

LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: EL MODELO CONCESIONAL Y OTROS MODELOS

THE ADMINISTRATION OF PUBLIC SERVICES: CONCESSIONARY AND OTHER MODELS

ROQUE GISTAU GISTAU. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Director General de Aguages

RESUMEN: Definimos como bienes y servicios públicos aquellos que son básicos para el bienestar de los ciudadanos, son de uso universal, no tienen sustitución y su provisión está asegurada por la Administración Pública. La financiación de estos servicios se puede hacer a través de impuestos (sobre todo en aquellos que son "no excluibles") o mediante tasas o precios aplicados a la cantidad del bien/servicio utilizado. Buscar el modelo de gestión más eficiente en cada caso y en cada momento es la responsabilidad de los gestores públicos. No existe un modelo universalmente más eficiente, sino que todos pueden serlo bien aplicados. Se describen en estas páginas los diferentes modelos conocidos y se hace una mención especial al modelo concesional, con referencia a la nueva "Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas", en tramitación. Esta ley no cubre la concesión de Servicios Públicos que debería ser objeto de una regulación paralela.

PALABRAS CLAVE: SERVICIO PÚBLICO, UNIVERSALIDAD, MECANISMOS CUASI-COMPETITIVOS Y DE MERCADO (MCM), CONCESIÓN, REGULADOR

ABSTRACT: Public services and utilities may be defined as those which are essential for the citizen's welfare. These services are universally employed, they cannot be removed and their provision is guaranteed by the Public Authorities. The financing of these services may be made through taxation (logically in those which are "non-exempt") or by means of rates or fares in accordance with the quantity of utility/service employed. Public service operators are responsible for the ongoing search for an ever more efficient administration system. There is not one individual system which is universally more efficient and all models may be considered to be efficient if correctly applied. This article describes the different systems employed today and places particular emphasis on the concession system in the light of the new "Public Works Concession Law" currently being drafted. This law does not cover the concession of public services and this should then be the subject of parallel legislation.

KEYWORDS: PUBLIC SERVICES, UNIVERSALITY, QUASI-COMPETITIVE AND MARKET MECHANISMS, CONCESSION, CONTROL

1. DE LOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Entendemos como bien o servicio público aquel que puede utilizarse para la colectividad y cuya producción provoca una externalidad positiva para todos. El coste marginal de servir a un nuevo usuario es nulo, aunque no lo sea el coste de producir el bien o el servicio o unidades adicionales del mismo.

A los bienes públicos podrán acceder todos los ciudadanos y la Administración deberá asegurar su provisión.

Para analizar los sistemas de provisión y su financiación hay que conocer si resulta factible y socialmente admisible excluir de su utilización a quienes no paguen por los mismos. Esta clasificación permite confiar al mercado la provisión de los bienes o servicios que son "excluibles" y hace más difícil la

provisión por el mercado de los servicios no excluibles. Una autopista de peaje o la televisión por cable son servicios excluibles y no lo es el alumbrado público, porque el control del uso es técnicamente posible en el primer caso y no en el segundo.

Desde el punto de vista de eficiencia económica, Samuelson (1954) concluyó que la producción de un bien/servicio público debe llevarse a cabo hasta el punto en el que el beneficio marginal social de su consumo iguale a su coste marginal de producción. En los servicios no excluibles el pago se realiza a través de los impuestos y su cuantificación debería depender del beneficio social que los individuos obtuvieran por su utilización.

Dada la naturaleza de los bienes/servicios, la posibilidad de acceso al consumo por cualquiera de los individuos (uni-

versalidad) y la diferencia en las valoraciones individuales no es posible utilizar este mecanismo para decidir la provisión de estos bienes, ni su facturación de acuerdo con la valoración otorgada por cada usuario.

Otro baremo a considerar sería el deseo mayoritario de los clientes. Los partidos políticos, en sus programas electorales, ofrecerán servicios públicos a la Sociedad que se financiarán con cargo a los impuestos pagados por los ciudadanos. Pero la decisión más votada no es fácil que resulte además la más eficiente económicamente. Además, el pago que cada ciudadano hace a través de los impuestos para el uso de los bienes/servicios no es proporcional, en general, al nivel de consumo de los mismos.

Promover mejoras en la gestión pública y aplicar nuevos modelos de funcionamiento es muy importante en orden a alcanzar la máxima eficiencia económica y la mejor rentabilidad social, sobre todo en aquellos servicios "no excluibles", en los que resulta imposible su provisión por los mecanismos del mercado. También para este segmento exploraremos los modelos que históricamente se han aplicado y los que en la actualidad se están desarrollando.

2. CRITERIOS DE ANÁLISIS PARA LA PROVISIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Conociendo la naturaleza de los bienes y servicios públicos, queda claro que su provisión (puesta a disposición de los ciudadanos) corresponde al Estado.

También resulta evidente que la financiación corre a cargo de los ciudadanos, ya sea a través de impuestos no específicos o de precios a pagar en función del uso que se haga del servicio.

Cualquiera que sea el modo de provisión deberán analizarse en cada caso algunos parámetros esenciales, para decidir si el servicio debe ser prestado y que el modo elegido sea el correcto en su caso.

Los criterios de eficiencia (Pareto) de compensación potencial (Kaldar y Hiaks) o de coste-beneficio son normalmente utilizados para estos análisis.

En términos de eficiencia se ha planteado durante el siglo XX el enfrentamiento del mercado y la economía planificada y este enfrentamiento ha sido resuelto a favor del mercado. La economía de mercado es más eficiente ya que los individuos buscando su propio interés consiguen el interés público.

La dificultad insalvable en los servicios públicos es que, dada su naturaleza de monopolio natural, no se cumplen las condiciones de mercado competitivo. En este caso, las alternativas son dos opciones imperfectas: El Estado o el mercado imperfecto.

En términos de eficiencia se ha planteado durante el siglo XX el enfrentamiento del mercado y la economía planificada y este enfrentamiento ha sido resuelto a favor del mercado. La economía de mercado es más eficiente ya que los individuos buscando su propio interés consiguen el interés público

3. NUEVOS ESQUEMAS DE GESTIÓN PÚBLICA

En los servicios prestados por la Administración a los ciudadanos, cada vez más, éstos asumen el papel de clientes y evalúan la calidad que perciben exigiendo mejores prestaciones y mayor eficiencia.

La Administración prestadora del servicio responde a estas demandas reduciendo los costes de transacción con una gestión más descentralizada apoyada en mecanismos cuasi-competitivos y de mercado (M.C.M.) e incorporando técnicas de gestión propias del sector privado (1).

a) La contratación externa

La Administración como proveedor del servicio a los ciudadanos contrata al sector privado la producción del mismo.

Para que este mecanismo resulte eficiente es necesaria la competencia entre las empresas privadas. Además, considerando las características de los bienes o servicios contratados, deben establecerse indicadores de calidad de la prestación de los servicios y funciones de supervisión y regulación que permita conocer la calidad de los servicios prestados y asegurar que ésta responda a la que en su día fue ofertada.

b) La concesión de infraestructuras

En ocasiones, la necesidad de creación de infraestructuras y sus plazos no coinciden con las dotaciones presupuestarias públicas, y sin embargo existen recursos procedentes del ahorro privado en el mercado de capitales que pueden financiar esta demanda infraestructural. Se da además la circunstancia, en los momentos actuales, que una gran masa de estos recursos no necesitan ser movilizados a corto plazo, como son los fondos de pensiones o de inversión y los plazos de recuperación se ajustan suficientemente a los plazos de amortización de las inversiones en infraestructuras. A los titulares de estos recursos les preocupa una rentabilidad mínima y una elevada garantía de recuperación de su inversión. El modelo concesional tiene la condición de que quien, en definitiva, paga la inversión es el usuario y no el promotor, aunque hay fórmulas de subsidiación parcial con cargo a fondos públicos.

Como luego veremos, el anteproyecto de la nueva Ley recoge la experiencia acumulada e introduce nuevos mecanismos para mejorar su aplicación.

c) La concesión de licencias, permisos o cuotas

La Administración concede el uso de recursos públicos para aprovechamiento privado. Son ejemplo de estas concesiones las licencias de pesca, las de captación de aguas, de extracciones

(1) Albi. Público y Privado. 2000

mineras, utilización del espacio radioeléctrico, navegación aérea, etc.

Se trata, en definitiva, de otorgar derechos para utilizar bienes calificados como públicos y éstos se asignan con o sin contraprestación económica.

Tradicionalmente estos derechos eran "no transmisibles", lo que ocasionaba ineficiencias en su uso. Esta estrategia ha cambiado y la tendencia es que los derechos sean negociables en un mercado conocido por la Administración y que las utilidades que genere su uso aprovechen a todos.

d) Los vales públicos

El vale público es un título que emite la Administración y es un crédito a favor del usuario para el pago total o parcial de un servicio determinado a un proveedor público o privado. El vale público se ha aplicado con éxito al pago de servicios escolares, sociales o sanitarios. La utilización del vale público, la libertad para escoger al proveedor genera estímulos a la eficiencia de los productores.

e) Las privatizaciones

La privatización consiste, como es obvio, en la venta de empresas o entes públicos, que en muchos casos se dedican a la prestación de servicios públicos esenciales, al sector privado. Cambia el accionista pero no el objeto empresarial.

Es bastante usual que mientras la empresa es pública no tenga ningún ente regulador de su actividad puesto que, al ser su accionista el responsable de la provisión del servicio, es además el propio regulador.

Cuando se produce la privatización se produce también una clara segregación de funciones. El nuevo accionista buscará maximizar su beneficio y el vendedor (responsable de la provisión del servicio) deberá establecer los mecanismos de regulación que aseguren la máxima eficiencia del servicio público prestado.

El control de los M.C.M.: El Regulador

Los servicios públicos reúnen las condiciones de monopolio natural, puesto que:

- Es más barato producir con pocas grandes empresas que con muchas pequeñas (economías de escala y de alcance).
- Una vez introducida una empresa, el mercado se hace inexpugnable. La siguiente lo tiene muy difícil.

Además, como ya hemos reiterado, los servicios son de uso universal y sin sustitución posible.

Cuando esto ocurre, el mercado no es eficiente y el Estado tiene que ejercer su papel de garante de esa eficiencia.

Al Estado le corresponde en todo caso asegurar que el regulador dispone de la información que solicite para su gestión y evitar que sea "capturado" por el regulado. Para ello dispondrá de los oportunos procedimientos de control

Aparece ahora la necesidad del regulador, quien, con un criterio independiente del proveedor y del productor, interprete los contratos, controle la calidad del servicio y controle al proveedor.

Al Estado le corresponde en todo caso asegurar que el regulador dispone de la información que solicite para su gestión y evitar que sea "capturado" por el regulado. Para ello dispondrá de los oportunos procedimientos de control.

LA NUEVA LEY DE CONCESIONES

En España está en elaboración una nueva "Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas".

La nueva Ley en su exposición de motivos establece como principios básicos:

- La colaboración entre los poderes públicos y el sector privado en el proceso de creación de infraestructuras.
- La extensión en su aplicación a todos los sectores.
- El encuadramiento en la legislación de la Unión Europea.
- El carácter de Ley Básica en su contenido troncal.

Hay que destacar cuatro conceptos fundamentales para caracterizar la figura de la concesión:

- Obra Pública. Bien inmueble creado por el concesionario en realización de un Proyecto aprobado por la Administración, que constituye el soporte instrumental para la ejecución de actividades o servicios de interés público.
- Riesgo concesional. El concesionario asume el riesgo de construcción, conservación y explotación de la infraestructura. Sin embargo, la duración de la concesión y la imposibilidad de predecir el futuro con un margen razonable de error no puede transformar el contrato en un negocio aleatorio, por el que se impone moderar adecuadamente los límites de riesgo.
- Equilibrio económico de la concesión. El equilibrio económico contractual deberá recomponer en todo momento el marco definido y pactado entre la Administración y el Concesionario.
- Diversificación de la financiación. Posibilidad de ajustar las tarifas que equilibren la justa retribución del empresario con el esfuerzo del usuario y que posibiliten el apoyo financiero de la financiación pública.

La concesión de la explotación

La Ley regula, además de la concesión para la construcción y explotación de las infraestructuras de uso público, la mera explotación de una infraestructura pública existente.

En este caso el concesionario vendrá obligado a la conservación, reparación o reposición de las infraestructuras, así como de las obras accesorias o vinculadas a la obra principal.

Asimismo la ley establece que, en el supuesto de que las obras vinculadas o accesorias pudieran ser objeto de explotación o aprovechamiento económico, los rendimientos corresponderán al concesionario.

Financiación de las infraestructuras objeto de concesión

La financiación correrá a cargo del concesionario, quien podrá recurrir al mercado de capitales otorgando como garantía el inmueble a construir o titular los ingresos futuros a obtener durante el periodo concesional.

La Administración podrá aportar recursos financieros mediante subvenciones o préstamos reintegrables o participativos. También pueden aportarse recursos de otras Administraciones distintas de la concedente o de otros organismos nacionales o internacionales.

Además, la Ley contempla la posibilidad de integrar como financiación pública otra concesión de dominio público en la zona de servicios o en el área de influencia en que se integra la obra.

Retribución del concesionario

El concesionario será retribuido mediante el precio que abone el usuario o la Administración por la utilización de la infraestructura, por los rendimientos comerciales asociados y por las aportaciones de la propia Administración si así estuviese previsto.

Las tarifas abonadas por los usuarios tendrán la consideración de precios privados y serán fijadas por la Administración en el contrato de adjudicación. Su revisión se hará de acuerdo con el procedimiento que determine el contrato.

Órgano regulador: La Administración ejerce las funciones de regulación.

La Ley establece los derechos y prerrogativas de la Administración y es la Administración quien las aplica.

Este modelo plantea una asimetría evidente entre las dos partes contratantes y priva al concesionario de una regulación independiente. Al concesionario sólo le queda la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de sus intereses si considera que el regulador los lesiona.

LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA NUEVA LEY DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS

Como hemos visto, el anteproyecto de Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas destinadas al servicio público regula no sólo la construcción y explotación de nuevas infraestructuras, sino también la explotación de infraestructuras ya cons-

truidas con compromisos de inversión en mejora y rehabilitación o sin ellos.

Pero los servicios públicos no siempre están ligados a inversión en infraestructuras y este tipo de servicios no están suficientemente regulados en este anteproyecto. En este grupo se encuadrarían los servicios asistenciales, de transporte público, mantenimiento de viales y otros inmuebles, abastecimiento de agua a poblaciones y saneamiento, servicios funerarios y otros.

Hay que destacar que algunos de estos servicios ni tan siquiera se soportan en infraestructuras públicas y los medios necesarios para prestarlos son aportados por el propio concesionario.

También estos servicios deben cumplir los criterios que en la concesión de la obra pública enunciábamos. La Administración debe:

- Asegurar la disponibilidad del Servicio para todos los ciudadanos.
- Asegurar la máxima eficiencia.
- Asegurar que la calidad y los precios se ajustan a los presupuestos que sirvieron de base a la encomienda.

Para cumplir los criterios anteriores, la Administración decidirá el modo de gestión que considere se ajusta mejor y que no tiene por qué ser el mismo en todos los supuestos.

Según sea el modelo elegido, podrá incorporar inversiones del sector privado para mejorar, ampliar o implantar las últimas tecnologías disponibles en la prestación de los servicios.

Si la opción es el modelo concesional y se requieren inversiones del concesionario, deberán establecerse plazos suficientes para que la recuperación de la inversión, que será repercutida a los costes del servicio, no obliguen a establecer tarifas que resulten insoportables por el usuario.

Si las inversiones son pequeñas, se puede ir a periodos concesionales más reducidos, aunque plazos demasiado cortos impiden una gestión eficiente y una mejora progresiva.

Otra consideración a tener en cuenta es el tamaño del servicio que se licita. En ocasiones y en particular en los servicios de competencia municipal, el tamaño del propio municipio hace que el volumen de negocio del servicio licitado sea excesivamente pequeño. Es conveniente en estos casos que se establezcan unidades administrativas territoriales de mayor tamaño que alcancen una dimensión mínima y que permitan, en suma, una explotación más eficiente. Esta circunstancia se ve agravada en aquellos servicios soportados en redes de infraestructuras, como son las de abastecimiento de agua potable o depuración. En este caso deberían planificarse sistemas territoriales de infraestructuras y encomendarse la gestión de cada sistema y de todo el proceso a un único operador. Las figuras administrativas de mancomunidades o consorcios posibilitan este modelo.

Resulta, por tanto, imprescindible que se aborde la puesta al día de la regulación de estos servicios, ya sea incluyendo un nuevo capítulo en la Ley en tramitación o promulgando una nueva Ley específica. ■