

**LA PARTICIPACIÓN DE LA
EMPRESA EN LA GESTIÓN DE
SERVICIOS PÚBLICOS Y EN LA
REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE
INTERÉS GENERAL.
¿UNA OPORTUNIDAD DE
NEGOCIO?**

Javier Luna Quesada

jluna@ugr.es

Técnico Superior de Administración General

Jefe de Servicios Generales

Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Granada

Profesor Asociado de Derecho Administrativo

Facultad de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte

Universidad de Granada

Índice

- 1. El papel del operador privado en la gestión de servicios públicos o en la realización de actividades de interés general**
- 2. Formas de colaboración entre el sector privado y el sector público.**
- 3. ¿Cómo elegimos a la empresa más adecuada en cada caso?**
- 4. ¿Cómo se diseña un servicio para que sea atractiva su prestación por una empresa? ¿Cómo se diseñan los proyectos para que sean viables y la empresa privada decida arriesgar e invertir en aquellos? ¿Cómo conciliar la viabilidad del proyecto con los intereses sociales (tarifas reducidas, instalaciones deficitarias, etc.) y los intereses empresariales ?**
- 5. ¿Cómo garantizar desde la administración pública la calidad de los servicios, la cantidad y calidad del empleo generado por el contrato en cuestión y las buenas prácticas ambientales por parte del operador privado?**
- 6. El control de las concesiones y servicios prestados de forma externalizada**
- 7. Algunas experiencias que sirven “para aprender”**
- 8. Conclusiones**

Una aclaración a modo de justificación

- El texto que sigue es sólo una reflexión hecha desde la experiencia que el conferenciante tiene “atesorada” durante más de 25 años trabajando en distintos puestos en la administración municipal, limitada también al tiempo concedido.**
 - Defiendo la colaboración responsable y bajos controles eficientes y eficaces entre lo público y lo privado. Uno y otro “aprenden de forma continua en esa relación”.**
 - Soy consciente de que muchos servicios públicos se prestan gracias a la existencia de empresas privadas, que con su capacidad para innovar nos prestan servicios de primera calidad en los denominados servicios esenciales.**
 - La Administración Pública ha mejorado en los últimos años gracias a la influencia del sector privado, utilizando técnicas de gestión en lo público que ya habían probado su eficacia en el sector privado.**
 - El sector público local en el ámbito del deporte debe reducirse en beneficio del sector privado. Una sociedad moderna se caracteriza por un tejido empresarial fuerte y dinámico**
 - La aparición de un sector privado deportivo “en régimen de concesión” está posibilitando la “comparabilidad” entre la gestión pública y la privada con los beneficios que ello conlleva.**
-

El papel del operador privado en la gestión de servicios públicos o en la realización de actividades de interés general

Lo público ha dejado ser monopolio de las Administraciones públicas para convertirse en un espacio en el que interactúan aquellas y el sector privado. Las administraciones consiguen dar un buen servicio a los ciudadanos y para las empresas la gestión o provisión de servicios se convierte en una oportunidad de negocio.

Crecimiento de la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos. ¡Hoy ya no es un tema controvertido!.

La prestación de servicios públicos o la realización de actividades de interés general son una oportunidad de negocio a la par que una fuente de generación de empleo.(Directiva de Servicios)

La colaboración se materializa a través de la externalización que puede consistir en la prestación de servicios o en la asunción de riesgos mediante la explotación de una instalación con o sin realización de una inversión previa, sea obra o equipamiento o ambas.

La externalización es un signo que caracteriza a la “Nueva Administración Pública

FORMAS DE COLABORACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN

- Formas en las que la empresa no se asumen riesgos pues la administración paga un precio por el servicio que recibe.

- Contratos de servicios deportivos
- Contratos mixtos de servicios integrales
 - SIN TRANSFERENCIA DE RIESGOS

Formas en las que se asumen riesgos

- Contrato de concesión de obra pública
- Contrato de gestión de servicio público
- Contrato de concesión de uso privativo del dominio público
- Contrato de colaboración público-privado
 - CON TRANSFERENCIA DE RIESGOS Y REALIZACIÓN DE INVERSIÓN CUANTIOSA

Otras formas de colaboración

- Empresas públicas de capital mixto
- Participación en consorcios
- Participación en fundaciones privadas
 - Nota: no nos referiremos a estas formas por ceñirnos al ámbito de la Ley de Contratos del Sector Público

¿Cómo elegimos a la empresa más adecuada en cada caso?

- ❑ En el expediente se justificara adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato
 - ❑ Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que responda a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato,
-

¿Cómo se diseña un servicio para que sea atractiva su prestación por una empresa?

- Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.
 - Los precios fijados en el contrato podrán ser revisados o actualizados.
 - Los contratos, cuando su naturaleza y objeto lo permitan, podrán incluir cláusulas de variación de precios en función del cumplimiento de determinados objetivos de plazos o de rendimiento, así como penalizaciones por incumplimiento de cláusulas contractuales, debiendo determinar con precisión los supuestos en que se producirán estas variaciones y las reglas para su determinación.
-

¿Cómo conciliar la viabilidad del proyecto con los intereses sociales (tarifas reducidas, instalaciones deficitarias, etc.) y los intereses empresariales ?

Partiendo de la consideración de que el empresario tiene derecho a un beneficio y que por tanto la inversión que realice tiene que recuperarla.

Cuando la inversión sea inviable tanto para la administración como para el sector privado debe hacerse de forma mixta.

El proceso de aprobación de tarifas, de determinación del canon mínimo o determinación del proyecto deben tener en cuenta lo dicho anteriormente.

La preparación de un expediente de concesión y su gestión posterior requiere de la participación de personal debidamente preparado para tener en cuenta las condiciones anteriores. Para decidir si se modifican o no unas tarifas o si el equilibrio económico se ha roto es necesario disponer de conocimientos económico, que en muchos casos los Ayuntamientos carecen de ellos, lo que constituye una debilidad.

❑ El Plan económico financiero.

- **Sistema de tarifas.**
 - **Presupuesto de inversión.**
 - **Costes de explotación.**
 - **Gastos financieros estimados.**
 - **Incidencia de los rendimientos de la demanda de utilización de la obra en la tarifas, en las previsiones de amortización y en el plazo concesional.**
 - **Beneficios derivados de la explotación de la zona comercial.**
 - **Aportaciones dinerarias y en especie de la Administración Pública**
-

El equilibrio económico en la gestión indirecta.

- **El derecho al mantenimiento del equilibrio económico de la concesión, en la forma y con la extensión prevista en el artículo 241. Si no existe equilibrio económico pelagra la continuidad del servicio.**
 - **La base de ese equilibrio es el llamado «Plan económico-financiero de la concesión».**
 - **Para ello se prevé en la Ley de contratos que el concesionario realice un compromiso en su oferta sobre un nivel mínimo y otro máximo de rendimientos, cuya desviación implicará la revisión de la retribución del contratista.**
 - **El equilibrio económico del contrato es un principio básico de la gestión indirecta y sus restablecimiento se encuentra garantizado en la Ley mediante medidas como la modificación de las tarifas, del plazo concesional o de cualquier otra cláusula de contenido económico del contrato.**
 - **El equilibrio económico debe restablecerse tanto si perjudica como si favorece al mismo.**
-

Sobre el mantenimiento del equilibrio económico en la gestión indirecta.

El contrato de concesión de obras públicas deberá mantener su equilibrio económico en los términos que fueron considerados para su adjudicación, teniendo en cuenta el interés general y el interés del concesionario

- 1. La Administración deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes supuestos:**
 - a) Cuando la Administración modifique, por razones de interés público, las condiciones de explotación de la obra.**
 - b) Cuando causas de fuerza mayor o actuaciones de la Administración determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión.**
- 3. El restablecimiento del equilibrio económico del contrato se realizará mediante la adopción de las medidas que en cada caso procedan. Estas medidas podrán consistir en la modificación de las tarifas establecidas por la utilización de la obra, la reducción del plazo concesional, y, en general, en cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato. Asimismo, siempre que la retribución del concesionario proviniere en más de un 50 por ciento de tarifas abonadas por los usuarios, podrá prorrogarse el plazo de la concesión por un periodo que no exceda de un 15 por ciento de su duración inicial. En el supuesto de fuerza mayor previsto, la Administración concedente asegurará los rendimientos mínimos acordados en el contrato siempre que aquella no impidiera por completo la realización de las obras o la continuidad de su explotación.**

El control de las concesiones y servicios prestados de forma externalizada

- **El papel del responsable del contrato. Su actuación será mayor o menor en función de lo que se haya establecido en el pliego de cláusulas**
 - **Aprobación de tarifas**
 - **Aprobación del plan de explotación y mantenimiento.**
 - **Aprobación del Reglamento de Funcionamiento**
 - **Vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario.**
 - **Imponer al concesionario las penalidades pertinentes por razón de sus incumplimientos**
 - **Funciones de policía en el uso de la instalación.**
 - **Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones asumidas en materia de calidad, empleo y buenas prácticas ambientales.**
-

¿Cómo garantizar desde la Administración Pública la calidad de los servicios, la cantidad y calidad del empleo generado por el contrato en cuestión y las buenas prácticas ambientales por parte del operador privado?

❑ Tres requerimientos

- ✓ **Calidad del servicio.**
- ✓ **Calidad del empleo.**
- ✓ **Buenas prácticas ambientales.**

❑ Sistemas para su consecución

- ✓ **Certificación de calidad y buenas prácticas ambientales**
- ✓ **Inclusión de cláusulas específicas en los pliegos administrativos.**
- ✓ **Criterios de adjudicación.**
- ✓ **Inspección y comprobación documental de la actuación del operador privado.**
- ✓ **Auditoría**

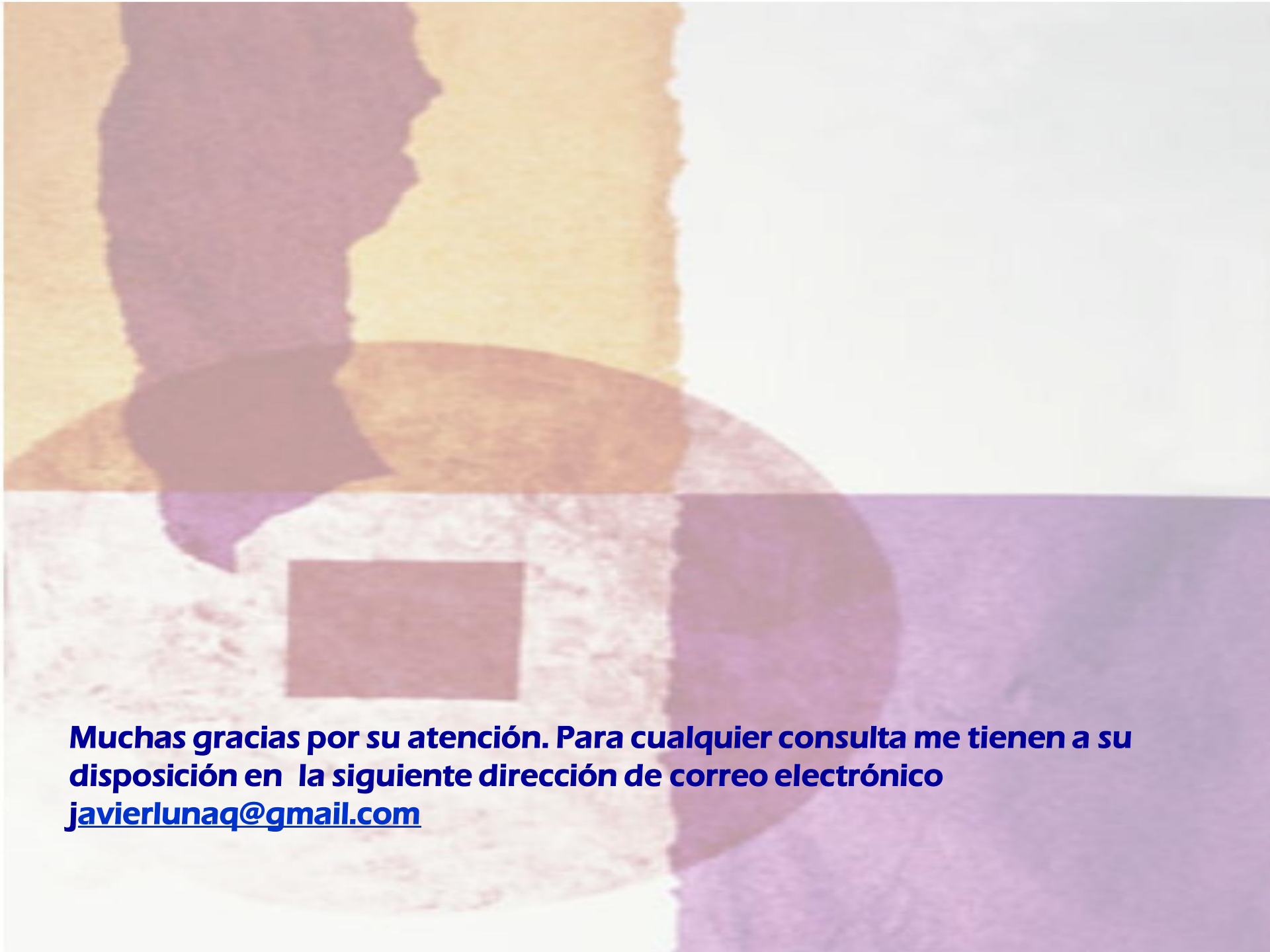
ALGUNAS EXPERIENCIAS

- ✓ Una empresa abandona la construcción de un gran complejo deportivo que tenía en régimen de concesión.
- ✓ La Junta de Andalucía adjudica un complejo deportivo con un terciario que excede de los límites establecidos en el PGOU de Granada.
- ✓ Se adjudican dos complejos sin estudio económico previo que determine el importe mínimo del canon a pagar.
- ✓ Se adjudica la gestión en la modalidad de servicio público de dos instalaciones deportivas ya construidas y en funcionamiento, estableciéndose en el estudio económico previo el canon mínimo.
- ✓ Se construye un gran centro deportivo cofinanciado en la inversión por el Ayuntamiento, la Junta de Andalucía y el Consejo Superior de Deportes. Posteriormente parte del centro se gestiona de forma privada y una pequeña parte queda de la gestión del Ayuntamiento.
- ✓ La imprevisión en la definición del proyecto de una servidumbre obliga a modificar el proyecto con las consiguientes consecuencias económicas

- ✓ Se adjudica un contrato de servicios integral (docencia, mantenimiento, limpieza etc.) a una empresa de servicios deportivos
- ✓ Un concesionario de servicios deportivos no tenía dados de altas a un número determinado de trabajadores.
- ✓ Un concesionario solicita al Ayuntamiento la revisión del equilibrio financiero y éste se lo deniega lo que motiva el abandono de la concesión

C ONCLUSIONES

- ❑ No siempre la contratación de un servicio o una concesión constituyen una oportunidad de negocio para la empresa.
- ❑ La definición del proyecto y de su viabilidad resulta imprescindible para la viabilidad del proyecto.
- ❑ Las administraciones públicas deben, cada vez más, sopesar su participación en los servicios y actividades “concesionadas” a través de aportaciones públicas dinerarias o en especie tanto en fase de construcción como posteriormente en la fase de gestión.
- ❑ Los mecanismos de control deben consignarse en los pliegos de cláusulas administrativas, con especial interés de aquellos que no están previstos en la legislación, como por ejemplo las auditorías
- ❑ Las administraciones y las organizaciones representativas de los intereses empresariales han de impulsar la elaboración conjunta de mecanismos que permitan establecer un proceso de aprendizaje basado en la experiencia para establecer protocolos que permitan mejorar tanto la elección como el control de las concesiones.
- ❑ Las administraciones tienen la obligación de elegir a las empresas más idóneas y las organizaciones empresariales deben procurar que ello sea así para “expulsar” del mercado a las empresas oportunistas que buscan un negocio rápido “a cualquier coste” o que no tienen la preparación y medios adecuados.
- ❑ Las tres “CCC” deben estar presentes siempre en las relaciones contractuales de la administración pública con la empresa.
- ❑ El sector público local en el ámbito deportivo debe reducirse en beneficio del sector privado que debe tener mayor presencia y por ende responsabilidad en la prestación de actividades deportivas a la ciudadanía.
- ❑ El Decreto de acreditación de centros deportivos de Andalucía es una prueba de cómo se puede conseguir un sector privado deportivo que oferte actividades deportivas de interés general con calidad de servicio y calidad de recursos humanos.
- ❑ El riesgo de las empresas concesionarias está siempre limitado.



Muchas gracias por su atención. Para cualquier consulta me tienen a su disposición en la siguiente dirección de correo electrónico javierlunaq@gmail.com

