

JOSÉ MIGUEL EMBID IRUJO
ALBERTO EMPARANZA SOBEJANO
(Dirs.)

EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS PÚBLICO-PRIVADAS

Autores:

Iñaki Pariente de Prada
José Miguel Embid Irujo
María José Santos Morón
Carlos Vargas Vasserot
Mercedes Fuertes
Alberto Emparanza Sobejano
Belén García Álvarez
Rosalía Alfonso Sánchez

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2012

ÍNDICE

	Pág.
REFLEXIONES PRELIMINARES , por <i>Iñaki Pariente de Prada</i>	13
INTRODUCCIÓN GENERAL AL CURSO. LA FUNDACIÓN COMO MODELO PARA LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA , por <i>José Miguel Embid Irujo</i>	27
I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA; EL RETO QUE SUPONE SU REALIZACIÓN EN TIEMPO DE CRISIS ECONÓMICA.....	28
II. LAS ESTRUCTURAS JURÍDICAS SUSCEPTIBLES DE UTILIZACIÓN PARA LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL PRESENTE CURSO	31
1. Presentación del tema: Neutralidad de las formas jurídicas <i>versus</i> idoneidad de sus caracteres en el marco de la colaboración público-privada	31
2. Algunos aspectos de la teoría general de las personas jurídicas de Derecho privado en el ordenamiento español.	32
2.1. El predominio de los aspectos estructurales y organizativos en las sociedades mercantiles y la pérdida de relieve del ánimo de lucro en su configuración normativa.....	32
2.2. La evolución individualizada de las restantes personas jurídicas y el surgimiento reciente de nuevas categorías (tercer sector, Economía social, Economía sostenible).....	33
2.3. Aspectos recientes: ¿fungibilidad de las personas jurídicas?.....	34
3. Apuntes finales sobre la mayor o menor idoneidad de las personas jurídicas de Derecho privado para el logro de la colaboración público-privada	36

ÍNDICE

	Pág.
3.1. Una idoneidad preferente y no excluyente	36
3.2. Las finalidades perseguidas por la colaboración público-privada y la adecuación de las formas jurídicas disponibles	37
III. LA FUNDACIÓN COMO FORMA JURÍDICA PARA LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA	40
1. Consideraciones introductorias.....	40
2. Perfiles básicos para el estudio de la fundación como modelo para la colaboración público-privada	42
2.1. Los temas centrales del régimen jurídico de la fundación y el marco normativo vigente.....	42
2.2. ¿Fundación privada o fundación pública?	46
2.3. Colaboración público-privada transfronteriza y Derecho de fundaciones en la Unión Europea	48
3. Apuntes sobre algunos aspectos del régimen de las fundaciones relevantes para la colaboración público-privada...	49
3.1. La estructura orgánica: la posible pluralidad de órganos en la fundación	49
3.2. La responsabilidad de los patronos (y, en su caso, de los miembros de órganos distintos del Patronato)..	57
4. Apuntes sobre el significado del Protectorado.....	61
5. La fundación como «cabeza» de un entramado institucional.....	63
IV. CONSIDERACIONES FINALES	67
¿ES LA ASOCIACIÓN UNA FÓRMULA ADECUADA DE ESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICO-PRIVADAS?, por María José Santos Morón	71
I. INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN..	71
II. CONCEPTO DE ASOCIACIÓN	72
III. LA CONSTITUCIÓN DE LA ASOCIACIÓN. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN POR PARTE DE ENTES PÚBLICOS.....	74
IV. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ASOCIACIÓN...	78
V. ¿ES POSIBLE LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES POR LA ASOCIACIÓN?.....	83
VI. ALGUNAS NOTAS EN TORNO A LA INSCRIPCIÓN DE LA ASOCIACIÓN.....	88
VII. LOS DERECHOS DE LOS MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN.....	90
VIII. CONCLUSIÓN.....	92

	Pág.
LA ORGANIZACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICO-PRIVADAS A TRAVÉS DE SOCIEDADES MERCANTILES , por <i>Carlos Vargas Vasserot</i>	93
I. INTRODUCCIÓN.....	93
II. LAS FÓRMULAS EMPRESARIALES DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SU ADECUACIÓN PARA DESARROLLAR FINES MIXTOS.....	94
1. Concepto y principios de la economía social.....	94
2. Empresas de economía social de derecho y de hecho.....	96
III. LAS COOPERATIVAS: PRINCIPIOS COOPERATIVOS Y RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA.....	97
1. Concepto de cooperativa: los principios y valores cooperativos.....	97
1.1. Los principios y valores cooperativos: su carácter social y solidario.....	98
1.2. Su valor normativo y discutida vigencia	101
2. La responsabilidad social corporativa y el sector cooperativo	102
IV. COOPERATIVAS SIN ÁNIMO DE LUCRO, COOPERATIVAS DE INTERÉS SOCIAL Y DE INTEGRACIÓN SOCIAL	104
1. La clasificación de las cooperativas	104
2. Las cooperativas sin ánimo lucrativo y el lucro en las sociedades cooperativas	106
2.1. Lucro en las sociedades cooperativas.....	106
2.2. Las cooperativas no lucrativas.....	115
3. Las cooperativas de iniciativa social.....	117
4. Las cooperativas de integración social	118
5. Las cooperativas de servicios públicos	119
V. LA PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SOCIEDADES MERCANTILES PARA LA CONSECUCCIÓN DE FINES PÚBLICO-PRIVADOS: SOCIEDADES PÚBLICAS Y SOCIEDADES MIXTAS.....	119
1. Introducción	119
2. Las sociedades públicas.....	120
3. Las sociedades mixtas	122
VI. EL INTERÉS PÚBLICO INHERENTE EN LAS EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA Y SU DEBIDA PROTECCIÓN.....	125
VII. BIBLIOGRAFÍA	133

	Pág.
¿PUEDEN ELUDIR LAS SOCIEDADES Y FUNDACIONES MIXTAS EL DERECHO PÚBLICO? , por <i>Mercedes Fuertes</i>	137
I. LA PREFERENCIA DEL INTERÉS PÚBLICO FRENTE AL LUCRO EMPRESARIAL.....	139
II. SINGULARIDADES EN EL RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN.....	141
III. LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	147
IV. LAS AYUDAS PÚBLICAS.....	150
V. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	157
EL GOBIERNO DE LAS ENTIDADES PÚBLICO-PRIVADAS: LAS REGLAS DE BUEN GOBIERNO COMO MECANISMO DE TRANSPARENCIA Y CONTROL , por <i>Alberto Emparanza</i>	163
I. INTRODUCCIÓN: NOCIÓN DE GOBIERNO CORPORATIVO Y SU EXTENSIÓN A LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS....	163
II. UN SUPUESTO PARTICULAR: LA FUNDACIÓN COMO FORMA DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.....	166
III. LA NECESIDAD DE CONTROLAR LA GESTIÓN DE LAS FUNDACIONES	169
1. Los medios de control de la gestión en las entidades corporativas.....	169
2. Los conflictos de intereses de los administradores en las sociedades de capital	170
3. Los conflictos de intereses en el ámbito de las fundaciones.....	171
IV. UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO PARA LAS FUNDACIONES: OBJETIVO Y ALCANCE	173
1. Finalidad, concepto y contenido	173
2. Alcance y efectos del Código de buen gobierno en la gestión de las fundaciones	176
3. ¿Responsabilidad de los patronos por inobservancia del Código de buen gobierno?	179
V. BIBLIOGRAFÍA	182
LOS CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS FUNDACIONES , por <i>Belén García Álvarez</i>	185
I. INTRODUCCIÓN.....	185
II. UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO DE UNA FUNDACIÓN: ASPECTOS FUNDAMENTALES A TRATAR....	188
1. Premisa: objetivos principales de un Código de buen gobierno	188
2. La transparencia informativa: en especial, sobre la financiación de la entidad.....	190

ÍNDICE

	Pág.
3. Mecanismos de control de la fundación	192
4. Posición jurídica de los colaboradores, beneficiarios, donantes y de la sociedad	195
4.1. Planteamiento.....	195
4.2. Los colaboradores de la fundación.....	196
4.3. Los donantes.....	197
4.4. Los beneficiarios.....	197
4.5. La sociedad civil	198
5. Los deberes de los miembros del Patronato	199
5.1. Premisa: Su extensión a los órganos o cargos directivos de la entidad.....	199
5.2. El deber de diligencia.....	200
5.3. El deber de lealtad.....	203
5.4. El deber de secreto	206
6. La retribución y/o compensación de los gastos ocasionados	207
7. Aplicación y cumplimiento del Código de buen gobierno.	209
III. CONCLUSIONES.....	211
IV. BIBLIOGRAFÍA	212
LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LAS ENTIDADES PÚBLICO-PRIVADAS , por <i>Rosalía Alfonso Sánchez</i>	215
I. GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	216
1. Sobre la participación del Estado en la economía	216
2. Gestión pública <i>versus</i> gestión privada de servicios públicos.....	218
3. Gestión externalizada de servicios públicos	220
3.1. Qué es externalizar.....	220
3.2. Motivos para externalizar	221
3.3. Ámbito objetivo de la externalización	222
4. Instrumentos para la gestión privada de servicios públicos.....	223
4.1. Externalización contractual.....	223
4.2. Contratos del sector público y Derecho de la competencia.....	227
4.3. Externalización a través de sociedades mercantiles .	229
II. SERVICIOS PÚBLICOS Y ENTES PÚBLICO-PRIVADOS	232
1. En general, estructura institucional de las sociedades industrializadas.....	232
2. Los entes público-privados y los servicios públicos	236
2.1. La noción de servicio público	236

ÍNDICE

	Pág.
2.2. Sobre los entes público-privados	243
III. RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA	247
1. El fenómeno de la responsabilidad social.....	247
2. La RSC: entre voluntad y obligatoriedad	251
3. Instituciones, iniciativas e instrumentos relacionados con la RSC.....	254
3.1. Iniciativas e instituciones relacionadas con la RSC	254
3.2. Instrumentos para implantar la RSC en las empresas	258
4. Acogida de la RSC en el Derecho positivo español.....	261
4.1. En la legislación estatal.....	261
4.2. En la legislación autonómica	263
IV. RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	265
1. Consideraciones generales.....	265
2. RSC de la Administración en la gestión de las empresas públicas	267
3. RSC de la Administración en la contratación pública.....	268
V. RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS.....	270
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	274

Reflexiones preliminares

En los días 5 y 6 de septiembre de 2011 tuve el honor de participar en el curso de verano organizado por el profesor A. EMPARANZA titulado «El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas desde una perspectiva jurídica: nuevos enfoques y experiencias prácticas», que hoy ve la luz afortunadamente como una nueva publicación en este sector.

Tal y como expuse en dichas jornadas, en el mes de marzo del año 2010 se creó en el Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco una nueva Dirección denominada de Registros Administrativos y Régimen Local, que englobaba en su seno, entre otras cuestiones, las competencias relativas al Registro y Protectorado de fundaciones y asociaciones del País Vasco, siendo nombrado el autor de estas líneas como director. Afrontamos entonces la tarea de renovar el tratamiento que hasta entonces se estaba haciendo de este sector, con una perspectiva más práctica y eminentemente de servicio público.

Así pues, nuestra finalidad esencial fue resolver en tiempo y forma, y colaborar con los sujetos afectados, para conseguir una mejor y más adecuada respuesta administrativa, cumpliendo con el mandato que al efecto se había realizado por la Consejera de Justicia y Administración Pública I. MENDÍA.

Este esfuerzo fue muy bien acogido por el sector fundacional y de las asociaciones, que ha colaborado abiertamente con nosotros en la adaptación de estructuras y reconceptualización que hemos afrontado en este periodo.

Una parte muy importante de este trabajo fue el análisis de una problemática muy concreta que plantea grandes problemas, cual es la coexistencia de lo público y lo privado en estas figuras tanto de fundaciones como de asociaciones. En el sector de las asociaciones, viendo cómo se caracterizan estas personas jurídicas desde su redac-

ción constitucional hasta la ley autonómica, el problema es menor: se trata de un desarrollo de un derecho constitucional esencial y reconocido a las personas, a formar asociaciones; la asociación como persona jurídica tiene una base personalista, y en su configuración habitual se trata de entidades con relevancia menor y dedicadas a fines que no necesariamente deben ser de interés general, sino que pueden estar dedicadas a beneficiar directa y exclusivamente a sus socios.

Sin embargo, en el sector de las fundaciones, se nos plantean numerosas dudas sobre algunas cuestiones, y una de ellas es la que se estudió en el curso que ahora se publica, cual es la de la participación de «lo público» y «lo privado» en la constitución de entidades sin fin lucrativo.

El sector no lucrativo en el País Vasco es especialmente importante (19.992 asociaciones están inscritas en el momento en que finalizo de redactar este texto, y en torno a 500 fundaciones).

En estos momentos nos encontramos realizando una tarea de comprobación y expurgo de todos los expedientes históricos que nos encontramos en la Dirección y que se encontraban sin analizar desde la transferencia de esta competencia en los años ochenta. Este estudio nos acerca a pensar que el número de fundaciones que actúan en el País Vasco en la actualidad se aproxima a las 450-500, siendo el ritmo de constituciones de unas treinta nuevas fundaciones al año. No se realizan apenas extinciones, con lo cual podemos pensar que algunas fundaciones se encuentran sin actividad, por lo que estamos realizando el proceso mencionado, que nos indica que las fundaciones con actividad y que se dedican a actividades no lucrativas es el mencionado de unas 450. En este análisis se tiene en cuenta también un parámetro esencial, cual es la presentación de las cuentas anuales por las fundaciones.

Partiendo de este dato, observamos que muchas de estas fundaciones tienen una relación directa con el sector público, sea por la vía de la financiación, esporádica o permanente, o incluso por la vía de la participación en su constitución o en su órgano de gobierno, o en ambos al mismo tiempo. Incluso, aunque es cuantitativamente menor el supuesto, encontramos fundaciones constituidas por una sola Administración y sin la participación de privados.

De la observación de la práctica, y de la reflexión subsiguiente que hemos llevado adelante en la Dirección, así como del debate surgido en el curso al que asistimos, hemos planteado este trabajo como la respuesta a algunas preguntas sobre la constitución de fundaciones por la Administración y la coexistencia de «lo público» y «lo privado» en el sector fundacional:

1. ¿Es el derecho constitucional de fundación el que ampara la actuación de la Administración pública en el sector fundacional? ¿Cuál es la base jurídica que ofrece a las Administraciones públicas la posibilidad de constituir fundaciones?

Para responder a esta pregunta es preciso, en primer lugar, señalar al art. 34 de la Constitución como base jurídico-constitucional e iniciar desde este punto la reflexión.

Este artículo prevé sencillamente que:

«1. Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la Ley.

2. Regirá también para las fundaciones lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del art. 22».

La cuestión de la base jurídica para fundamentar la participación de la Administración pública en las fundaciones no es baladí, sino que adquiere gran relevancia si observamos la ubicación de este artículo en la Constitución, y constatamos, desde una perspectiva estrictamente sistemática, que se trata de un apartado dedicado a los derechos y libertades predicables a las personas, pero no específicamente a las administraciones públicas. Esta cuestión ha suscitado en la doctrina debates de gran interés desde momentos muy cercanos a la aprobación del texto constitucional.

El análisis ya realizado por la doctrina reiteradamente desde GARCÍA DE ENTERRÍA¹ hasta las más recientes obras, alcanza la conclusión de que, cuando menos, no existe en este artículo ningún impedimento para que el legislador prevea la existencia de fundaciones privadas de las Administraciones públicas. Es decir, y dicho de otra manera, no hay problema alguno en que las fundaciones con participación de las administraciones públicas, puedan tener cobijo legal o regulación específica. Y esto es así, porque el art. 34 de la Constitución reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley, lo que implica que, cuando menos con carácter general, regirá también para estas fundaciones lo dispuesto en la legislación general de Fundaciones.

Así pues, y realizando una argumentación basada directamente en el art. 34 de la Constitución, a pesar de no existir una previsión expresa en la norma constitucional sobre la eventualidad de que las Administraciones públicas participen en las fundaciones, dicha participación no se encuentra prohibida y hay una conexión evidente entre los fines

¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Constitución, Fundaciones y Sociedad Civil», en *Las fundaciones y la sociedad civil*, dirigido por R. DE LORENZO GARCÍA y M. Á. CABRA DE LUNA, Civitas, 1992, pp. 21-45.

de interés público que persigue la Administración y los fines de interés general que persiguen, por mandato constitucional, las fundaciones constituidas en España.

Dejando sentada esta cuestión, cabe a continuación plantearse algunas preguntas añadidas:

—¿Es posible que el legislador atribuya expresamente mediante habilitación legal expresa a la Administración pública la capacidad para que ésta recurra al mecanismo de la fundación?

Por supuesto, la respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa, y aunque no se haya producido una regulación expresa en este sentido, la Ley 50/2002, de fundaciones del Estado, sí que indirectamente prevé esta eventualidad.

En efecto, no hay en la ley mencionada una habilitación legal expresa en relación con el «derecho» de la Administración a la constitución de fundaciones, pero sí que indirectamente se deja clara esta cuestión en el art. 44 de la ley cuando se regulan las condiciones para que la Administración participe en las fundaciones del sector público estatal. Esta cuestión se encontraba ausente de regulación en la anterior Ley de Fundaciones estatal de 1994, pero ha encontrado su lugar en la nueva ley, probablemente para hacer frente a una demanda natural de participación de las administraciones públicas en las fundaciones. Dentro del ámbito de sus competencias, esta ley se queda en la regulación de las condiciones para formar parte del sector público estatal, dejando a las comunidades autónomas la regulación de su propio sector público, que, adelantamos, se ha realizado en muchas de ellas, entre las cuales la Comunidad Autónoma del País Vasco en el año 2007, como veremos.

—¿Es posible, aún sin esta habilitación legal, recurrir en determinados supuestos excepcionales, y en ámbitos ajenos al habitual quehacer administrativo a esta figura por parte de la Administración?

Por supuesto, nuevamente la respuesta debe ser afirmativa, ya que la simple observación de la existencia y la participación de las Administraciones públicas en el sector fundacional con anterioridad a la ley mencionada lo aclara; el único problema en este supuesto era la carencia conceptual y procedimental, que planteaba un panorama bastante confuso que afortunadamente se ha clarificado con la norma antes mencionada.

—Resulta posible que una Administración pública, con las limitaciones legales en materia de competencias y su ejercicio, autoorganización, etc., pueda utilizar instrumentalmente la institución de la fundación? Y si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, ¿cuáles son las condiciones específicas que deben fijarse para que las Administraciones públicas puedan constituir fundaciones privadas y éstas gestionar diversos servicios?

Esta pregunta es clave para la comprensión de la participación de las Administraciones públicas en el sector fundacional. ¿Cómo puede participar una Administración pública en una fundación? ¿Es lícita cualquier participación, de cualquier tipo, por ejemplo una situación de participación pública estrictamente sin participación de privados? ¿Es lícito que una Administración aporte fondos al funcionamiento de una fundación, incluso con carácter absoluto, sin participar en el órgano de gobierno? ¿Es lícito que una Administración constituya una fundación con capital público y deje en manos del sector privado el control y dirección de la fundación? Estas preguntas que son las claves en este sector, las iremos respondiendo a lo largo de este pequeño trabajo, mediante el análisis de la normativa en vigor en el sector.

—¿Qué límites se establecen en la Constitución para la constitución de fundaciones privadas por las Administraciones públicas? O dicho de otra forma, ¿La constitución de fundaciones privadas por las Administraciones públicas entra dentro del ejercicio de la capacidad de autoorganización de éstas o es ajeno a esta cuestión?

Una parte de la doctrina entiende que la respuesta debe ser negativa, basándose en que la parte del ordenamiento jurídico que les es aplicable es el Derecho privado (PIÑAR MAÑAS, REAL PÉREZ²). Estos autores entienden como ya hemos visto, que las Administraciones públicas no puedan ser tenidas en cuenta como sujetos beneficiarios del derecho protegido en el art. 34 de la Constitución, sino que debe ser el legislador el que, sin condicionamientos de ningún tipo consecuencia del mencionado artículo, deberá tomar la decisión de incluirlos como tales, puesto que no se trata de «un derecho que integre su estatus jurídico-constitucional»³.

El art. 34 de la Constitución, por tanto, y como ya hemos visto, no plantea objeciones a la constitución de fundaciones, pero puede no ser una base jurídica suficiente para ello. Se producen, por tanto, problemas interpretativos cuando la Administración pública quiere constituir fundaciones al no poder basarse directamente en el art. 34 de la Constitución, que es un artículo que busca generar derechos, en principio para los particulares.

La Ley 50/2002, de fundaciones, no está destinada directamente a favorecer o cuando menos a regular esta cuestión, sino que principalmente está elaborada para desarrollar el art. 34 de la Constitución.

² J. L. PIÑAR MAÑAS y A. REAL PÉREZ, *Derecho de fundaciones y voluntad del fundador. Estudio, desde la evolución del Derecho español de fundaciones, del régimen jurídico de la voluntad del fundador en la Constitución de 1978 y en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre*, Marcial Pons, 2000.

³ J. L. PILAR MAÑAS y A. REAL PÉREZ, *op. cit.*, p. 209.

Es conveniente, por tanto, que haya una base jurídica específica que permita la participación de la Administración en las fundaciones, y es conveniente en términos de seguridad jurídica que este fundamento se contenga en una norma de rango legal.

En el ámbito autonómico, en el año 2007 y aprovechando la aprobación de la Ley 7/2007, de Asociaciones de Euskadi, se incluyó en la Ley de fundaciones de 1994 una disposición adicional cuarta, según la cual «las personas jurídicas públicas podrán constituir o participar en la constitución de fundaciones exclusivamente para promover la participación de los particulares o de otras entidades públicas o privadas en actividades de interés general y siempre que ello no suponga la asunción por parte de las fundaciones del ejercicio de potestades públicas o de la prestación de servicios públicos obligatorios».

El contenido de esta norma, como se puede apreciar, asume y ampara la constitución de fundaciones por las Administraciones públicas sitas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, y constituye ya de por sí una base jurídica suficiente para ello, exigiéndoles únicamente que la finalidad para dicha constitución sea la inclusión de actores privados en el negocio fundacional, así como la incorporación de otras administraciones a las fundaciones así constituidas. Esta previsión convierte a la fundación en un instrumento jurídico adecuado, consagrando un principio de colaboración entre los actores públicos y privados en la persecución de fines de interés general, además de ser un instrumento óptimo para la colaboración entre administraciones de distinto nivel, como así se ha demostrado con la práctica.

—¿Y cuál es el procedimiento para la formación de la voluntad en la constitución, modificación o extinción de una fundación?

Es preciso garantizar en dicho procedimiento de formación de la voluntad, que la decisión sea adecuada en una perspectiva de interés general, respetando la objetividad, con transparencia y con interdicción de la arbitrariedad. También se ponen de manifiesto en la doctrina otros principios que deben ser respetados, como la proporcionalidad y la tutela judicial efectiva.

Es preciso igualmente que la norma establezca con claridad el órgano que debe adoptar la decisión, el procedimiento y la forma jurídica que debe adoptar tal decisión, lo que en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, como vamos a ver a continuación, se garantiza por un lado en la norma mencionada en su apartado 2, así como en los arts. 23 bis, ter y quáter, de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que define el sector público vasco.

El apartado segundo de la disposición adicional cuarta de la Ley de Fundaciones establece el procedimiento según el cual la participación de las administraciones deberá contar con la autorización del

órgano de gobierno de las administraciones que participen, con informe favorable de los órganos competentes de las mismas en materia de Hacienda y Régimen Jurídico. Asimismo, se incluyen unos requisitos mínimos de contenido para el expediente administrativo de constitución, que debe contener una memoria justificativa de la opción que se ha tomado, así como una memoria económica, y un borrador de Estatutos de la fundación

Además de la previsión normativa mencionada en la Ley de Fundaciones, nos encontramos con una previsión normativa para el caso de que se constituyan fundaciones que deban ser entendidas como parte del denominado «sector público autonómico vasco». Esta previsión se encuentra en los arts. 23 bis, ter y quáter, de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda Pública Vasca, que se introdujeron en una reforma del año 2007, año decisivo, como estamos viendo, en la conformación de la previsión normativa para la participación de la Administración pública en las fundaciones.

Estos artículos regulan cuáles son las fundaciones del sector público vasco, es decir, intentan definir a partir de la realidad existente, cuáles son los criterios para definir a una fundación como perteneciente a dicho sector público vasco, lo que conlleva una serie de consecuencias previstas en la norma, así como algunas consecuencias normativamente previstas en fechas más recientes.

De acuerdo con el art. 23 bis, son fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi «aquellas en las que la mayoría de los miembros de su patronato se designe por entidades componentes de dicho sector público, siempre que además concurra en ellas alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi o demás entidades del sector público de la Comunidad Autónoma.
- b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades».

Vemos que se trata de una combinación de criterios, siempre pasando necesariamente por la mayoría en el órgano de gobierno, y teniendo al mismo tiempo una participación económica mayoritaria en el momento de la constitución o en un momento posterior, pero con carácter de permanencia.

Puede darse el caso de que a pesar de que en una fundación participen personas físicas o jurídicas privadas, si la aportación que realiza la Administración pública autonómica es mayoritaria y además ésta tiene la mayoría en el órgano de gobierno, suceda que pase a ser del

sector público, con el sometimiento a la normativa general de fundaciones, pero asimismo a algunas reglas añadidas impuestas por esta normativa. En el caso de las fundaciones del sector público, estén o no participadas por el sector privado conjuntamente, esta norma regula el procedimiento de constitución, modificación estatutaria, fusión o extinción, así como los actos o negocios que impliquen la adquisición o pérdida del carácter de fundación del sector público, que deberá ser autorizada por el Consejo de Gobierno con carácter previo a la adopción del correspondiente acuerdo, previos informes del departamento competente en materia de justicia y del departamento competente en materia de patrimonio.

Y una vez analizadas las previsiones jurídicas que en la materia existen en la normativa autonómica y estatal, la siguiente cuestión que se plantea es cuál es el modelo que en la práctica se utiliza para la participación de la Administración en el ámbito fundacional.

Desde mediados de los años noventa observamos cómo la Administración pública ha utilizado abiertamente la persona jurídica de la fundación como vía de escape de la aplicación directa del Derecho administrativo, así como una vía de colaboración con otros entes públicos y privados para alcanzar fines de interés general.

Desde el momento en que una Administración pública participa en la constitución de una fundación, y por tanto, aporta patrimonio del cual se desprende a favor de esta persona jurídica, ¿cuál debe ser la actitud de la Administración pública hacia la fundación? En términos de correcta y adecuada gestión del dinero público, podemos entender que la fundación debe ser controlada o cuando menos debe existir una participación en el órgano de gobierno de la fundación proporcional a la aportación económica que se haga a la misma. Es decir, que si existe una decisión de la Administración de dinamizar un sector y para ello la Fundación se considera un instrumento adecuado, y no sólo eso, sino que dicha Administración entiende que de una forma u otra se ve en condiciones de financiar la actividad que va a desarrollar la Fundación porque esta actividad es esencial, entonces esta fundación debe cuando menos «tender» a estar controlada por la Administración en lo que hace referencia al órgano de gobierno.

No sólo esto, sino que llegamos a ver ejemplos en los que se indica que debe ser «participada mayoritariamente» o que debe haber una «participación mayoritaria», asimilando las fundaciones a la lógica empresarial en la que es posible medir el orden de participación y, por tanto, de capacidad de influencia en la persona jurídica a través del porcentaje de propiedad del capital de la empresa. Así, si una Administración quiere saber su porcentaje de participación en la sociedad X tiene una forma muy sencilla de comprobarlo, y es verificar en el Registro mercantil correspondiente cuál es la participación que

tiene en dicha sociedad. Esta sociedad, persona jurídica clásica de Derecho mercantil, tiene un grado de participación fácilmente medible, lo que no ocurre en el ámbito fundacional, y aquí radica el principal problema de esta concepción.

Las fundaciones, como entidad jurídica de base patrimonial que es y no de base personalista, no tiene capacidad para dividir la propiedad de los distintos «aportantes» a su dotación, dado que la aportación supone la enajenación a favor de la persona jurídica con carácter irreversible de una cantidad económica, derechos o bienes, que, dado tal carácter, dejan de pertenecer al donante.

Esta característica hace que no sea posible atribuir automáticamente a la aportación económica una participación proporcional en el control de la fundación.

Por tanto, ¿cuáles son las formas de alcanzar el control de la fundación por la Administración pública? Si hemos dejado claro que el criterio de la participación patrimonial debe ser rechazado por la propia naturaleza jurídica de la fundación, sólo nos queda el criterio del control del órgano de gobierno de la fundación.

El órgano de gobierno o Patronato de la fundación tiene unas reglas de funcionamiento estrictas definidas en la ley y en los reglamentos de desarrollo de ésta, y fundamentalmente en los Estatutos orgánicos de la misma. En este conjunto normativo se regulan toda una serie de normas que explican el sistema de elección de los miembros del órgano de gobierno, y el reparto de miembros entre la Administración y los privados, en su caso.

Pues bien, definir la participación de la Administración no tendrá más sorpresas que analizar dichos estatutos y ver las reglas de nombramiento de patronos. Aquí es donde la casuística es muy variada. La observación de la redacción de los Estatutos de las fundaciones nos lleva a concluir que es esencial reflejar en éstos de forma clara y meridiana la voluntad de la Administración en esa fundación.

Es habitual y es además lógico que al dejar en manos de la Administración el nombramiento de patronos, ésta nombre a miembros de dicha Administración como patronos. El cargo de patrono no puede ser remunerado por imperativo legal, con lo que no existe ninguna incompatibilidad apriorística en dicho nombramiento; nos podríamos plantear la cuestión de la responsabilidad del patrono designado como tal en función del cargo público que ocupa, cuestión de gran problemática, sobre todo en la perspectiva de si es la Administración designante la responsable directa o subsidiaria de su actuación, pero no es objeto de este trabajo y, por tanto, lo debemos dejar de lado en este momento.

Existe una especialidad, ya que encontramos algunos supuestos en los que la designación de patronos se deja en manos de la Administra-

ción, o incluso miembros del gobierno o el propio gobierno en su conjunto a través del Consejo de Gobierno, pero con un ámbito electivo muy limitado: deberá designar de entre los miembros o representantes de un sector privado concreto (agropecuario, cofradías de pescadores, alimentario, vitivinícola, etc.), como sucede en alguna fundación de nuestro ámbito, con lo que cabe preguntarse si es lógico pensar que esta fundación está controlada por la Administración, cuando los nombrados no reciben instrucciones ni están jerárquicamente subordinados a la Administración que les nombró.

Como hemos visto, el art. 23 bis, al tratar el Consejo de Gobierno, presuponía que el legislador estaba pensando en los supuestos en que la Administración ejercía el control del órgano de gobierno: pues bien, encontramos algún ejemplo en el cual la designación de los miembros del órgano de gobierno se realiza mayoritariamente desde la Administración, pero no entre miembros de la misma, ni se designa a representantes de la misma, sino a personas ajenas a la Administración. La previsión legal no cumple, por tanto, todas las posibilidades que en la práctica se producen, de tal forma que hay supuestos como el que hemos visto en los cuales la participación público-privada prevé sistemas de control mixtos sin predominio necesariamente de ninguna de las entidades participantes, aunque aparentemente sea la Administración la preponderante.

Es relevante, por tanto, redactar el procedimiento de designación de patronos con mucha atención, al efecto de que si se va a producir una designación de patronos por parte de la Administración, que va a convertir en pública a una fundación, sea la fundación consciente de este hecho, e incluso se produzca una asunción de este presupuesto por la fundación, asumiendo un sistema de nombramiento y designación que responda a lo realmente querido por ésta.

En la práctica, ¿cómo se procede en la práctica a la toma de decisiones en el ámbito administrativo en relación con la constitución, extinción o modificación de una fundación? La experiencia nos indica que no hay una política general de promoción de las fundaciones en las Administraciones públicas, sino que es cada una de ellas, y dentro de ella cada departamento o área afectada, la que analiza las distintas figuras jurídicas que le permite la normativa vigente, eligiendo en cada caso entre las distintas posibilidades. A modo de ejemplo, y con finalidades similares, contemplamos cómo tradicionalmente se han usado las empresas públicas, las fundaciones, las asociaciones, los consorcios e incluso figuras que jurídicamente no existen o no están contempladas en ninguna norma jurídica vigente (patronatos, etc.), aunque se asemejan a las mencionadas.

Observamos en la práctica cómo se ha incluso «transitado» entre las distintas formas jurídicas posibles, como a modo de ejemplo,

mediante la creación en un primer momento de empresas públicas, situadas en el ámbito mercantil, para pasar posteriormente a la figura jurídica de fundación mediante la cesión del activo o de parte del mismo a esta figura creada expresamente.

—*¿Por qué se usa la figura jurídica de la fundación por la Administración?*

Entendemos que existen varias razones: por una parte, y en un momento inicial, la huida pura y simple del Derecho administrativo. El Derecho administrativo es un Derecho rígido y garantista, que impone numerosas obligaciones a la Administración que prevé dar un servicio directamente por sí misma, y facilita mucho las cosas la constitución de una fundación con ese fin determinado, sacando del ámbito administrativo todo la cobertura jurídica que le impone este ordenamiento, hacia el Derecho privado.

Una fundación actúa en el tráfico jurídico como un ente de Derecho privado, ya que de tal forma se constituye, lo que incrementa la eficacia y flexibilidad de la figura.

Esta huida del Derecho administrativo se ha visto frenada en los últimos años por diversos factores:

- Interés de los órganos de control y fiscalización por estas figuras, que se ha visto concretada en la elaboración de distintos informes sobre las fundaciones y la participación de la Administración pública en las mismas: Tribunal vasco de cuentas públicas, Tribunal de cuentas del Reino, Oficina de Control Económico, etcétera.
- Interés creciente en los últimos años por regular las fundaciones públicas o del sector público, que se ve plasmada en normas muy recientes de diversas comunidades autónomas.
- Incremento del interés parlamentario por estas figuras, mediante la realización de numerosas preguntas e interpelaciones parlamentarias sobre fundaciones en las que participa la Administración.
- Aprobación de normas que incrementan las obligaciones para estas figuras jurídicas: Ley de contratos del Estado, que las convierte en poder adjudicador; Ley de principios ordenadores de la hacienda de la comunidad autónoma, 23 bis ya mencionado; Ley de función pública (contratación de personal sometida a publicidad, mérito y capacidad); etcétera.

Por otra parte, la salida de un servicio o una actividad administrativa del ámbito puramente administrativo para formar una fundación permite a la Administración un mayor control de este ámbito, ya que continúa financiando la actividad que presta, pero de una forma estanca y mediante líneas de financiación más controladas.

De lo expuesto, ¿podemos concluir que existe un verdadero interés de la Administración por la figura de la fundación? A la vista de la evolución en los últimos diez o quince años, es claramente así. No sólo es la Administración autonómica la que ha mantenido este interés, sino que igualmente la Administración provincial y local ha tenido interés en explorar fórmulas jurídicas fundacionales para la prestación de servicios no esenciales ni de obligada prestación por la administración, sino en ámbitos en los que le es posible pero no obligatorio actuar, como puede ser el fomento de la cultura, el euskera, museos, orquestas, investigación tecnológica, asuntos sociales, etc. Sin embargo, no creo que exista una línea de interés general y directo en esta materia, sino que probablemente hay una aproximación puntual a la figura jurídica, y tras analizar la respuesta práctica, entonces opta por esta figura.

En la práctica asistimos a muy variados modelos en la constitución de fundaciones, atendiendo al interés promotor de la fundación y a la finalidad que persigue: desde fundaciones promovidas íntegramente por privados y dedicadas a la investigación, pero que tienen garantizadas subvenciones de gran cuantía de la Administración pública, hasta fundaciones de base tecnológica con participación accesorias pero constante y mediante subvención mayormente competitiva de la Administración, pasando por fundaciones constituidas por varias administraciones de muy diferente cariz político y nivel administrativo y competencial dirigidas a la promoción de un territorio determinado, o fundaciones en las que la iniciativa privada, sobre todo empresarial, se alía con la iniciativa pública para desarrollar actividades de interés general.

Las fundaciones recientes, con esta iniciativa tan variada, se dirigen a actividades muy diversas, el fomento del euskera, de territorios o zonas determinados, de actividades culturales de celebración de eventos determinados, a la investigación tecnológica de productos y materiales, nanotecnología, física, etc., a la promoción de la informática en las relaciones con los entes locales, a la concesión de becas o ayudas, a la cooperación al desarrollo, etcétera.

A modo de conclusión, y análisis de la práctica, desde la creación de esta Dirección encargada del Registro y Protectorado de Fundaciones del País Vasco se han inscrito más de sesenta fundaciones, alguna se encuentra en fase de finalización del proceso de inscripción.

En todas ellas, de una forma u otra, se manifiesta la colaboración de la Administración y alguno o algunos entes privados, o en el momento de la constitución o está prevista dicha participación en un momento posterior.

Así, observamos cómo en numerosos casos existe dicha colaboración público-privada ya en la constitución, mediante la constitución

conjunta, y la aportación de dotación fundacional por ambos. Así, por ejemplo la «Fundación Euskampus», en la que participan la Universidad del País Vasco; la «Fundación Tecnalia Research and Innovation» y la Fundación «Donostia international Physics Center», todos como fundadores, o la Fundación «Biozientziak Gipuzkoa», en la que participa la Caja de Ahorros de Gipuzkoa y San Sebastián-Kutxa y la Diputación Foral de Gipuzkoa, o «Mintzola Fundazioa», dedicada a la promoción del euskera, en la que participan como fundadores la Universidad del País Vasco, la Diputación de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Villabona, pero también la Fundación «Kutxa» y una asociación privada, a modo de ejemplos de lo que observamos.

En el resto de casos en el que se produce la constitución únicamente desde la promoción privada, es poco habitual encontrar un patrimonio elevado con el que se pretenda llevar adelante la actividad de la fundación, aunque sí lo encontramos en alguna ocasión, como por ejemplo la Fundación «María Isabel Gonzalvo», creada para fomentar el estudio universitario mediante la concesión de becas.

La mayor parte de fundaciones que se crean con capital exclusivamente privado cuentan con una escasa dotación, y son declaradas candidatas, ya desde su constitución, a la obtención de financiación pública de las distintas administraciones, en función de su rama de actividad.

Encontramos formas de colaboración mediante la aportación posterior de cantidades económicas mediante subvenciones con distintas formas, como la Fundación «Basque Culinary Center» de San Sebastián, en la que participa la Universidad de Mondragón y un grupo de siete grandes cocineros vascos, en la que la Administración pública no participa directamente en la constitución, pero sí en cambio han participado de otras formas, mediante la concesión de subvenciones u otras.

Podemos observar que se está produciendo un fenómeno de «modernización» y cambio del concepto tradicional de fundación en el que se consolidaba inicialmente ya un patrimonio dirigido a un fin, concepto que está evolucionando hacia la existencia de una organización no necesariamente dotada de patrimonio suficiente, pero con la capacidad de obtenerlo. Así pues, tanto en el momento inicial, como posteriormente, observamos la participación de la Administración pública en este sector.

Teniendo en cuenta que, eso sí, mayoritariamente las fundaciones declaran y cumplen un fin de interés general que claramente es beneficioso para la sociedad en su conjunto, ello hace que se deba continuar explorando esta figura para la colaboración entre ambos sectores. Como ya decía GARCÍA DE ENTERRÍA en 1992, «las fundaciones son una creación característica de la sociedad civil. Una creación espe-

cialmente integradora, especialmente pacificadora, expresión del ánimo altruista de los miembros de la sociedad, de lo que se ha llamado la solidaridad voluntaria, no la solidaridad impuesta o forzosa»⁴.

Constatamos, a modo de conclusión, igualmente, que, a salvo de las dificultades expuestas que plantea la participación de las Administraciones públicas en las fundaciones, esta forma jurídica se presenta actualmente como una forma idónea de encuentro entre los intereses de ésta y de los «socios» privados con interés en desarrollar actividades de forma altruista y en beneficio de la sociedad en su conjunto. Como expone M. T. CARBALLEIRA RIVERA, el ámbito de actuación de las fundaciones constituidas por la Administración pública son «todo un conjunto de actividades colaterales y complementarias de la actividad típicamente administrativa que, sin perjuicio de su valor intrínseco, coadyuvan y apoyan el fortalecimiento de lo público. Porque ese y no otro es el lugar de las fundaciones creadas por la Administración Pública»⁵.

No me queda sino agradecer la posibilidad de haber participado tanto en el curso de verano como en la edición de este libro, y animar al lector a continuar estudiando el sector fundacional, un sector que tiene una enorme proyección a futuro.

Iñaki PARIENTE DE PRADA

Director de Registros Administrativos y Régimen Local/
Administrazio Erregistroen eta Toki Araubidearen Zuzendaritza
Departamento de Justicia y Administración Pública/
Justizia eta Herri Administrazio Saila
Gobierno Vasco/
Eusko Jaurlaritza

⁴ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁵ M. T. CARBALLEIRA RIVERA, *Fundaciones y Administración Pública*, Barcelona, Atelier, 2009, pp. 187-188.

*Introducción general al curso. La fundación como modelo para la colaboración público-privada*¹

José Miguel EMBID IRUJO
Catedrático de Derecho Mercantil
Universidad de Valencia

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA; EL RETO QUE SUPONE SU REALIZACIÓN EN TIEMPO DE CRISIS ECONÓMICA.—II. LAS ESTRUCTURAS JURÍDICAS SUSCEPTIBLES DE UTILIZACIÓN PARA LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL PRESENTE CURSO:

1. Presentación del tema: Neutralidad de las formas jurídicas *versus* idoneidad de sus

¹ El presente trabajo constituye una detenida revisión de la ponencia presentada al curso de verano de la Universidad del País Vasco, en San Sebastián, titulado «El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas: nuevos enfoques y experiencias prácticas», dirigido por el profesor A. EMPARANZA, catedrático de Derecho Mercantil en dicha Universidad. Como se deduce de su sumario, consta de dos partes: la primera, una suerte de introducción general al curso, en la que se plantean los fines esenciales de la colaboración público-privada, así como la problemática general de las personas jurídicas susceptibles de ser utilizadas a tal efecto; la segunda se dedica al análisis específico de la fundación, como persona jurídica concreta en el marco de la colaboración público-privada, poniendo de manifiesto, en lo posible, sus ventajas y sus inconvenientes. Se ha mantenido deliberadamente el planteamiento originario de la ponencia, dirigido no tanto a un público académico, sino, más bien, a personas y entes jurídicos, públicos o privados, con protagonismo relevante en la cuestión objeto de análisis. Por tal motivo, se ha huido de los problemas exclusivamente teóricos, reduciendo, en lo posible, el número de las notas bibliográficas. Ello no supone, con todo, eludir cuestiones que, si bien tienen, en apariencia, una dimensión conceptual, terminan afectando de manera significativa a la realización concreta de supuestos de colaboración público-privada. Por último, el trabajo ha de verse más como un ensayo que como un estudio acabado, en el que el autor ha intentado buscar caminos claros, tanto generales como concretos, a la hora de construir ciertos perfiles jurídicos básicos de una cuestión llamada a tener un protagonismo relevante en un contexto como el actual, caracterizado por la persistencia de una acusada crisis económica.

caracteres en el marco de la colaboración público-privada. 2. Algunos aspectos de la teoría general de las personas jurídicas de Derecho privado en el ordenamiento español: 2.1. El predominio de los aspectos estructurales y organizativos en las sociedades mercantiles y la pérdida de relieve del ánimo de lucro en su configuración normativa. 2.2. La evolución individualizada de las restantes personas jurídicas y el surgimiento reciente de nuevas categorías (tercer sector, Economía social, Economía sostenible). 2.3. Aspectos recientes: ¿fungibilidad de las personas jurídicas?—3. Apuntes finales sobre la mayor o menor idoneidad de las personas jurídicas de Derecho privado para el logro de la colaboración público-privada: 3.1. Una idoneidad preferente y no excluyente. 3.2. Las finalidades perseguidas por la colaboración público-privada y la adecuación de las formas jurídicas disponibles.—III. LA FUNDACIÓN COMO FORMA JURÍDICA PARA LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: 1. Consideraciones introductorias. 2. Perfiles básicos para el estudio de la fundación como modelo para la colaboración público-privada: 2.1. Los temas centrales del régimen jurídico de la fundación y el marco normativo vigente: A) El interés general en la fundación y su carácter de organización. B) El marco normativo vigente de referencia.—2.2. ¿Fundación privada o Fundación pública? 2.3. Colaboración público-privada transfronteriza y Derecho de fundaciones en la Unión Europea.—3. Apuntes sobre algunos aspectos del régimen de las fundaciones relevantes para la colaboración público-privada: 3.1. La estructura orgánica: la posible pluralidad de órganos en la fundación: A) Consideraciones generales. B) Pluralidad orgánica y tipología fundacional. C) La posición del Patronato en una situación de pluralidad orgánica. D) Los posibles órganos de la Fundación y sus competencias.—3.2. La responsabilidad de los patronos (y, en su caso, de los miembros de órganos distintos del Patronato).—4. Apuntes sobre el significado del Protectorado. 5. La fundación como «cabeza» de un entramado institucional.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA; EL RETO QUE SUPONE SU REALIZACIÓN EN TIEMPO DE CRISIS ECONÓMICA

Hablar hoy de la colaboración entre el sector público y el sector privado en la realización de actividades, con independencia del objetivo concreto que con ellas se persiga, no supone, en sentido estricto, una novedad absoluta. Hay en este asunto una cierta continuidad con planteamientos bien consolidados en el pasado, y cuya adopción ha respondido siempre, al menos en el terreno de los principios, al propósito de cumplir fines de interés general, de difícil realización por la actividad exclusiva de uno u otro sector. Con ser, por ello, un fenómeno conocido, al menos en sus planteamientos básicos, su análisis en el momento presente supone alguna dificultad añadida a la tradicional complejidad de la materia, derivada, sobre todo, de la persistencia y agravamiento de la crisis económica que nos aqueja desde hace varios años. Podemos hablar, por tanto, de que el estudio de la colaboración público-privada desde una perspectiva jurídica, objeto sumario de nuestro curso, constituye, hoy, un reto de no fácil superación, cuya dificultad, con todo, no permite encubrir la evidente necesidad de avanzar en su realización, al servicio, como ya ha quedado dicho, de objetivos y fines de carácter general o común para la sociedad.