica de las tres opciones que el *New Public Management* ofreció respecto la realización de obra pública y la prestación de servicios públicos. Si bien la PFI y la contratación con terceros dieron resultados más o menos positivos, la privatización de los servicios públicos determinó la pérdida de calidad de los mismos. En este sentido, el citado documento señalaba cómo las empresas públicas que prestaban servicios públicos fueron vendidas al sector privado, al menos cien de ellas, por menos de su valor real. Además, los precios de los servicios públicos se encarecieron como consecuencia de su privatización y su gestión resultó bastante alejada de las expectativas generadas, sin llegar a satisfacer las demandas de los usuarios (21). Por último, el documento señaló el perjuicio que la privatización supuso para los empleados públicos de las empresas afectadas (22).

En todo caso, las tres opciones mencionadas para la realización de obra y prestación de servicios públicos ponen de manifiesto el cambio de rol sufrido por la Administración británica, que de prestador «directo» de servicios ha pasado a asumir un papel en el que incentiva y regula la prestación de los servicios por el sector privado (23).

blicos, el Gobierno laborista ha utilizado la PFI para otros proyectos distintos de los tradicionales (obras y servicios públicos). Cuando en 1997 se publicó, por primera vez, el Registro de Propiedades Nacionales surgió la idea de rentabilizar estas propiedades a través de contratos de gestión comercial de las mismas con el sector privado. Ejemplo del uso de la PFI en este área es la *Royal Parks Agency*, que, asociada con *Cardington plc* en la compañía *Royal Parks Enterprises*, desarrolla una amplia gama de actividades comerciales utilizando los parques de Londres, como St James's Park, Hyde Park y Regents Park. Entre las actividades comerciales está la realización de conciertos, actividades al aire libre e, incluso, la autorización de la utilización de la marca *Parques Reales* con fines publicitarios, comerciales, etc. Para este y otros ejemplos, véase *Public Private Partnerships...*, cit., pág. 42.

(20) J. GOH, «Avances en la colaboración de los sectores público y privado para la provisión de dotaciones y servicios en el Reino Unido: el *Private Finance Initiative* y su régimen jurídico», en la obra colectiva *La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos: Francia, Reino Unido y España*, ob. cit., pág. 101.

(21) *Public Private Partnerships...*, cit., pág. 25.

(22) *Ibidem*, pág. 26.

(23) Véase, entre otros, D. GRIMSHAW, S. VICENT y H. WILLMOTT, en *Going Privately: Partnership and outsourcing in UK public services*, «Public Administration», vol. 80, núm. 3, 2002, pág. 475.

3. TIPOLOGÍA DE PROYECTOS

El documento *Breaking New Ground*, de 1993 (24), clasificó los proyectos de PFI en tres tipos en función de quien asumiera finalmente los costes de la construcción de la obra pública y de la prestación del servicio (25):

- 1) *Free-standing projects* o proyectos independientes, donde el sector privado realiza el proyecto (construcción de la obra y, en su caso, prestación de un servicio público), recuperando el coste y obteniendo un margen de beneficios directamente de los usuarios finales del mismo. La implicación de la Administración pública en el servicio público se limitaría a poner en marcha la prestación del mismo, es decir, a otorgar la concesión pública y otorgar las licencias necesarias. Ejemplos de este modelo son los puentes con peajes.
- 2) Servicios prestados por el sector privado que son financiados íntegramente por el sector público: no sólo la realización de la obra, sino también el coste de la prestación del servicio. Ejemplos de este segundo modelo son algunas prisiones construidas y gestionadas por privados en el Reino Unido y los trenes de la Línea Norte del metro de Londres. Este modelo es el más alejado de un proyecto PFI puesto que el sector privado no asume ningún riesgo en la operación.
- 3) En tercer lugar se sitúan los proyectos conocidos como *Joint Ventures*, donde el coste del proyecto es financiado en parte por fondos públicos y en parte por los ingresos que se obtienen con la gestión del servicio. La intervención pública se limita a la contribución económica parcial del coste del proyecto, mientras que el control operativo del mismo corresponde al sector privado. Ejemplo de este tercer modelo lo constituye la construcción y puesta en funcionamiento del Canal del Túnel de la Mancha, que une Inglaterra y Francia (26).

En cuanto a los sectores de acción pública donde se han puesto en práctica proyectos de PFI son muy diversos, tal como señalé en el epígrafe dedicado a su evolución histórica. Esta fórmula de financiación privada se ha utilizado para el desarrollo del transporte de carretera y ferroviario, la salud, el medio ambiente urbano, en defensa y en la construcción de edificios públicos de uso civil, por citar sólo los ámbitos más relevantes (27).

(24) Véase nota a pie 7.

(25) Una clasificación que recoge, asimismo, el documento *Private Opportunity, Public Benefit*, citado en nota a pie 8, págs. 1-2.

(26) No obstante, la construcción del Túnel del Canal tuvo su propio marco legal con la *Channel Tunnel Act 1987*, que incorpora a Derecho interno el Tratado firmado en 1986 entre Reino Unido y Francia que preveía el otorgamiento de concesión administrativa para la construcción y explotación del túnel.

(27) Sobre el tema me remito a lo expuesto en el epígrafe segundo de este trabajo.

Respecto los entes públicos que pueden acudir a este tipo de financiación está previsto su uso por la Administración central, las Administraciones locales, las agencias y los organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud.

4. TRANSFERENCIA DE RIESGOS Y *VALUE FOR MONEY* (VFM).

La PFI es una opción de realización de obra pública y, en su caso, de prestación de servicio público construida en torno a dos ideas esenciales: la realización efectiva del VFM y el logro de la óptima asignación de riesgos.

Comenzando por la última, debo señalar que la PFI significa el recurso a la financiación de obra pública por el sector privado, adonde se transfieren los riesgos de la operación. Los informes elaborados por el *Treasury*, citados en páginas precedentes, señalan que lo realmente beneficioso para la Administración es la transferencia de riesgos que se produce cuando decide utilizar la PFI para la realización de un proyecto de interés público. Con el sistema de transferencia efectiva de riesgos, la Administración gana en eficiencia en la realización de la obra y en la prestación del servicio público correspondiente. Cuando no existe transferencia de riesgo, los terceros interpuestos entre la Administración pública y aquel que efectivamente ejecuta el contrato son meros gestores que no arriesgan nada en la realización del proyecto, por lo que resulta difícil justificar su existencia.

Los riesgos de un proyecto PFI pueden clasificarse en tres grupos:

- 1) En primer lugar, riesgos constructivos, que hacen referencia tanto al posible encarecimiento de los materiales como a la modificación del proyecto inicial por circunstancias sobrevenidas, como el mal estado del terreno, etc. Los riesgos constructivos deben ser asumidos económicamente por el contratista privado y no por la Administración.
- 2) En segundo lugar, los riesgos comerciales derivados, por ejemplo, de la explotación de una autopista de peaje o de sus áreas de servicio, que pueden ser infrautilizadas por los usuarios.
- 3) En tercer lugar, los riesgos financieros provocados como consecuencia de la materialización de los riesgos constructivos; por ejemplo, con los retrasos en la ejecución de las obras y, por consiguiente, con la necesaria ampliación del crédito solicitado, el incremento de los intereses, etc.

El sistema de PFI permite delimitar con precisión las responsabilidades de la Administración pública y del contratista privado, facilitando a la primera concentrarse en la definición de qué servicios deben ser prestados, y en qué condiciones, y al segundo en el diseño del proyecto y la gestión del mismo.

Todos los proyectos de PFI implican que el contratista privado es responsable del diseño, construcción, gestión y financiación de la obra y, en su caso, de la prestación del servicio público. Los contratos de PFI incluyen la cláusula de transferencia de la obra pública a la Administración cuando finaliza el período de explotación del servicio.

Aunque uno de los elementos esenciales de la PFI es la transferencia de riesgos al sector privado, lo cierto es que la consecución final del proyecto (la ejecución de la obra) es responsabilidad última de la Administración pública. Por consiguiente, la regla de la transferencia de riesgos al sector privado se ha ido transformando en aquella otra que propugna la óptima asignación de riesgos entre las partes del contrato o, lo que es lo mismo, que asuma los riesgos la parte más competente para su gestión. De ahí que la PFI (*Private Finance Initiative*) se denomine PPP (*Public Private Partnerships*) en los últimos documentos del Gobierno laborista (28). El cambio de denominación quiere igualmente sugerir un trabajo en equipo entre el socio público y el privado y, lo que es más importante, una compartición de riesgos o la búsqueda de la óptima asignación de los mismos. Este cambio parcial de orientación se refleja igualmente en el nombre de la empresa creada por el Gobierno para asesorar a la Administración pública en la realización de este tipo de proyectos: *Partnerships UK*.

El VFM es otro de los elementos esenciales de la PFI. Su definición no es sencilla puesto que varía en función de cada proyecto (29). En palabras de J. GOH, «la idea que subyace bajo el PFI es la de que el *vfm* tendrá que ser demostrado mediante la evaluación y el contraste detallados de las ofertas del sector privado con una referencia comparativa del sector público, que suele ser denominada *public sector comparator* (PSC), a través de la cual se pretende determinar lo que le costaría a la Administración la obtención de los mismos resultados recurriendo a un contratista privado a través de un mecanismo distinto del PFI. El único caso para el que no se requiere la definición previa de un PSC es en el de proyectos de libre configuración financiera por parte de la empresa que se hace cargo del proyecto y en los que no hay aportación de fondos públicos [...]. El PSC es, por tanto, un punto de referencia para comparar las ofertas presentadas en régimen de PFI. En la utilización de este mecanismo comparativo la Administración suele asegurarse de que un PSC que resulte más bajo que una oferta PFI no suponga automáticamente la exclusión de esta última, ya que el precio más bajo no siempre refleja el mejor *vfm*. Esto es así porque puede haber algunas transferencias de riesgo que no son cuantificables y que, por tanto, no quedan reflejadas en el PSC» (30).

(28) Véase *Public Private Partnerships, The Government's Approach*, citado en nota a pie 11.

(29) El VFM puede definirse como la óptima solución entre el valor del producto (valor de mercado) y la calidad del mismo, teniendo en cuenta la satisfacción del interés público y de los derechos de los usuarios del servicio u obra pública. Definición de P. CRAIG, en *Administrative Law*, 4.ª ed., Sweet & Maxwell, 1999, pág. 122.

(30) J. GOH, «Avances en la colaboración de los sectores público y privado para la...», citada en nota 20, págs. 103-104.

Según la *National Audite Office*, para determinar el VFM en la PFI se requiere (31):

- En primer lugar, que los Departamentos ministeriales establezcan con claridad los objetivos del proyecto y los medios que consideran necesarios para su consecución.
- En segundo lugar, es muy importante la elección del procedimiento de contratación adecuado que permita identificar la oferta que suponga la realización del mejor VFM (32). Ahora bien, hay que tener en cuenta que la consecución del VFM no supone la adjudicación del proyecto a la oferta de menor coste económico, sino a aquella cuyo coste sea el mejor en relación con la realización de los intereses públicos implicados.
- En tercer lugar, es importante asegurarse de la calidad de la oferta adjudicataria del contrato en la licitación pública, ya que ésta no podrá modificarse posteriormente. La reforma sustancial de un contrato adjudicado exigiría convocar un nuevo proceso de licitación pública, según el modelo de contratación del Reino Unido.
- En cuarto lugar, el contrato debe recoger claramente los objetivos a alcanzar con el proyecto, ya que éste no será susceptible de modificación, ni de renegociación, de nuevo diseño posterior, etc., por las razones expuestas en el párrafo anterior.

Según el documento *Private Opportunity, Public Benefit*, los contratistas privados pueden añadir VFM al proyecto por diferentes vías (33):

- Asegurando que la obra se va a construir sin sobrecostes por modificaciones del diseño inicial o de otro tipo, es decir, evitando los reformados.
- La asunción del proyecto en la fase inicial de diseño por parte del contratista privado asegura la perfecta adecuación del mismo a las necesidades de explotación del servicio. Todo ello aumenta la eficiencia en la prestación del servicio público.
- Diseñando de tal forma la obra pública que pueda ser usada por un número amplio de usuarios, e incluso por terceras partes ajenas al contrato.
- Diseñando y construyendo la obra de tal manera que su valor no se deprecie con el transcurso del tiempo y que pueda ser utilizada por un nuevo concesionario cuando finalice el período de concesión actual.

(31) *Examining the value for money of deals under the Private Finance Initiative*, NAO. Citado por J. GOH, en «Cuestiones recurrentes: algunas reflexiones finales», citada en nota 20, págs. 245-248.

(32) Respecto al procedimiento de contratación hay que tener en cuenta el *Public Works Contracts Regulation 1991, Statutory Instrument 1991 no. 2680*, de transposición de las Directivas comunitarias en materia de contratos de obras públicas.

(33) *Private Opportunity, Public Benefit*, citado en nota a pie 8, pág. 17.

Una vez descritos los elementos esenciales de la participación privada en la realización de la obra pública y antes de iniciar la exposición sobre las cuestiones más controvertidas de su régimen jurídico, a continuación comienzo un epígrafe dedicado a estudiar la gestión de los proyectos de PFI, el papel que corresponde a la Administración y a sus técnicos, así como el rol que juegan las empresas privadas y los técnicos independientes contratados por éstas.

5. GESTIÓN DE UN PROYECTO DE PFI

En el segundo epígrafe de este trabajo, dedicado a la evolución histórica de la PFI, he señalado la gran variedad de proyectos públicos que han sido financiados con capital privado en el Reino Unido recurriendo a la fórmula de la PFI. El objeto del presente epígrafe es ilustrar con diversos ejemplos la gestión interna y externa de un proyecto de PFI.

En primer lugar, respecto la *gestión interna* de un proyecto de PFI, es decir, la gestión por la propia Administración pública titular del servicio o la obra pública, resulta muy ilustrativo el ejemplo proporcionado por *la construcción de dos establecimientos penitenciarios en el Reino Unido en 1993*. Me refiero a la construcción y la gestión de las prisiones de Bridgend (al sur de Gales) y de Fuzakerley (Liverpool).

Al mismo tiempo que se inició el proceso de licitación pública, con publicación del proyecto en el «Diario Oficial de la Comunidad Europea», se constituyó un equipo de trabajo encargado de la gestión del proyecto dentro del *Prison Service* (34). El equipo estuvo dirigido por un gestor de proyectos contratado al efecto, procedente del sector privado, al igual que los asesores legales y financieros. Al equipo fueron incorporados expertos internos en temas de política y de gestión de establecimientos penitenciarios, de adquisición y de construcción de esos establecimientos (35). Los riesgos que principalmente fueron transferidos al sector privado fueron: por un lado, el riesgo de diseño y de construcción de las prisiones, puesto que el pago por la Administración pública al contratista se realizaría cuando las celdas estuvieran listas para su ocupación. Un ingeniero independiente debía certificar que la obra había cumplido los estándares de calidad requeridos. Por otro lado, el sector privado asumió el riesgo de la gestión del establecimiento: es decir, una vez que la prisión comenzó a funcionar, la retribución del gestor privado se calculaba en función de las celdas disponibles para su uso y no en función de todas las construidas; por consi-

(34) El *Prison Service* era la unidad encargada de los establecimientos penitenciarios, dependiente del Departamento de Interior. Actualmente la competencia corresponde a la *HM Prison Service*, una de las Agencias ejecutivas más grande de las creadas a consecuencia de la *Next Steps Initiative*. Su actuación está regida por el VFM, al igual que las otras Agencias ejecutivas, lo que conlleva el recurso a la financiación privada siempre que sea posible. Véase a mi trabajo *El New Public Management y el gobierno a través de...*, *ob. cit.*, págs. 407-412.

(35) *Private Opportunity, Public Benefit*, citado en nota a pie 8, pág. 28.

guiente, sólo aquellas que habían alcanzado el estándar de calidad requerido iban a generar una retribución para el contratista privado. Ahora bien, el riesgo ocupacional, es decir, el riesgo de que las celdas fueran efectivamente ocupadas, correspondió, como es lógico, al *Prison Service*.

Las concesiones para la construcción y gestión de las dos prisiones citadas fueron otorgadas por un plazo de duración de veinticinco años, transcurridos los cuales los establecimientos pasarían a manos del Gobierno. No obstante, la concesión podía ser rescatada si el concesionario no cumplía sus obligaciones de forma satisfactoria, a saber: mantener a los reclusos bajo custodia y en condiciones decentes, mantener el orden y la disciplina en un ambiente de seguridad y preparar a los prisioneros para reintegrarse en la sociedad una vez recobrada la libertad.

Para finalizar con el ejemplo de gestión interna de un proyecto debo señalar que resultó vital la rápida constitución del equipo gestor interno, incluyendo entre sus integrantes a expertos en las áreas de mayor importancia del proyecto, ya fuesen empleados públicos del Departamento ministerial correspondiente, de la Agencia o bien personal contratado al efecto, como ocurría con el director del equipo y los asesores legales y financieros en el proyecto de construcción de las prisiones citado previamente. En cuanto a los integrantes del equipo gestor, los documentos analizados consideran fundamental la designación de un *project sponsor* encargado de negociar con las compañías privadas los detalles del proyecto. Pero, además, uno de los integrantes del equipo debería ser el responsable de la política o de la estrategia de negocio a seguir; otro, de los usuarios del servicio; otros deberán ser especialistas en contratación, expertos legales y financieros, así como expertos técnicos en construcción, etc (36).

En segundo lugar, *la gestión externa*, es decir, la gestión del proyecto por una empresa contratada al efecto, es utilizada frecuentemente en proyectos de PFI de gran envergadura. La Administración pública utiliza en estos casos los *Contratos de Gerencia Integrada de Proyectos y de Gerencia Integrada de Construcción*.

El Contrato de Gerencia Integrada de Proyectos (*Project Management*, en la terminología anglosajona) «es aquel contrato en virtud del cual el dueño de la obra —la Administración— confía al gerente o director del proyecto su representación frente a las empresas que intervienen en el procedimiento de licitación para que le ofrezca una evaluación de las diferentes ofertas y, una vez elegida la empresa adjudicataria por el órgano de contratación, realice el control y seguimiento de la ejecución de la obra, siendo retribuida la empresa que ejerce como *manager* o gerente en función de su pericia para la salvaguarda de la secuencia constructiva y de logística de los diferentes oficios para que la obra sea ejecutada con las calidades y en el tiempo pactado» (37).

(36) *Private Opportunity, Public Benefit*, citado en nota a pie 8, págs. 38-39.

(37) Definición ofrecida por A. RUIZ OJEDA, en *Algunos problemas de regulación de mercados en el ámbito de la contratación de las obras públicas*, «Noticias de la CEE», núm. 219, abril 2003, pág. 69.

El gerente del proyecto, es decir, la empresa contratada a través del Contrato de Gerencia Integrada de Proyectos, es el consultor principal de su cliente (la Administración en nuestro caso), asumiendo una función de asesoría, coordinación y supervisión del proyecto. El gerente organiza, impulsa y supervisa todas las actividades, coordinando a los equipos técnicos y al contratista. Debe incorporarse al proyecto lo antes posible, ya que una de sus funciones es coordinar la redacción del proyecto técnico, supervisando el contenido detallado del mismo. El gerente del proyecto organiza y supervisa el proceso de concurso y de adjudicación de las obras al contratista, asesorando a su cliente (la Administración pública) en todos los aspectos relevantes. Durante el proceso de ejecución de la obra, el gerente del proyecto supervisará la labor del contratista/s y asesorará a su cliente sobre todos los aspectos relevantes, especialmente sobre la gestión económica y el progreso en la ejecución de la obra. El gerente del proyecto es responsable de que la obra finalice en el plazo pactado y conforme a las calidades convenidas.

El Contrato de Gerencia Integrada de Construcción (*Construction Management*, en la terminología anglosajona) «supone un paso más ya que, en virtud de este contrato, la Entidad pública dueña de la obra confía al *manager* la redacción del proyecto, que contiene necesariamente una desagregación de la obra pública en diferentes unidades de ejecución, cuya adjudicación se lleva a cabo separadamente, ya directamente por el propio *manager*, ya por la Administración a propuesta de éste» (38).

El gerente de construcción asume la organización, coordinación y supervisión de la contratación y ejecución de las obras, asumiendo la representación de su cliente (la Administración pública) ante los contratistas y suministradores que realmente ejecutan la obra. El gerente de construcción debe contar con un equipo técnico a pie de obra para realizar un control efectivo de la misma (39).

La asunción de riesgos por parte de la empresa adjudicataria del Contrato de Gerencia Integrada del Proyecto y de la Construcción es un factor determinante de la utilización de estos contratos por la Administración británica. No obstante, los citados Contratos de Gerencia Integrada de Proyectos y de Construcción pueden ser complementados con otros que permiten que el control de calidad de la obra sea realizado por técnicos independientes, tal como reclamaba el contrato de construcción y gestión de las dos prisiones puesto de ejemplo previamente. Concretamente, en Gran Bretaña el control de calidad es ejercido por un profesional independiente denominado *Quantity Surveyor*, que está obligatoriamente inscrito en una corporación profesional como es el *Royal Institute of Quantity Surveyors*. Este profesional ejerce, en su caso, como árbitro del contrato, articulando el diálogo entre las partes, recopilando información e interpretando el contenido del proyecto.

De hecho, los conflictos que surgen en la interpretación del contrato de

(38) *Ibidem*.

(39) Sobre este tipo de contratos puede consultarse A. RUIZ OJEDA, en *Algunos problemas de regulación de mercados...*, citado en nota a pie 37, págs. 69-70.

PFI no se resuelven en los tribunales, sino a través de un proceso de conciliación que tiene las siguientes etapas: 1) Conciliación interna entre la Administración y el contratista. 2) Decisión de un experto en la materia contratado al efecto. 3) Resolución a través de un procedimiento arbitral. 4) Decisión judicial sobre el asunto (40).

El *Quantity Surveyor* puede formar parte de la plantilla de una Administración pública, frecuentemente en los Ayuntamientos, o bien ejercer como profesional liberal con clientes públicos y privados. El *Quantity Surveyor* no es un ingeniero ni un arquitecto. Existe una titulación específica, de cuatro años, para la formación de estos profesionales que tienen encomendado el control de calidad y de cantidad de la obra civil.

Tanto si se opta por constituir un equipo gestor del proyecto en el seno del organismo contratante como si se opta por externalizar la función utilizando alguno de los dos modelos de contratos citados (Contrato de Gerencia Integrada del Proyecto y de Gerencia Integrada de Construcción), lo cierto es que el contrato de construcción de obra pública y de prestación de servicio público con financiación privada puede tener una duración muy diversa. Así, por ejemplo, es posible encontrar contratos de PFI sometidos a un plazo de siete años, como el del *National Insurance Record System* (que gestiona el sistema público de pensiones), frente a otros cuyo plazo de resolución es de noventa y nueve años, como el *Croydon Tramlink* (proyecto por el cual se construyó y se gestiona privadamente el transporte ferroviario entre las ciudades de Croydon, Beckenham, Elmesr End, New Addington y Wimbledon).

Cuando finaliza el período de concesión, o bien cuando se produce el rescate de la misma por incumplimiento del concesionario, los bienes reierten a la Administración pública titular del servicio.

6. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

Las dos cuestiones más controvertidas planteadas por la doctrina británica respecto la financiación privada de obra pública son, por un lado, la inexistencia de base legal de la PFI y, por otro lado, el problema de la *accountability* o responsabilidad política del ejecutivo británico cuando delega la satisfacción del interés público en privados (41).

A) Base Legal de la PFI

Tal como señalé al inicio de este trabajo, la PFI no tiene una regulación legal, sino que es una forma de realización de la obra pública que, junto

(40) Véase *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI project*, citado en nota a pie 14, pág. 14 de la primera parte.

(41) M. FREEDLAND, *Public Law and Private Finance-Placing the Private Finance Initiative in a Public Law Frame*, «Public Law», 1998, págs. 288-307.

con la privatización de los servicios y el *contracting-out* (contratación con terceros), integra el nuevo modo de entender la gestión de los asuntos públicos, más conocido como el *New Public Management*. Lo cierto es que los jueces británicos han reconocido al ejecutivo de aquel país amplia discrecionalidad a la hora de enjuiciar su gestión económica, evitando pronunciarse sobre la misma con el pretexto de que se trataba del ejercicio de potestades discrecionales.

Ahora bien, aunque no existe una regulación específica de la PFI, sí es cierto que el Gobierno ha publicado documentos que sirven de guía para la utilización de esta forma de financiación de las obras públicas (42). Asimismo, cuando analizamos algunos sectores de actuación material de la Administración pública encontramos algunas disposiciones que son de aplicación a la PFI. En este sentido, en primer lugar, respecto al Servicio Nacional de Salud, se aprobó la *National Health Service (Private Finance) Act* de 1997, que señaló entre las competencias del *National Health Service* la facultad para llegar a acuerdos de financiación externa. Unos acuerdos que debían ser autorizados por el Ministro de Sanidad. No obstante, la falta de dicha autorización no afectaba a la validez de los contratos celebrados con los privados, según la citada Ley. Se trataba de evitar la declaración de nulidad de contratos celebrados sin esa autorización y, sobre todo, de aumentar la confianza de los inversores privados.

En segundo lugar, respecto la financiación privada de construcción de carreteras y autopistas, la regulación existente es de 1991. La *New Roads and Streets Works Act 1991* reguló, con carácter general, el otorgamiento de concesiones para la explotación de autopistas de peaje por parte del Ministro correspondiente. Esta Ley puso fin al período precedente, en el cual la construcción de una carretera con financiación privada se realizaba mediante acuerdos individuales entre la Administración y el contratista de turno en los que se incluía el derecho de este último a cobrar los correspondientes peajes a los usuarios. La citada Ley regula el régimen de concesión de autopistas, sin establecer un período máximo para la misma, que deberá fijar cada contrato en función del tiempo que se considere preciso para que el concesionario recupere la inversión con un margen de beneficio empresarial razonable. Pero, además, la Ley tampoco atribuye al Gobierno la fijación de las tarifas de los peajes, salvo que la carretera incluya un puente respecto del cual no exista alternativa posible de paso. Sólo en este supuesto correspondería al Ministro de Transportes el establecimiento de un peaje máximo.

Finalmente, en tercer lugar, la construcción y la gestión de establecimientos penitenciarios está regulada en la *Criminal Justice Act* de 1991, concretamente en su sección ochenta y cuatro, que habilita al Secretario de Estado para contratar con terceros la gestión de cualquier establecimiento penitenciario.

Ahora bien, salvo los ejemplos sectoriales expuestos, la PFI carece de

(42) Documentos citados en el segundo epígrafe de este trabajo, dedicado a la evolución histórica de la PFI.

una base legal general en el Reino Unido, lo que provoca inseguridad jurídica para aquellas entidades que recurren a esta fórmula de financiación de obras y servicios públicos. El Gobierno británico ha tratado de paliar la inexistencia de una regulación general con la publicación de los documentos oficiales que contienen guías y directrices de actuación para las Administraciones públicas que recurran a la PFI. Además, el Gobierno del señor Blair ha adquirido el compromiso de elaborar un marco jurídico del PFI lo más completo y preciso posible.

B) *Responsabilidad del Ejecutivo británico por la delegación de funciones públicas en gestores privados*

La exposición sobre la base legal de la PFI nos lleva al planteamiento de la segunda cuestión controvertida: el problema de la responsabilidad política y jurídica del Gobierno, o, en otras palabras, el control parlamentario y judicial de la autoridad pública que adopta la decisión de recurrir a PFI para la prestación de un servicio público o para la realización de una obra pública.

Respecto a este tema surgen al menos dos cuestiones dignas de reflexión: por un lado, no podemos olvidar que la PFI produce grandes beneficios al contratista que resulte seleccionado por la Administración, por lo que aparece inmediatamente la cuestión de cómo se distribuyen las oportunidades en el sector privado, o, en otras palabras, cómo se elige al contratista que va a ejecutar la obra y prestar, en su caso, el servicio público. Por otro lado, el recurso a la PFI compromete para el futuro opciones políticas de prestación de servicios públicos o de realización de actividades típicamente administrativas. En este punto el debate se centra en la delegación de funciones públicas en sujetos privados y, en consecuencia, en la definición de políticas públicas adoptadas por contratistas privados.

En primer lugar, respecto al control judicial del recurso a la financiación privada en la realización de funciones públicas, la eficacia del *judicial review* (como proceso de control judicial de las decisiones administrativas) en el control del recurso a la PFI va a depender de la iniciativa de grupos de intereses que quieran recurrir la decisión administrativa y de si éstos tienen la necesaria legitimación activa en el proceso. A juicio de M. FREEDLAND, estos condicionantes determinan que el *judicial review* no sea un modo idóneo de control del recurso a la PFI, ya que ni los particulares ni los grupos de intereses están interesados en el control de la implementación de políticas públicas a menos que sus intereses se vean afectados por el proyecto en concreto. En todo caso, incluso cuando sus intereses fuesen afectados negativamente por la decisión administrativa, a juicio de M. FREEDLAND, se plantearían dudas en cuanto a su legitimación activa para recurrir la citada decisión (43).

(43) M. FREEDLAND, *Public Law and Private Finance-Placing the Private Finance Initiative in a Public Law Frame*, citado en nota 41, pág. 295.

En segundo lugar, respecto al control parlamentario de la PFI hay que señalar que ha sido objeto de un amplio escrutinio por varios comités, entre ellos el *Comité para las Cuentas Públicas de la House of Commons*, que realizó un estudio del recurso a la financiación privada en 1995 y 1996 (44). El control parlamentario será eficaz en la medida en que no se anteponga la confidencialidad comercial al mismo. El Gobierno laborista parece decidido a impulsar el libre acceso a la información también en este ámbito. De hecho, existe una página en Internet que contiene documentación diversa sobre la PFI (45).

7. CONCLUSIONES

El trabajo expuesto pone de manifiesto los intentos del Gobierno británico, especialmente en la etapa laborista, para fomentar la utilización de la PFI por el sector público anglosajón. Una fórmula que incentiva el recurso a la financiación privada que, actualmente, tiene carácter preferente para la ejecución de obra pública de gran envergadura. Una fórmula que, junto con la contratación con terceros y la privatización de empresas públicas, subraya el cambio de rol sufrido por la Administración británica respecto de los servicios públicos, que de prestadora directa de servicios ha pasado a asumir un papel en el que incentiva y regula su prestación por parte del sector privado.

No obstante, a pesar de los intentos del Gobierno laborista para fomentar la utilización de la PFI por el sector público, lo cierto es que no todas las voces son unánimes en cuanto a las virtudes de la fórmula. Se alzan voces contrarias a su utilización, ya sea por la inseguridad jurídica que provoca la carencia de una regulación legal mínima o, las más numerosas, por considerar inadecuados los criterios importados del sector privado para la prestación de los servicios públicos (46).

En definitiva, este trabajo pone de manifiesto los rasgos esenciales de la utilización de la PFI en el Reino Unido: su evolución y las críticas que ha suscitado su utilización. Una experiencia que puede resultar útil ahora que se potencia por parte del Gobierno español el recurso a la financiación privada por el sector público, como, por ejemplo, con la aprobación de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

(44) *House of Commons Session 1995-1996, No. 146-Treasury Committee Sixth Report-The Private Finance Initiative (April 1996) (TCR)*.

(45) Ver <http://www.epsu.org/projects/procure/PPP.cfm>.

(46) Alguno de los análisis críticos con la extensa utilización de la PFI en el Reino Unido considera que la reforma del sector público debe llevarse a cabo aplicando criterios compatibles con el espacio público y no recurriendo a soluciones importadas de Derecho privado que no encajan del todo cuando hablamos de ejecución de obra pública y prestación de servicios públicos. En este sentido, véase D. GRIMSHAW, S. VINCENT y H. WILLMOTT, en *Going Privately...*, citado en nota a pie 23, págs. 480, 481 y 499. Una crítica a la utilización de la PFI puede consultarse también en A. ERRIDGE y J. GREER, en *Partnership and Public procurement: building social capital through supply relations*, «Public Administration», vol. 80, núm. 3, 2002, págs. 503 a 522.