

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: UNA OPORTUNIDAD PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

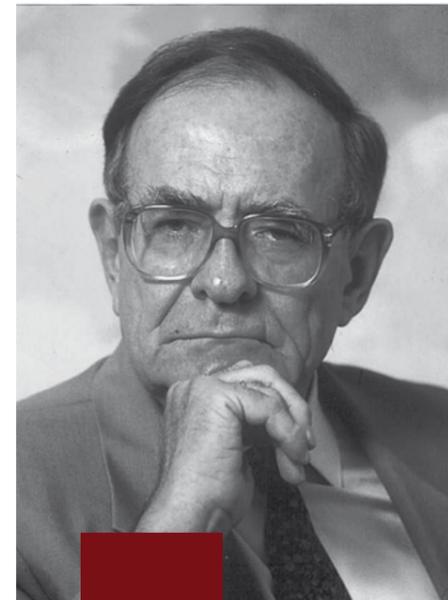
INFORME DE POSICIÓN

■ Asistimos a un escenario de notables cambios socioeconómicos, técnicos, migratorios, asistenciales, escasez de recursos naturales y un largo etcétera que plantea a todos los agentes implicados retos de extraordinaria complejidad. La Administración, como tutora del interés general, en un contexto de serias dificultades presupuestarias, debe garantizar la prestación de los servicios públicos para atender las necesidades de los ciudadanos.

Consciente de ello, la Unión Europea ha promulgado una legislación vinculante que impulsa la colaboración público-privada en la gestión de los servicios públicos como una fórmula que aporta eficacia y eficiencia al aprovechar conocimientos, métodos y sinergias del sector privado.

Para la Cámara de Concesionarios de Infraestructuras, Equipamientos y Servicios Públicos (CCIES) resulta necesario disponer de una argumentación sólida, que permita valorar las aportaciones a la sociedad de la colaboración público-privada, basadas en principios de transparencia, seguridad jurídica y buena gobernanza.

Francesc Sibina, presidente CCIES



■ La Asociación por la Excelencia de los Servicios Públicos (AESP), se creó el 19 de marzo de 2017. Su finalidad es trabajar, sin ánimo de lucro, en el objetivo de que la calidad presida las actividades de las Administraciones Públicas, en todo lo que concierne a las prestaciones que éstas hacen a la ciudadanía.

AESP, ha realizado numerosos estudios en relación con los servicios públicos del ciclo del agua, la sanidad y los servicios sociales, y otras prestaciones a la ciudadanía, defendiendo siempre el criterio de la calidad por encima de todo, con los posibles costes ajustados a la máxima racionalidad, y todo ello en gestión pública o privada (por concesionalidad), pasando siempre por licitaciones para evaluación de toda clase de capacidades, y con plena transparencia.

En este sentido, tanto la gestión pública como la privada deben reunir las condiciones de eficacia, costes bien ajustados a los criterios más adecuados, y capacidad para atender las necesidades al prestarse los servicios públicos.

Ramón Tamames, presidente AESP

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

■ Los ciudadanos españoles serán llamados a las urnas el 26 de mayo de 2019, para elegir a sus concejales quienes, a su vez elegirán a los alcaldes, formándose así los ayuntamientos que durante los próximos cuatro años gobernarán los municipios. En ese sentido, los partidos políticos preparan ya sus programas electorales, al objeto de lograr la máxima representación en los consistorios, a fin de aplicar políticas públicas para mejorar la calidad de vida y para contribuir al progreso económico y social de la ciudadanía.

De cara a esa convocatoria electoral, la Cámara de Concesionarios de Infraestructuras, Equipamientos y Servicios Públicos (CCIES) y la Asociación por la Excelencia de los Servicios Públicos (AESP), han elaborado el presente documento a fin de transmitir a los candidatos, en primer lugar, y a toda la ciudadanía seguidamente, una serie de reflexiones en torno a las distintas modalidades de prestación de los servicios públicos, tan indispensables para la vida cotidiana. Tratando de que, con el mayor rigor y claridad posibles, se expongan las ventajas que para la gestión de los servicios públicos suponen las aportaciones de la colaboración público-privada (CPP).

Al respecto, parece claro que en los últimos tiempos se ha recrudecido el discurso sobre la mal llamada remunicipalización de los servicios públicos. Un concepto erróneo, de entrada, ya que en ningún momento los

ayuntamientos han abdicado de la titularidad pública de los servicios que prestan en pueblos y ciudades. Cosa bien distinta es el hecho que las Administraciones puedan optar por gestionar esos servicios públicos directamente, o bien a través del sistema de concesionalidad, por parte de empresas especializadas, y manteniendo siempre la evaluación y el control sobre los concesionarios.

El referido equívoco se ha fomentado, sin duda, para conseguir réditos electorales por parte de algunos grupos políticos que rechazan, irracionalmente, cualquier presencia del sector privado en el ámbito de la prestación delegada de servicios municipales. Actitud que hallado cierto eco en algunos medios de comunicación que, tal vez por falta de información suficiente, no han contribuido a esclarecer el verdadero alcance de la cuestión: el criterio de la calidad en la prestación de dichos servicios, que debería presidir la toma de decisiones por los nuevos mandatarios a elegir. Así, de manera perversa se ha substituido el principio básico de lo cualitativo por una retórica populista contra toda clase de colaboración público-privada (CPP).

También hemos asistido en tiempos recientes a no pocos procesos de recuperación de la gestión directa de servicios municipales y a la práctica de intensas presiones desde los poderes locales sobre las empresas concesionarias. Especialmente en campos tan sensibles como el ciclo del agua, los servi-

cios funerarios o las guarderías. Con resultados de esa internalización de los servicios que no solamente no mejoran su prestación, sino que, además, a menudo, gravan más a los usuarios, al generarse un notable aumento de tarifas, amén de una pérdida de calidad.

Desde los albores de la civilización urbana, la gestión basada en la colaboración público-privada ha constituido un modelo clave para el progreso de la sociedad y especialmente para los servicios públicos que prestan en los municipios en ámbitos como la salud, la educación, el ciclo del agua, el alumbrado público, la movilidad y el estacionamiento, el medio ambiente, etc.

La experiencia muestra cómo el modelo de gestión CPP permite aprovechar mejor los recursos económicos y técnicos de las empresas, dotando a la ciudadanía de un más alto estado del bienestar. Y la actividad de esas compañías concesionarias, siempre debidamente monitorizadas y controladas, se lleva a cabo con la tutela de la Administración titular del servicio y con arreglo a unas condiciones perfectamente reguladas. Si bien es cierto que, en algún caso, los recursos municipales para ejercer el control han sido insuficientes, con resultados no tan buenos por la referida desatención.

La calidad de vida de los ciudadanos depende en gran medida del correcto funcionamiento

de los servicios municipales, por lo cual resulta sorprendente que en la situación actual de dificultades presupuestarias y de falta de recursos técnicos de las administraciones se apueste por la vuelta, no siempre justificable ni mucho menos, a la gestión directa de los servicios públicos. Es un comportamiento contrario a las recomendaciones de la Unión Europea y a la tendencia generalizada de los países más avanzados, que recurren cada vez más al modelo concesional CPP, tanto para prestar de la forma más eficiente posible sus servicios al ciudadano, como para afrontar con éxito los cambios tecnológicos y los nuevos retos sociales, lo que es indispensable para mantener el más alto nivel socioeconómico de la población.

El presente documento pretende aportar datos objetivos y argumentaciones lógicas para que cualquier persona pueda formar su propia opinión, sobre una cuestión tan relevante de cara al bienestar individual y general, superando la falta de rigor, así como la renuncia al más elemental pragmatismo por parte de algunas autoridades locales.

OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

POSIBILITAR UN DEBATE CIUDADANO SOBRE LAS DISTINTAS FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, BASADO EN UNA INFORMACIÓN VERAZ Y AJENA A CONDICIONANTES IDEOLÓGICOS

La legislación española – en línea con lo esencial del marco regulatorio de la Unión Europea – prevé distintas modalidades para prestar los distintos servicios municipales. Desde las fórmulas basadas en la gestión directa a cargo del propio municipio o de entidades o empresas públicas, hasta las fórmulas de colaboración público-privada que posibilitan el establecimiento de sinergias entre Administración y Empresas, en línea con una concepción de la Administración como garante de los servicios públicos que estén encomendando a gestión privada.

Al mejor de los propósitos, conviene situar el necesario debate ciudadano sobre la cuestión en un marco conceptual correcto, de manera que acabe por escogerse la forma de gestión más adecuada según los objetivos de eficacia (hacer las cosas) y eficiencia (hacerlas bien). Por ello, los criterios para la toma de decisión dependerán de factores como la tipología del servicio, el tamaño y la capacidad financiera y técnica del municipio, la experiencia municipal como ente concedente, y la existencia de un sector empresarial capacitado y competitivo.

DAR A CONOCER A LOS CANDIDATOS MUNICIPALES LAS POTENCIALIDADES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Hoy, en las ciudades españolas se hace más necesario que nunca abordar los grandes retos a los que se enfrenta el mantenimiento del Estado del Bienestar: asegurar su sostenibilidad, garantizando los niveles de calidad y propiciando la renovación de las infraestructuras, y evitando la desvalorización del capital fijo público.

A este respecto, no cabe duda de que las concesiones administrativas, correctamente reguladas y ancladas en su configuración histórica como alianza estratégica entre lo público y lo privado, constituyen la mejor garantía de una gestión eficiente y rigurosa de los servicios públicos, así como del mantenimiento del valor de las infraestructuras y equipamientos municipales.

Conviene transmitir a la opinión pública que el modelo concesional auténtico consiste en una relación leal y equilibrada de colaboración de largo plazo entre un emprendedor y la Administración Pública. Una colaboración en la que el primero aporta conocimiento, capacidad de gestión y recursos, recibiendo a cambio una remuneración justa y razonable ya que asume el riesgo de utilización o de frecuentación por los usuarios. A tales efectos, véase la Directiva europea 23/2014 de Concesiones.

CONCIENCIAR A LOS FUTUROS EDILES SOBRE LA IMPORTANCIA DE ACOMETER POLÍTICAS DECIDIDAS DE INNOVACIÓN PARA AFRONTAR LOS PROFUNDOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS Y SOCIALES

Las ciudades deben asumir su modernización tecnológica, participar activamente en la transición energética y preparar su espacio público ante la nueva movilidad. Todo ello va a requerir grandes inversiones que solamente serán posibles a partir de una intensa colaboración entre las administraciones y las empresas.

Los operadores privados están comprometidos con la innovación y, por lo tanto, deben ser capaces de poner al alcance de los municipios las mejores tecnologías disponibles, gracias a su especialización funcional y a los recursos empleados en la modernización de los equipos, sistemas y procesos.

DECÁLOGO

1. La calidad de los servicios públicos municipales constituye la primera expresión válida de la voluntad de dotar a la ciudadanía de una vida digna y en igualdad de condiciones. En ese sentido, hay que elegir entre gestión pública directa o concesional, en función de calidad, costes, experiencias, nuevas tecnologías, etc con vistas a alcanzar la excelencia en la prestación de los servicios.
2. Los Ayuntamientos, y los demás organismos de gobernanza local, tienen la responsabilidad exclusiva e intransferible de la planificación, dirección y control de los servicios públicos de su competencia.
3. La forma en que se presten estos servicios, debe atender preferentemente a un criterio de calidad, con el objetivo permanente de alcanzar la excelencia. Teniendo en cuenta, muchas veces, el grave problema de despoblación de áreas muy extensas, con gran dispersión poblacional.
4. El coste de los servicios comprende tanto los derivados directamente de la explotación, como los de la inversión neta y también los que provienen del control y evaluación de su calidad. Cualquier balance incompleto que se presente a los ciudadanos comporta una falta grave de lógica económica y de transparencia.
5. Existe en España un acreditado sector concesional con amplia experiencia en la prestación de todo tipo de servicios municipales, como el inventario histórico demuestra.
6. Los más importantes organismos internacionales, las Naciones Unidas y la Unión Europea de forma expresa, apuestan claramente por la colaboración público-privada, CPP, que puede redundar en mejor calidad, más bajos costes, etc.
7. La investigación y la innovación (I+D+i), son claves para la mayoría de los sectores en los cuales se prestan servicios públicos municipales. En esa dirección, la existencia de operadores privados ya experimentados permite la continua introducción de nuevos procesos y de las mejores tecnologías, economía digital, inteligencia artificial, etc.
8. Las fórmulas de CPP facilitan la promoción profesional, favorecen un empleo de calidad, y garantizan la continuidad de los puestos de trabajo. Impidiéndose, además, en gran medida, un nepotismo que llega a considerarse normal, el bloqueo del intrusismo laboral que resta eficiencia, y la lucha contra cualquier tipo de corruptelas o corrupción.
9. Los Ayuntamientos deben proceder a la substanciación de las licitaciones de servicios, aportando unos pliegos de condiciones rigurosos, y que contengan todos los elementos necesarios para definir y valorar los contratos que vayan a tener un largo periodo de vigencia.
10. Asimismo, los Ayuntamientos deben establecer procedimientos eficaces de seguimiento, control y evaluación de los servicios prestados, con el objetivo de garantizar su calidad y evaluar sus costes a fin de reducirlos en lo posible.

ARGUMENTARIO SOBRE
LA COLABORACIÓN
PÚBLICO-PRIVADA
EN LA ESFERA LOCAL

1. LA IMPORTANCIA DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA ESFERA LOCAL

REFERENCIAS HISTÓRICAS

La participación de los operadores privados en la prestación de los servicios públicos esenciales mediante fórmulas concesionales no es un hecho novedoso, sino que hunde sus raíces en lo más profundo de la historia: han estado presentes desde la civilización romana hasta el actual Estado del Bienestar, protagonizando episodios tan brillantes como el acelerado desarrollo del ferrocarril en el siglo XIX.

En el Imperio Romano se desarrollaron formas primitivas concesionales en el abastecimiento de aguas o en la recaudación de impuestos y se pusieron en práctica instituciones en las cuales la retribución del capital dependía del éxito o fracaso de la operación financiada, como el *foenus nauticus*.

En la Edad Media, particularmente en las florecientes ciudades europeas, proliferaron diversas fórmulas de colaboración entre las autoridades políticas y el sector privado para la gestión de obras públicas, servicios y funciones de titularidad pública, basadas en la aportación de capital privado y en la remuneración derivada de la explotación.

La gran expansión de los países europeos hacia el continente americano y Asia, desde el comienzo de la Edad Moderna, su dominio de los mares y la construcción de un nuevo comercio mundial no sería explicable sin las

técnicas contractuales e institucionales que se desarrollaron aquella época con la creación de compañías público-privadas, concesiones marítimas y portuarias, concesiones comerciales...

Con todo, fue a partir de la revolución industrial cuando las formas concesionales alcanzaron un extraordinario auge. La implosión de las redes ferroviarias constituye un episodio de referencia en el que se pone de relieve cómo gracias al concurso de las compañías privadas se acometieron formidables empresas. Basten dos ejemplos: en el Reino Unido, en sólo una década, 1830-1840, se construyeron 10.000 kilómetros de ferrocarril por operadores privados. Y en la convulsa y arruinada España del siglo XIX, se fue capaz de instalar 4500 Km de nuevos raíles entre 1855 y 1865, con un ritmo constructivo que en algún ejercicio puso en servicio más de 750 Km. Una hazaña que aúna capacidad de la ingeniería con inteligente aplicación de sistemas de financiación propios del modelo concesional.

Las concesiones administrativas se aplicaron a finales de aquel siglo también con profusión a los grandes servicios urbanos que revolucionaron la calidad de vida de los ciudadanos: el suministro de gas y el alumbrado público, el abastecimiento domiciliario de agua, la generación y distribución de energía eléctrica.

A lo largo de todo el siglo XX, las concesiones administrativas han sido un factor vertebral en la consolidación de los nuevos servicios públicos del Estado del Bienestar (sanidad, vivienda, educación, servicios sociales y movilidad) así como de la revolución tecnológica y de las comunicaciones electrónicas que preside el naciente milenio.

En el ámbito local, la consolidación de la titularidad municipal sobre múltiples servicios se consigue a partir de garantizar su prestación bajo fórmulas de gestión indirecta, ampliamente utilizadas por todo tipo de Ayuntamientos en el ciclo del agua, en la gestión de residuos y limpieza urbana, en el transporte público, los aparcamientos urbanos y en toda la gama de los servicios de atención social y personal, especialmente las residencias de la tercera edad.

En las últimas décadas, la aplicación de las distintas fórmulas de colaboración público-privada no solamente ha contribuido a la plena satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, sino que ha contribuido a desarrollar un potente sector económico capaz de generar miles de puestos de trabajo cualificados y estables, así como de posibilitar su expansión internacional.

EL EMBLEMÁTICO CASO DE LOS JUEGOS OLÍMPICOS DE BARCELONA

Si hay un episodio reciente que ejemplifica como nadie las posibilidades de crecimiento armónico de una ciudad y de aumento de calidad de vida de sus habitantes, es el de la celebración de los Juegos Olímpicos de Barcelona.

Que este acontecimiento significó para la capital catalana una intensa renovación de la infraestructura urbana y un más que positivo influjo sobre la calidad de vida de sus ciudadanos es de sobras conocido. Pero quizás pocas personas son conscientes de la relevante contribución que tuvo, para el éxito de la operación, la decisiva participación de la iniciativa privada.

El economista Joan Ráfols, lo describe en un artículo publicado aquel año 1992 en la revista ESPAIS: del total de los 768.000 millones de pesetas invertidas en las infraestructuras y equipamientos construidos para los Juegos, más de 326.000 fueron aportadas por el sector privado, lo cual significa el 43% de la inversión efectuada.

Las actuaciones de sector privado no sólo se dedicaron a la promoción y construcción de viviendas en la Vila Olímpica, sino que desde el sector concesional atendieron a las necesidades de movilidad, aparcamientos de vehículos y urbanización (túneles y accesos a Barcelona) al sector portuario (integración urbana del *Port Vell* y construcción del *Port Olímpic*), a los servicios de saneamiento y abastecimiento de agua, al establecimiento de galerías de servicios, a las telecomunicaciones, al suministro de energía eléctrica y de gas natural...

Puede afirmarse con pleno conocimiento de causa que uno de los hitos olímpicos conseguidos por Barcelona fue la absoluta rentabilización de las inversiones realizadas, tanto las procedentes del sector público como las aportadas por los diversos concesionarios. El hecho de que el sector privado igualara

prácticamente las cifras aportadas por el erario público constituye, sin ninguna duda, la constatación del acierto que tuvieron las Administraciones al diversificar la financiación de las obras olímpicas.

Aquella Barcelona del 92 deslumbró al mundo entero. La clave del éxito radica en la fuerte implicación de buena parte de la sociedad, ejemplificada en la admirable figura del voluntariado olímpico. Pascual Maragall y su equipo fueron capaces de tejer una leal cooperación interadministrativa y una eficaz colaboración con el sector empresarial. Todo un ejemplo que nadie debiera olvidar.

CASUÍSTICA ACTUAL DE LAS CONCESIONES EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Los servicios de competencia municipal que consumen mayores cuotas de recursos procedentes de las haciendas locales son: transporte público, policía local, atención a personas en riesgo de exclusión social, limpieza de calles, recogida y tratamiento de residuos, cuidado de parques y jardines públicos, abastecimiento de agua y saneamiento, regulación del tráfico y políticas de movilidad, prevención y extinción de incendios, promoción del deporte y urbanización de vías y espacios públicos. Excluyendo las funciones policiales y los bomberos, en el resto de los servicios existe una amplia presencia de la colaboración público-privada.

Y también una gran diversidad de situaciones: desde las grandes ciudades a los pequeños municipios, desde los problemas de

congestión de las áreas metropolitanas hasta los riesgos de despoblación de territorios rurales, podría decirse que hay un continuo y fructífero ejercicio por parte de los Ayuntamientos de su capacidad de utilizar las distintas modalidades de gestión de los servicios, a partir de las posibilidades que la legislación española les ofrece. Es un escenario muy dinámico: se abren a menudo nuevas demandas sociales que los municipios responden con la aplicación de nuevas fórmulas de gestión. Un buen ejemplo lo constituyen las instalaciones deportivas a cuyo desarrollo ha contribuido la aplicación de la gestión indirecta.

Este carácter cambiante se acentúa a partir de las crecientes demandas sociales y a partir de las nuevas exigencias ambientales. En esta cuestión, la gestión unificada del ciclo del agua constituye el paradigma de un planteamiento racional y sostenible, que no hubiera sido posible sin la decisiva participación de las compañías privadas o mixtas.

APUESTA INTERNACIONAL POR LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

En una cuestión tan relevante como el derecho humano al agua potable y al saneamiento, las Naciones Unidas, en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, establecen en su objetivo número 17 que es preciso fomentar y promover la constitución de alianzas en las esferas públicas y público-privadas para facilitar la consecución de dichos ODS 2030.

Por otra parte, la Unión Europea ha promulgado legislación vinculante para impulsar

la colaboración público-privada en materia de servicios públicos (Directivas 2014/23 y 2014/24), considerando que favorece una mejor prestación de los mismos en base tanto a la existencia de restricciones presupuestarias de las administraciones públicas como a la mayor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio al aprovechar conocimientos, métodos y sinergias del sector privado. La UE enfatiza el papel del Estado como regulador y garante del interés público, pero también como incentivador de la colaboración con los operadores empresariales para conseguir la excelencia y aplicar permanentemente la investigación y la innovación tecnológica.

2. ¿QUÉ APORTA HOY LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA A NUESTROS AYUNTAMIENTOS?

EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD EN LA GESTIÓN

La legislación española de Régimen Local establece que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse “de la forma más sostenible y eficiente” de entre distintas posibilidades establecidas, sean por gestión directa o por gestión indirecta. Y la reciente Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público concreta que, para optar a una determinada fórmula, deberán compararse los resultados del modelo de gestión vigente con el que se pretenda implantar, para evaluar el cumplimiento de los principios de eficiencia y sostenibilidad económica.

El mandato del legislador resulta meridianamente claro: la elección del sistema de gestión vendrá determinado por como éste aporte eficiencia a la prestación del servicio. Los operadores privados parten con ventaja en esta cuestión. Es evidente que un contexto de competencia en el mercado incentiva mejoras en los costes y en la calidad de la prestación. Las empresas privadas pueden conseguirlo gracias a factores diversos: el Know-how y la especialización sectorial, el acceso a la innovación, la mayor flexibilidad organizativa y capacidad de adaptación, la ausencia de rigideces burocráticas que encarecen la compra de productos y servicios a las administraciones públicas, así como

las dificultades que conlleva la gestión del personal del sector público y finalmente la experiencia del sector privado en la correcta asignación de riesgos.

Los datos disponibles son contundentes. En el sector de recogida y tratamiento de residuos y limpieza urbana, el ahorro promedio de las empresas privadas con respecto a las públicas es del orden del 15% en los productos consumibles, superando el 25% en los seguros, las aplicaciones informáticas y la telefonía móvil¹.

ESTABILIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Un elemento muy valorado por la ciudadanía es la continuidad en las políticas públicas tanto por lo que se refiere a los servicios municipales como a la atención a las personas. Más allá de los cambios de signo en el gobierno municipal debe garantizarse la estabilidad en su prestación. La existencia de contratos concesionales cuyo período trasciende al mandato del consistorio constituye una garantía en este sentido. Se podrá alegar, que tampoco las fórmulas de gestión directa resultan afectadas por la alternancia política, y es así en muchos casos. Sin embargo, el riesgo de modificar los criterios bajo los cuales se ejecutan los servicios existe, habiéndose producido episodios

de caprichosos e injustificados cambios de rumbo con grave afectación a los derechos de los ciudadanos.

Las concesiones u otras fórmulas de colaboración público privada, como es bien sabido, están sujetas a las directrices contractuales y están protegidas por el ordenamiento jurídico. Gracias a esta característica la estabilidad en la prestación de los servicios queda plenamente garantizada, sin perjuicio de la obligada acción tutelar por parte de la administración pública y de las legítimas facultades de los gobiernos municipales para evolucionar las políticas en función de sus programas electorales.

RECURSOS PARA LA FINANCIACIÓN DE INVERSIONES Y LIBERACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS QUE PODRÁN SER DESTINADOS A POLÍTICAS SOCIALES

A menudo la prestación de servicios públicos municipales requiere fuertes inversiones por parte de quién los opera. Pensemos en la adquisición de las flotas para la recogida de residuos urbanos o en la construcción o renovación de instalaciones de tratamiento, distribución y saneamiento de agua. Articular la realización de estas inversiones en los contratos de concesión supone salvar las limitaciones presupuestarias públicas al cuantificar los costes consiguientes en plazos superiores al año en que se efectúan.

Ello origina tres efectos positivos para la hacienda pública. En primer lugar, si se cumplen

las condiciones establecidas por EUROSTAT dichas inversiones no computan para el cálculo de la deuda pública. En segundo lugar, las empresas que gozan de mayor capacidad de negociación y están sometidas a menos rigideces en la contratación de obras y de compras, consiguen mejores precios que las administraciones públicas (evaluadas por la CEOE en el 6'1% en la compra de vehículos y del 25% en aplicaciones informáticas).

Pero sin lugar a duda, el tercer efecto positivo es el de mayor relevancia desde el punto de vista del interés público. Se trata de la liberación de recursos económicos que ello supone para la hacienda local. Cuando la inversión es efectuada por el concesionario y amortizada a lo largo de la vida del contrato, el municipio puede destinar las importantes cifras que debiera haber invertido, en caso de asumir directamente el servicio, a otras funciones de alto valor social fuertemente demandadas por la ciudadanía.

CALIDAD EN LOS EMPLEOS Y ESTABILIDAD LABORAL

Los partidarios de la remunicipalización suelen adoptar como uno de los principales argumentos en defensa de sus tesis la supuesta mayor calidad del empleo público en relación con el empleo ofertado por las empresas concesionarias. Se atribuyen este valor aduciendo la estabilidad de los contratos administrativos y laborales de la Administración, así como unas privilegiadas condiciones laborales (menos días de trabajo, salarios más elevados...).

¹ Datos del Departamento de Asuntos Económicos y Europeos CEOE, julio 2018.

Sin embargo, aunque efectivamente los trabajadores del sector público gozan de prerrogativas por lo que se refiere a su estabilidad y a ciertas condiciones como permisos y limitación horaria de su dedicación, no puede decirse lo mismo de sus posibilidades de promoción siempre sujetas a las rigideces de las plantillas y limitadas al seno de la propia institución, lo cual contrasta con las múltiples oportunidades que ofrecen las empresas privadas tanto en el seno del propio servicio como en otros servicios prestados por la misma.

Cabe destacar que, las ventajas de cara a la eficiencia que consiguen los operadores privados no procede de las diferencias retributivas sino de su mejor gestión de los recursos humanos. Los datos referentes a los niveles de absentismo resultan muy relevantes. Según datos del INE, referidos a los diez últimos años (2008-2017) la diferencia entre el grado de absentismo en el sector público y privado es siempre superior a los 5 puntos porcentuales (de menos del 8% en el sector privado y superior al 13% en el público, por lo que se refiere al año 2017)².

Un último aspecto juega también a favor de la estabilidad en la ocupación del sector concesional. Como es bien sabido, al transmitirse la prestación del servicio de una a otra empresa opera la subrogación total de los empleos vinculados al mismo, con total y plena garantía de continuidad de los puestos de trabajo. Muy distinto es el caso de la extinción de un contrato y posterior asunción de la gestión directa por parte del municipio. Estos casos no constituyen un supuesto de

subrogación empresarial y suelen comportar importantes problemas de orden administrativo para dar continuidad a los trabajadores del servicio.

I+D+I

Es de sobras conocido que el entorno de la Administración local no es el más propicio para la gestión y desarrollo de actividades con alto contenido de innovación tecnológica y organizativa como requieren la mayoría de los servicios municipales. Las causas son múltiples: el apego al estatus quo, la resistencia de las estructuras administrativas a los cambios, la aversión al riesgo, la crónica escasez de recursos y las dificultades para comprometer planes plurianuales, la dificultad de plantear procesos audaces ante la opinión pública...

En cambio, si el Ayuntamiento ejerce el rol de ente concedente tiene la necesidad de regular y supervisar empresas privadas muy robustas y tecnológicamente sofisticadas lo cual le conduce hacia una organización capaz de absorber las innovaciones del operador, capaz de interpretarlas en términos de mejora para el ciudadano.

En definitiva, los objetivos de I+D+i se conseguirán a partir de la cooperación entre el sector público y el sector privado, aportando el primero su visión del interés general y el segundo su capacidad de acceso a una amplia red de conocimiento gracias a su experiencia en los múltiples escenarios donde está presente.

CREACIÓN DE OCUPACIÓN Y DINAMISMO ECONÓMICO EN EL SECTOR

Sin ningún lugar a dudas la existencia de un sector empresarial capaz de operar servicios públicos constituye un elemento muy positivo para un país. La experiencia acumulada en la prestación de un servicio, en una determinada ciudad, puede aplicarse para reproducir el modelo en otros ámbitos geográficos. Se exporta conocimiento y se crea valor añadido, todo lo cual redundará en la consolidación de compañías que aportan ocupación y dinamismo. Es de destacar que resulta mucho más difícil reproducir este mecanismo si quién presta el servicio es una empresa pública o incluso el propio Ayuntamiento. Su capacidad de exportar servicios es compleja desde el punto de vista normativo – y más a partir de la LARSAL – y raramente aporta cuotas significativas de empleo adicional a la ciudad.

Por otra parte, el grado de especialización de las empresas privadas permite aplicar a cada ciudad en la que operan las innovaciones disponibles en su red, lo cual conlleva dos efectos muy positivos. El primero redundará en la calidad del servicio, y también en el sector público. Ambos se benefician de la transferencia de conocimiento aportada por la empresa. Y el segundo efecto consiste en la adquisición de nuevas capacidades por parte de su personal que actúa como vector de dinamización económica de la ciudad.

TRANSPARENCIA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

La existencia de una relación contractual entre un ayuntamiento y un operador externo en la que se fijan los requisitos para la correcta prestación del servicio y se delimitan por una parte las potestades de la Administración concedente como regulador del servicio y por otra parte las obligaciones del concesionario como operador del mismo, favorece la transparencia, impide la confusión de papeles y limita las intromisiones partidistas y el riesgo de nepotismo.

Cuando el ente responsable del control del servicio coincide con el prestatario, existe una peligrosa tendencia a minimizar las deficiencias, amagar los errores lo cual puede conducir al deterioro de su calidad. Por contra en los modelos concesionales, la administración puede y debe concentrar su atención en la evaluación de la calidad y por consiguiente en el control del operador. Ni éste, motivado por demostrar su eficacia, ni el ente concedente que debe rendir cuentas ante los ciudadanos, tienen razón alguna para no ser transparentes.

² INE, Encuesta de población activa. Resultados nacionales. Ocupados que no han trabajado en la semana de referencia/total ocupados.

3. LOS REQUERIMIENTOS PARA LA EFICAZ PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

LA GOBERNANZA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LOS MUNICIPIOS PLANIFICAN, DIRIGEN Y CONTROLAN

Según el catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona, Joaquín Tornos, *“la reacción en contra de las formas de gestión privada ha sido debida, en buena medida, a que las entidades locales se han dado cuenta de que habían ido perdiendo el control sobre los concesionarios, de que era el concesionario quien acababa imponiendo las condiciones, acababa redactando, de alguna manera, los pliegos y de que, sucesivamente, iba subrogándose en los sucesivos contratos. Pues bien, si esto es así, lo que hay que hacer es recuperar el control, pero no necesariamente pasar a la gestión directa.”*³

La advertencia del profesor Tornos resulta muy oportuna para apelar a la plena asunción de las responsabilidades de los municipios. Se trata de prestar servicios públicos cuya titularidad les corresponde. Si en función de criterios de eficacia y eficiencia se apuesta por su gestión indirecta, ello no significa que el poder local deba desentenderse de dichos servicios. Al Ayuntamiento y, solo al Ayuntamiento, les corresponde planificar el alcance de la prestación encomendada a la compañía privada, dirigir todo el proceso, desde la licitación y contratación, pasando por su implantación efectiva y controlando que responde a las directrices del pliego a lo largo de toda su vigencia.

El ejercicio de las potestades municipales requiere la habilitación de los técnicos municipales -tanto de las áreas técnicas como de los servicios jurídicos y económicos- que deben ser capaces de planificar el servicio, de redactar los

pliegos de condiciones técnicas y administrativas en función de los objetivos establecidos, así como de establecer los procedimientos de seguimiento y de control correspondientes y mantener un alto nivel de tutela a lo largo del periodo concesional.

PROCESOS DE LICITACIÓN RIGUROSOS, PLIEGOS DE CONDICIONES ADECUADOS, CONCURSOS EQUITATIVOS, RESOLUCIÓN ATENDIENDO A CRITERIOS CUALITATIVOS

Como se ha dicho, el proceso de licitación de las concesiones y otras fórmulas de gestión indirecta requiere en primer lugar que la autoridad local tenga las ideas muy claras sobre las características del servicio a prestar: debe existir un detallado proyecto que defina tanto sus aspectos técnicos como los económicos.

Los pliegos de condiciones constituyen el elemento fundamental del proceso, debiendo recoger las prescripciones que se exigirán con el máximo detalle previendo además los elementos de flexibilidad indispensables para la permanente adecuación del contrato a los cambios de la sociedad.

Es conveniente acertar en el procedimiento de adjudicación, evitando las subastas o cuasi-subastas que suelen conllevar mil y un problemas al no priorizar la calidad, que no lo olvidemos, es el objetivo básico de todo servicio público. Asimismo, debe garantizarse un concurso realmente competitivo que favorezca la participación del máximo número de licitadores lo cual redundará en mejores ofertas. No puede existir ninguna discriminación entre los nuevos aspirantes y el operador incumbente.

Todo el procedimiento de licitación debe efectuarse con la máxima publicidad y una absoluta transparencia de manera que la adjudicación sea jurídicamente sólida y políticamente indiscutible.

SEGUIMIENTO INTENSIVO Y EVALUACIÓN CONTINUADA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PRESTADOS. HABILITACIÓN DEL FUNCIONARIADO MUNICIPAL PARA EFECTUAR CON EFICACIA ESTOS COMETIDOS

El profesor Eduardo García de Enterría explicaba que *“una de las positivas ventajas que proporcionan los sistemas de gestión indirecta es el hecho que la Administración titular del servicio adopta con naturalidad e incluso con natural energía esta función de control y fiscalización sobre la entidad que ejerce directamente el servicio, imponiéndole una diligencia cuidadosa mediante la intimación de un orden completo de sanciones disponibles. En la gestión directa, por el contrario, al ser unívocas la titularidad y el ejercicio del servicio, se corre el riesgo, que se actualiza con notoria frecuencia, de que la Administración asuma el punto de vista del egoísmo empresarial y no el de la efectividad del servicio, y justifique, en consecuencia, las imperfecciones en la realización del servicio del mismo, cuya fiscalización y gestión no es ya realizada por entidad alguna. Este riesgo evidente debe obviarse mediante el cuidadoso montaje de organismos de control en el sentido indicado, y por la referencia del orden de sanciones (y alternativamente de estímulos y premios) a los gestores inmediatamente responsables.”*

Para que la ventaja a que se refería el ilustre jurista sea posible es necesario concitar dos elementos por parte de las autoridades municipales. En primer lugar, el establecimiento de todos

los mecanismos de seguimiento y de evaluación del contrato de manera que la empresa operadora esté permanente y rigurosamente sujeta a los controles del ente concedente. Resulta una evidencia que esta actuación pública solamente será posible en la medida que la Administración disponga del personal habilitado para realizarla. Por tanto, convendrá especializar al funcionariado municipal en las competencias necesarias para ejercer el mencionado ejercicio de control, dotándolo además con suficiencia de recursos a los efectos que no se desatienda en ningún momento la tarea fiscalizadora.

PERMANENTE ADECUACIÓN DE LOS SERVICIOS A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN

Los acelerados cambios tecnológicos y las crecientes demandas sociales generan un escenario muy dinámico para los servicios públicos. Se hace necesario adecuar permanentemente la manera de prestarlos. Y tanto para los casos de gestión directa, como indirecta, la Administración debe asumir la responsabilidad de modificar todo lo necesario para que los ciudadanos no sufran pérdida de calidad en la prestación del servicio.

Es conocida la mayor facilidad de adaptación al cambio del sector privado cuyo comportamiento es ajeno a las rigideces de todo tipo que afectan el sistema administrativo. Sin embargo, si la actuación de una empresa concesionaria está constreñida en exceso por el marco contractual, difícilmente podrá aplicar esta ventaja competitiva. Ello concita la necesidad de que en los Pliegos y en los contratos, queden establecidas las pautas necesarias para dotarlos de flexibilidad, sin que ello, obviamente, suponga una discrecionalidad contraria al espíritu del servicio público que le ha sido encomendado.

³ Joaquín Tornos Mas, La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. Cuadernos de Derecho Local, febrero 2017. Fundación Democracia y Gobierno Local

4. CONCLUSIONES —

■ En la actualidad las Administraciones Públicas deben hacer frente con sus limitados recursos humanos, técnicos y económicos a las necesidades prioritarias de los ciudadanos como la salud, la asistencia social a la infancia, a los mayores y a la ciudadanía en situación de desigualdad, la dependencia, la educación, la vivienda... A pesar de los notables esfuerzos de los municipios, resulta complejo atender con suficiencia las demandas sociales en todos estos ámbitos. Distraer parte de sus recursos para dedicarlos a la prestación de servicios que podrían ser encomendados al sector privado no parece una alternativa racional y sostenible.

Las Corporaciones Locales pueden contar con el concurso de las empresas operadoras de servicio que les ofrecen una gestión eficiente y profesional de buena parte de los servicios públicos municipales, lo cual redundaría en su calidad y sobre todo en una mejor atención a la ciudadanía.

La voluntad de excluir al sector privado a través de los mal llamados procesos de remunicipalización no responde, por el contrario, a criterios de equidad, calidad y sostenibilidad, sino a prejuicios ideológicos e, incluso, a meras operaciones propagandísticas de marcado cariz populista.

Sería deseable plantear unos programas electorales donde las fórmulas de prestación de servicios comprometidas ante los electores respondieran exclusivamente a la voluntad de maximizar la eficiencia y garantizar plenamente la equidad y la sostenibilidad.

Es por estos motivos que las entidades CCIES y AESP están a disposición de las candidaturas municipales para aportar cuantos datos e informaciones que les puedan resultar de utilidad a la hora de confeccionar sus programas electorales.

5. REFERENCIAS —

- Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero sobre contratación pública.
- Directiva 2014/23/UE de 26 de febrero relativa a la adjudicación de contratos de concesión.
- Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 25 de setiembre de 2015 sobre “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*”
- Número monográfico de la QDL43 (cuadernos de derecho local). “*La remunicipalización de los servicios públicos locales*”. Joaquín Tornos Feliu, José María Feliu et al. Febrero de 2017. Fundación Democracia y Gobierno local.
- Remunicipalización, ¿Ciudades sin futuro? Ramón Tamames et al. 2017. Profit Editorial
- Documento del Departamento de Asuntos Económicos y Europeos CEOE: “*La colaboración público-privada en las concesiones municipales/gestión de los servicios y obras públicas municipales*”. Julio de 2018.
- Documento núm.3 de CCIES: “*Informe sobre la Gestión Directa/Indirecta del Ciclo del Agua*”. Abril 2017.
- Revista ESPAIS. Núm. 34. “*L’impacte dels Jocs Olímpics de Barcelona*”. Joan Rafols. 1992. Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- “*El interés público y su satisfacción con la colaboración público-privada*”, José María Gimeno et al. Cambra de Comerç de Barcelona. Mayo del 2017.
- “*La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*”, José María Gimeno et al. Cambra de Comerç de Barcelona. Diciembre del 2018.
- “*La colaboración Público-privada en la gestión de los servicios públicos*”, Ramón Tamames et al. Revista del Instituto de Estudios Económicos/2018.

Abril 2019 | Informe de Posición