



GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES INICIATIVA ECONÓMICA MUNICIPAL Y FALLOS DEL MERCADO

Por

JOSE P. VIÑAS BOSQUET

Interventor - Tesorero de Admon. Local

DAPP
Publicaciones
Jurídicas

GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

INICIATIVA ECONÓMICA MUNICIPAL Y FALLOS DEL MERCADO

Por

JOSE P. VIÑAS BOSQUET

Interventor - Tesorero de Admon. Local

DAPP
Publicaciones
Jurídicas



RESUMEN

En este trabajo analizaremos, la validez actual de algunos de los modelos legales para la gestión de los servicios locales, mostrando los antecedentes de dicha legislación y su evolución. Realizando una breve "investigación" sobre las exigencias del proceso de liberalización y desregulación, realizado en las últimas décadas, por exigencias de las Directivas Europeas y en concreto, valorando y analizando las trazas del proceso ejecutado sobre algunos servicios y actividades esenciales del régimen local; como son la regulación del transporte urbano de auto-taxi, los servicios funerarios o el servicio domiciliario de agua potable, que históricamente han sido competencias reservadas a los Municipios Españoles. Comprobando que los modelos liberalizados y externalizados, en estos servicios locales, no son el modo más eficiente para actuar, en mercados muy artificiales e imperfectos, donde no se logra implementar las mejoras que la liberalización debía conllevar, para el conjunto de consumidores y usuarios.

ABSTRAT

In this papers we will analyze the current validity of some of the legal models for the management of local services, showing the background of said legislation and its evolution. Carrying out a brief "investigation" on the requirements of the liberalization and deregulation process, carried out in recent decades, due to the requirements of the European Directives, and specifically, assessing and analyzing the traces of the process carried out on some essential services and activities of the local regime; such as the regulation of urban transport by auto-taxi, funeral services or home drinking water service, which have historically been reserved for the Municipalities Spanish people. Verifying that the liberalized and outsourced models, in these local services, , where it is not shown that they are the most efficient way to act, in very artificial and imperfect markets, without actually implementing the improvements that liberalization should entail, for all consumers and users.

Todos los derechos han sido reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, por ningún medio, ya sea informático, electrónico, mecánico, fotocopia, grabación o cualquier otro, así como su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso, sin previa autorización por escrito de los titulares de los derechos de propiedad.

Edita: DAPP Publicaciones Jurídicas, S.L.
Avda. Sancho el Fuerte, 33-bajo
31007 Pamplona

Internet: www.dappeditorial.es

E-mail: dapp@dappeditorial.es

I.S.B.N.: 978-84-09-45670-3

Depósito Legal: NA 2514-2022

SUMARIO

Presentación	9
PRIMERA PARTE	15
1. Introducción	17
2. Pérdida de competencias. Liberalización de Servicios Locales	21
3. Modos y fórmulas de gestión de Servicios Públicos Locales	29
4. Memoria para la municipalización de Servicios Locales	37
5. Contenido del informe de la Intervención Municipal	43
6. Peculiaridades de los estatutos organismos públicos	49
7. Iniciativa económica de los Ayuntamientos	63
8. Justificación y fallos de mercado	71
8.1. Mercado sin competencia suficiente	71
8.2. Bienes públicos	72
8.3. Externalidades	72
8.4. Mercados incompletos	73
8.5. Fallos de información	73
8.6. Desequilibrio e inflación. Crisis y Recesiones	73
9. Servicio de transportes en Taxi - Urbano	81
9.1. Antecedentes	81
9.2. Evolución Histórica	82
9.3. Análisis del concepto de servicio público del Taxi- Urbano	83
9.4. Regulación administrativa del transporte discrecional con conductor	85

10. Liberación del mercado de Taxis y entrada de las VTC's	87
11. Servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable	95
12. Liberalización de los servicios funerarios municipales	99
13. Apertura de los servicios deportivos a la libre competencia	107
14. Recapitulación	115

SEGUNDA PARTE 131

A) Análisis de inversión por ampliación de servicio red de agua	135
B) Análisis rentabilidad sobre elección fórmulas Gestión directa - Gestión indirecta	145
C) Estudio mercado escuelas de esquí en el Pirineo Aragonés	151
D) Estudio oferta y demanda servicios tanatorio Provincia de	205
Huelva, con dictamen consejo competencia de Andalucía	
E) Informe económico de análisis coste-beneficio, elección de	295
inversión instalación de semáforo	

PRESENTACIÓN

Las entidades locales españolas, en las últimas décadas están asintiendo, a una pérdida progresiva competencias y ámbitos de gestión, por la liberalización y cambios legales impuestos por las Directivas de la Unión Europea. La liberalización de algunos de estos servicios, por su naturaleza y entorno, como servicios de gestión local, presentan particularidades, que limitan su funcionamiento, y por tanto, las ventajas que se pretenden implementar con su atribución al mercado de libre competencia, por lo que en ocasiones, son necesarias las intervenciones sobre los modelos, para mejorar su actuación. El actual conflicto energético, que vive la UNION EUROPEA, con la guerra entre Rusia y Ucrania, es un ejemplo, que está moviendo a los gobiernos en toda Europa, a tomar importantes medidas de regulación de precios y de limitación de consumos, ante la escalada de los precios de la energía. Estos incrementos de difícil motivación, hace que muchos usuarios, se pregunten como se organizan las diversas formas de prestación existentes, para el suministro y entrega de la producción de energía en toda Europa, y a la vista, de que las soluciones adoptadas para la gestión de dicho suministro, es muy diferente, en cada uno de los estados miembros, y en donde **podemos comprobar, la importancia que tiene, cada modo concreto de gestionar y prestar el servicio**. En el ámbito local, la cuestión también preocupa, ante los procesos de liberalización de las distintas fórmulas y modos de prestar, algunos de los servicios públicos locales, donde cuestionamos, que sean estos modelos liberalizados, los más eficientes y positivos, para la gestión de los mismos, de cara al consumidor y usuario.

La Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), tras la modificación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Reconoce y actualiza las distintas fórmulas de gestión de los servicios público locales, después de asimilarlos a competencias locales, dentro de los que marca dicha ley. Si bien limita la elección de las formulas y modelos, sobre la gran discrecionalidad y oportunidad, que tradicionalmente tenían las entidades locales, para elegir la forma de prestar sus servicios. Al introducir ahora, que la elección deberá ajustarse entre las fórmulas, directas o indirectas del Art.

85 LBRL, pero **solo eligiendo aquellas que sean más sostenibles y eficientes**, y debiendo quedar justificado todo ello, en una memoria, de contenido complejo y donde parece, que la propia ley, está dando preferencia, al menos en el preámbulo, a las fórmulas de gestión indirectas o contractuales, sobre la directas, por presuntamente considéralas más eficientes, y equilibradas con la normativa y las directivas europeas.

La elección del modelo y la personificación de la forma jurídica, ya sea por gestión indirecta o asumiendo directamente el presupuesto municipal, la gestión de la prestación, a través de alguna personificación concreta, que se desarrolla en una primera parte de esta monografía, analiza las exigencias del expediente y las necesidades de justificación de dicho acto. Remarcando las posibilidades de gestión directa, como la realizada por la propia corporación, a través de un Organismo Autónomo, una Entidad Pública Empresarial o un Sociedad Mercantil de Capital íntegramente Local, siendo la propia ley, en el caso de la **elección entre los modos de gestión directa, la que parece decantarse por la gestión administrativa**, más que por la creación de entidades de carácter societario o empresarial, es decir, solo cuando se demuestre la sostenibilidad y eficacia de dicha fórmula, como superior numéricamente a las demás, se podrán asumir.

En la mayoría de los servicios locales analizados, en este trabajo, se comprueba que bien, porque se prestan como parte de monopolios naturales, bien como concentración de oferta, o incluso, cuando presentan colusión y distorsión de los precios de equilibrio, u otros fallos del mercado, se justifica una intervención, en precios, número de licencias o incremento de proveedores, buscando así una concurrencia real, más que su liberalización o externalización, y que hasta ahora, no presentan buenos resultados. Sabiendo además, que el propio Tratado de la Unión Europea, establece esta posibilidad de modulación de sus principios, para que la regulación sobre libertad de mercado, no impida, de hecho, o de derecho, el cumplimiento de la misión específica de servicio público, que tienen confiadas, como es, en muchos casos, el ejercicio de las competencias municipales.

Como fundamento de los aquí defendido, en esta primera parte de trabajo, hemos realizado también un análisis, no solo económico, basado en los argumen-

tos de estos fallos, que presenta el mercado liberalizado, sino también, jurisprudencial y socioeconómico, en cuatro de los principales servicios, que las leyes estatales han liberalizado, dentro de la ley de Bases de Régimen Local, dejando que sean las fuerzas del mercado las que los realicen. Intentando mejorar así, su prestación. Si bien en cada caso, con unas peculiaridades diferentes, que vamos a resaltar, como justificación de la tesis mantenida, y que por las características de los servicios públicos, muy locales; o que por su gestión, al presentar un ámbito muy limitado para conseguir el equilibrio y la sostenibilidad, son por ello, propensas al déficit, en **mercados muy imperfectos**, en donde su gestión nunca puede llegar a ser eficiente, generando así, la intromisión en esta búsqueda, de fuertes capitales, en lo que se denomina **competencia destructiva**, muchas veces del propio mercado, que debe por ello, estar muy vigilado y controlado, por los gobiernos municipales.

Así, **comenzando por la regulación del transporte urbano del taxi**, hemos avanzado los antecedentes de su regulación histórica, como monopolio creado y regulado administrativamente, pues aunque el taxista, es una firma autónoma, con cierta libertad de empresa, para ejercer la misma, debe también acoplarse siempre, a las limitaciones y reglamentos administrativos, en un detallado "status", incluido su régimen sancionador. Ante los problemas de un mercado cambiante, esa regulación es innegable y necesaria, por su utilización de espacios públicos, en paradas, de acceso y contracción el servicio, que obligan a la intervención pública, donde además existe una marcada información asimétrica entre conductor y cliente, por la que no se contratan adecuadamente los precios del servicio, con ventajas para el conductor. Características todas ellas transferibles, a las VTC'S.

El caso de la falta **de competencia en el mercado, u oligopolio de los servicios funerarios**, como actividades conexas a las de Cementerio, por su carácter de infraestructura sanitaria y de policía mortuoria, y por su necesidad de grandes desarrollos de suelo programado, en las ciudades y pueblos, no se pueden liberalizarse. Sin embargo, muchas actividades conexas, convenientemente, si lo han sido, con un pobre resultado de mejora, en precios y capacidad, dado lo localizado de dichos mercados, con muchas limitaciones y que muy pocas empresas,

en concreto tres, acaparan más del 75% de la producción de estas actividades en beneficio propio.

En el mismo sentido, la conocida limitación del **monopolio natural del agua**, por la cual la gestión de este bien imprescindible, hace que deba estar en mano pública, incluso aunque la gestión se realice en forma de concesión, por empresas por acciones, la titularidad siempre queda reservada por la Ley de Bases de RÉGIMEN LOCAL a los municipios. Comprobando en este caso, que el monopolio natural de gestión en mano pública, es el supuesto más eficiente y eficaz, para la gestión de las redes de agua y alcantarillado municipal.

Tras el estudio monográfico y doctrinal realizado en esta primera parte, donde se defiende y argumenta a favor de la tesis mantenida, resaltando los fallos de los mercados y el proceso de liberación de los servicios locales, llevado a cabo en los últimos años. Creemos que ha quedado fundamentada la conclusión de la misma, sobre lo equivocado y poco pensado, de este proceso de liberalización y cesión al mercado, de dichos servicios públicos locales.

En la segunda parte del trabajo, se hace un nuevo esfuerzo, para aportar documentación complementaria, creemos que apreciada, de los distintos documentos e informes- tipo, para justificar la elección el modo o modelo-propuesta, y que son necesarios, según las memorias exigidas por la legislación. Así se incluye, como primer documento, un valioso estudio de mercado, de las escuelas deportivas de Ski, en la zona del Pirineo Aragonés, así como otro, muy excelente dictamen, sobre la oferta y demanda del mercado de Tana-torio-velatorio en la provincia de Huelva, que son ejemplos valiosos, y cuya lectura se recomienda para documentar o cubrir este tipo de justificaciones, y que sirven como modelos muy autorizados, para el examen de los servicios, aquí estudiados.

Así mismo, se aportan distintos informes, y casos resueltos, sobre análisis de rentabilidades en inversiones aplicados a servicios locales, con estudios de costes y benéficos, justificando dichas decisiones, incluido un ejemplo, de aportación o exposición que incluye el análisis de "precios sombra" para interiorizar

el problema de aquellos servicios, en donde no existen precios, para este tipo de actuaciones, como es en materia de tráfico.

Por último, agradecer la aportación realizada a la editorial **DAPP**, en la edición de este trabajo, y a los compañeros del Ayuntamiento de Coslada, en la lectura previa del mismo, para una primera corrección. Esperando siempre que esta obra, estimado lector, sea una ayuda notable de calidad, que usted pueda valorar, en su quehacer diario.

J.P.V.B.



PRIMERA PARTE

1. INTRODUCCIÓN

La reciente polémica sobre las subida extraordinaria del precio de la energía eléctrica esta suponiendo en toda Europa, un verdadero problema para los gobiernos, que la prensa y consumidores en general está acusando, alarmados por el incremento de precios del KW/h, que de forma continuada sigue batiendo records¹. Esto pone de nuevo el punto de atención, sobre los modos y formulas en que se están prestando muchos de los servicios públicos esenciales, incluidos los de competencia local, tras la fuertes liberalizaciones, impuestas por las Directivas Europeas. Investigando en las causas, de dicho problema vemos que estas son variadas, pero donde los inconvenientes y prejuicios para los consumidores, solo se han atacado con medias estrictamente legislativas y de regulación. Aquí, las más importantes, las contenidas en el Real Decreto Ley 12/2021 de 24 de junio, de *"Medidas Urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa del agua."*; o el mas reciente Real Decreto -Ley 17/2021, de 14 de Septiembre, de *"Medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas del gas"*. Sin que dichas medidas parece que estén causando efectos inmediatos, en el precio que el consumidor tiene que pagar por dichos servicios energéticos, incrementando la inflación anual, hasta mas de un 7%. Incluso tras la aplicación de la denominada "Excepción Ibérica" del mercado único, implementada a través del Real Decreto-Ley 10/2022, de 13 de Marzo, *"Que establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la REDUCCIÓN DEL PRECIO DE LA ELECTRICIDAD EN EL MERCADO"*²; y de nuevo nos pone sobre la pista de la importancia, que tiene para los consumidores y usuarios, tanto la regulación que se hace del servicio, por

.....
¹ **El Economista**. 10/8/21. El Banco de España explica porque se dispara el precio de la luz.

² **La Vanguardia**. 19/6/22. Los elementos que estropean al Gobierno, el estreno de la Excepción Ibérica.

los órganos titulares, como y con mas motivo, el modelo y el modo de gestión de estos, entendiendo que en ello, puede estar en la raíz de presente problema.

Esta afirmación no es baladí, y sirve como ejemplo paradigmático para la presentación del estudio, sobre las formulas y modos LIBERALIZADOS para la gestión actual. Así, si miramos lo ocurrido en Francia, como país vecino dentro de la Comunidad Europea, que tiene también liberalizado el servicio de electricidad, vemos que sus dificultades por el incremento de los precios en el mercado global, están siendo mucho más reducidas, y ello, por que a diferencia de España, la privatización de los servicios públicos Franceses, que desde los años 80 se realizan, con la apertura y liberalización de los mercados, se esta tramitando de manera diferente. Este es el caso del modelo EDF "*Electricidad de France*". Un coloso, en manos publicas, que factura mas de 70.000 millones de euros (2018), con 72 centrales térmicas, hidráulicas y nucleares, con mas de 165.000 empleados, y bajo la forma de una figura empresarial, pero donde el 83,65 % del accionariado esta en manos del Estado Francés, sobre todo por el poder nuclear que ostenta, para repercutir y controlar la tarifa de la energía, a repercutir al consumidor³. Vemos así, que diferentes medios y diferentes modelos de gestión, dan soluciones diversas, a los problemas similares, que se presentan en dicha gestión, y que por tanto, se visualizan y perciben de una manera diferente, poniendo de manifiesto en España, que muchas de las liberaciones, privatización o devoluciones al libre mercado, sobre dichos servicios públicos, no fueron bien planteados, o son ejecutados fuera de una competencia real, en un mercado artificial, con regulaciones extrañas, poco pensadas y a destiempo, y que están dejando ver ahora sus consecuencias.

En este trabajo analizaremos, por tanto, la validez actual de algunos de los modelos legales para la gestión de los servicios locales, mostrando los antecedentes de dicha legislación y su evolución. Realizando una breve "investigación" sobre las exigencias del proceso de liberalización y desregulación, realizado en las últimas décadas, por requerimiento de las Directivas Europeas, y en concreto, valorando y analizando las trazas del proceso ejecutado sobre algunos servicios y activida-

.....
³ **Negocios.**- 23/06/22. "El tope del gas funciona modestamente, al comprar Francia en España , el máximo de la energía subvencionada".

des esenciales del régimen local; como son la actividad del transporte urbano de auto-taxi, los servicios funerarios o el servicio domiciliario de agua potable, que han venido históricamente, siendo competencia reservadas a los Municipios Españoles por la Ley (**JOAN PERDIGÓ SOLA.2019**⁴). Comprobando que en los nuevos modelos liberalizados y externalizados, de estos servicios locales, ocurre algo parecido a lo comentado para el Estado, donde no se demuestra que sean el modo más eficiente para actuar, en mercados muy artificiales e imperfectos, sin llegar a implementar, las mejoras que la liberalización debía conllevar, para el conjunto de consumidores y usuarios y a la vista de estudios recientes, sobre los que vamos a efectuar una breve digresión.

.....

⁴ No sin polémica algunos autores defienden, la falsa naturaleza del servicio municipal de suministro de agua, amparados en la escasa atribución, que la Ley de Aguas, y el Dominio Público Hidráulico, se hace a los municipios.

2. PÉRDIDA DE COMPETENCIAS Y LIBERALIZACIÓN DE SERVICIOS LOCALES

En la Administración Local Española, los problemas de desregulación son similares a los que se presentan para el Estado, si bien no de tal envergadura, al afectar a una menor población de usuarios, aunque también hay que señalar las modas, motivos sociológicos de cambio, decisiones políticas o el propio progreso tecnológico, que arrinconan a algunos de estos servicios. Lo que también ha sido motivo, para jalearse el rápido movimiento de privatización, liberalización, desregulación, puesta del servicio en el mercado o externalización y que se han visto fomentadas, muchas veces, solo por intereses partidistas y políticos.

Las fórmulas de gestión en la administración local, desde antiguo han sido objeto de estudio, por citar "Los modos de gestión de los servicios locales", de F. Albi, o "La gestión de los servicios públicos locales" de Sosa Wagner, en cualquier caso, vemos que hay un proceso histórico de pérdida de competencias de servicio público, y que en parte es debido, a la voluntad del legislador. Si lo analizamos con más detalle, vemos el proceso histórico de exclusión y pérdida de competencias y servicios locales⁵, que se externalizan en favor de entidades privadas, es un flujo no ha parado hasta hoy. Por citar algunos servicios, que tradicionalmente venían asignados bajo la potestad municipal, desde el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1.955, al comparar su Art. 101 y siguientes, con el Art. 25 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local actual (LBRL), como desapoderados del ámbito local, los siguientes: Cajas de Ahorro y Monte de Piedad, Bienes comunales. Lavaderos. Hornos Públicos; Suministro de Gas ; Energía eléctrica (**BARRIL DOSSET, R**; Calor y Fuerza Motriz; Puertos, Aeropuertos y Ferrocarriles. Espectáculos y actividades empresariales, alhóndigas y pósitos; Bolsas y Lonjas de contratación.

.....

⁵ **DEL GUAYO CASTIELLA, I.** " Nuevo régimen Jurídico de los servicios públicos locales , tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Ado Local". REALA. No 2. Diciembre 2.014.

Posteriormente, en las diversas modificaciones de la Ley de Bases de R. Local, de adaptación a las directivas europeas, sobre competencia y liberación de mercados, se han ido perdiendo también las siguientes competencias, según **GALAN VIOQUE** (2020) por la progresiva liberalización de la actividad económica.

- Mataderos.
- Mercados.
- Servicios Funerarios
- Depuración de Residuos.
- Instalaciones Deportivas.

Esta tendencia, en muchos casos ha sido precedida por importantes cambios sociológicos o tecnológicos, a los que las entidades no han podido sustraerse, pero también. por cierta incapacidad técnica Know How, al no poder estar al día, en la implementación de todos los avances, o incluso por motivos económicos, que han obligado a renunciar en favor de otras instituciones, ante la necesidad de grandes inversiones en infraestructura o similares, pero en otros muchos casos, basados únicamente en la ideología, pues incluso Europa no ha obligado a ello, al mantener los distintos países miembros importantes sectores reservados, incluso con carácter único y en el campo local, los tratados de la UNION EUROPEA, hasta el momento, no han obligado a liberalizar estas actividades, formalmente competencia de los entes locales, que pueden seguir prestándolos, mediante la figura del servicio público local, incluso en régimen de monopolio. (**ORTEGA BERNARDO, J.**)

A) DEFINICION DEL CONCEPTO LIBERALIZACIÓN - EXTERNALIZACIÓN.

En primer lugar debemos precisar, que se entiende por liberalización de un servicio o actividad local, porque lo normal es que esta se produzca en procesos comerciales y de operadores mercantiles, como reducción de las restricciones y barreras de entrada, buscando fomentar el libre intercambio de bienes y servicios. Eliminando drásticamente el nivel de aranceles, que soporta un sector o mercado determinado, superando medidas de carácter regulador, como cuotas, permisos autorizaciones o requisitos análogos. En economía la regla general, es que la en-

trada de nuevos competidores en un mercado, tras la liberalización, provocan ventajas para los consumidores, siempre que no se presenten fallos de mercado, y siempre que los consumidores puedan elegir, aquel proveedor que les ofrece ventajas competitivas o las mejores condiciones del servicio, lo que podría implicar precios mas bajos y eficientes, con una universalización de los servicios o productos. En dicho contexto, los mejores obtendrían beneficios y los peores, a la larga serian expulsados, por ineficientes.

Sobre este movimiento liberalizador debemos analizar, **la dificultad que en la actualidad presenta, la propia definición del concepto de servicio público**, que se ven afectados por estos movimientos de liberación o desregulación, puesto de manifiesto entre otros en primer lugar, por **BALLESTEROS FERNANDEZ (2003)**, y con quien vemos que el concepto de servicios públicos locales, y su actual desregulación, es hoy ciertamente confusa, lo que también obliga a un conocimiento muy actualizado sobre su esencia y evolución, para comprobar, si deben o pueden entregarse al mercado como tales, pues aparecen conceptualizados y regulados, de hasta de tres formas distintas:

- Una primera, establecida en el Art. 25.1 LBRL, que en su versión inicial disponía, que las entidades locales podrán en el ámbito de sus competencias, ejercer una amplia y **genérica potestad, para prestar servicios públicos**, es decir sin limites, dentro de sus competencias. En la actualidad, de la redacción de este artículo en la ley, esta suprimido el párrafo de "para cuantos fines, atiendan a la consecución del bienestar de sus vecinos".
- Un segundo concepto es el establecido en el Art. 26 de la misma, sobre **servicios públicos obligatorios**, o forzosos, según escala de población, y que debían prestar los municipios imperativamente. De la redacción anterior, tan solo se enumeran: el abastecimiento de agua potable, el tratamiento y recogida de basuras, los mercados, servicios sociales, mataderos y transporte público de viajeros y que encajan, en la noción clásica de servicio público. En la actualidad, se han caído de la ley los servicios de Matadero y Mercados.

- La tercera versión y más fiel al mecanismo de publicación, es la de los **servicios esenciales**, que debe hacerse por las Cortes o parlamentos autonómicos, y que reservan los siguientes servicios esenciales, del Art. 86 LBRL: Suministro de agua y Depuración, Tratamiento y recogida basuras, Suministro de gas, calefacción, mataderos y mercados y lonjas centrales, servicios mortuorios y Transporte públicos de viajeros.
- La Ley de Bases de Régimen local, tras la modificación por la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Ad^o Local, de 27 de Diciembre (LRSAL) ya solo ha dejado, una **reserva especial** en su Art. 86, de tres de las últimas actividades, que siguen estando reservadas a las entidades locales, como son el Abastecimiento domiciliario y la depuración de aguas; Recogida y tratamiento de residuos y Transporte público de viajeros, con larga tradición como actividades y prestaciones de servicio público municipal.

Como bien comenta la doctrina, en todo ese proceso de liberación, comandado hoy por la UNION EUROPEA, si se ve con perspectiva, desde su inicio, a partir del final del siglo pasado Telecomunicaciones, Transportes, Energías, Servicios Postales etc.) incluidos los afectos a los servicios públicos económicos reservados las entidades locales. Ni siquiera el servicio público del suministro de GAS, que figura históricamente, en la Ley de Bases de Régimen Local y que fue por una curiosa regulación, al ser derogado por la ley 34/1998 de 7 de octubre, del "Sector de Hidrocarburos"⁶ por la que se traspuso las Directivas Europeas y pasaron al mercado del gas, se han salvado. El gran hándicap como dice **PAREJO ALFONSO** (2004) es que todo este proceso desembocó, en la configuración jurídica de los servicios públicos, en el nuevo concepto de servicios de "interés general", que engloban tanto a los servicios de autoridad, asistenciales, como sanidad o educación, y de interés económico. Siendo estos últimos. los que de alguna forma pasaron a prestarse en régimen de libre competencia, quedando afectados por dicha regulación. Tras la entrada en vigor de la LRSAL, el margen para futuras liberalizaciones de

.....

⁶ Disposición derogatoria única e) que derogó el Art. 86.3 de la LBRL y disposiciones concordantes en lo que se refiere el suministro de gas. Sobre esta competencia tradicional del municipio, ver la obra de **GARCIA DE ENTERRIA**. "El servicio público del Gas". En problemas actuales del Régimen Local". ED. THOMSOSN CIVITAS. 3^a. 2007.

servicios públicos es ya muy reducido, quedando las tres que continúan reservadas a las entidades locales, no sabemos por cuanto tiempo. Abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogidas y tratamiento y Aprovechamiento de Residuos y Transporte público de viajeros, que tienen una larga tradición como servicios locales. La liberalización tiene dos efectos fundamentales, la actividad prestacional que es objeto de los servicios locales, se devuelve al mercado, por lo que las empresas pueden acceder en concurrencia en dicho mercado libre, y por otro lado, la administración deja de ser responsable de la producción de este, ya que confía en que será el mercado, el que pasara a garantizar la prestación. (**TORNOS MAS, J.** 2017) ⁷

B) LOS PROCESOS DE EXTERNALIZACIÓN

Entendidos como sacar fuera de la organización, o dejar de producir un servicio local de forma directa, se han interpretado en muchos casos, en la administración pública, como un proceso para la mejora de la gestión, de tal manera, que en estos procesos, los cambios de sistemas informativos sirvan para fijar unos objetivos claros, y no solo destinados a cumplir la normativa legal o el control presupuestario. En la administración pública, esta producción directa del servicio, siempre ha sido un tanto más difícil, pues es una organización diferenciada, donde los organismos públicos no escogen el ámbito de actuación, que les viene impuesto. El entorno público es mas complejo, aumentando la necesidad de negociación de los gestores públicos, que son mas permeables a las presiones sociales y políticos, por estar más limitados por las contiendas electorales, y la gestión de los recursos humanos esta mas condicionada, por la selección, la promoción o la exclusión de su personal, y por tanto, es mas difícil premiar la excelencia de sus gestores. Donde además siempre debe considerarse, que esta muy condicionada por los limites presupuestarios y el grado de control de los recursos financieros y su vigilancia de equilibrio sobre el déficit. No existiendo una sensación de riesgo financiero, ni de posible quiebra de la entidad.

.....
⁷ **TORNOS MAS, J.** - "Liberalización de servicios públicos locales, modalidades de actuación en sectores Liberalizados," REALA nº 17 Julio 2017.

En cualquier caso, la externalización aquí se emplea como sinónimo de relación contractual con un proveedor externo, que asume ciertas funciones, que pertenece a la administración. No obstante, antes de externalizar funciones y servicios públicos, es necesario preguntarse, por las mejoras que ello supone, dado que la regla general es la gestión directa, según los Art. 28 y 30 de la Ley 9/2017 de 8 de Noviembre de Contratos Sector Público.

Por eso es necesario pensar y contestar previamente a algunas preguntas, que en estos procesos, no se hacen normalmente. (VIÑAS XIFRE, J. 2012)

1. Lo primero es valorar el potencial propio, para comprobar si la externalización es aplicable al proceso o áreas, donde se consumen recursos sin aportar valor añadido
2. Normalmente no se pueden externalizan áreas donde los servicios se ejercen con imperio, donde hay ejercicio de autoridad siempre se debe actuar directamente.
3. Generalmente hay que diferencia funciones que son externalizables, en áreas con mucha mano de obra y poca cualificación, pero también en las altamente especializadas, con cargas de trabajo fluctuante o muy especializado, (Informática).
4. Para ello se valoran áreas de poco valor añadido, pues a menos valor mas externalización, también hay que considerar la evolución futura de las funciones, su demanda, por lo que a mayor demanda, menos externalización.
5. Los escenarios con cambios de recursos tecnológicos permanentes y rápidos, implican mayor propensión a externalizar.
6. También los mercados de alta competitividad y costes de transacción, por lo que una competitividad alta y unos costes bajos inducen a la externalización.
7. En cualquier caso, siempre habrá que cerciorarse que existe un mercado

de proveedores, con capacidad y experiencia para prestar el servicio y para poder exigir el cumplimiento de las tareas, externalizando con la calidad optima. Si no se cumplen estas máximas, el servicio deberá llevarse internamente, y cualquier proceso de "outsourcing" presentará problemas a medio y largo plazo.

C) PRECIOS, TARIFAS Y MEJORAS ECONÓMICAS DE LAS LIBERALIZACIONES.

El análisis de las privatizaciones y externalización de servicios locales, como formulas de gestión, ha tenido en las dos últimas décadas, un incremento relevante de estudios y análisis empíricos, pero muchos de ellos demuestran sin embargo, que los motivos para privatizar un servicio local, ya no se puede fundamentar en una supuesta reducción de costes, de cara a la tarifa o precio, que deba pagar el usuario o consumidor, sino mas bien, cada vez es menos común, el ahorro de costes, en una externalización, si lo comparamos con las tasas y precios de la producción directa del servicio. En Bel y Warner, se revisan con estudios econométricos, los costes de la recogida domiciliaria de basuras y la eficiencia y productividad del servicio de distribución de aguas, en varios municipios EE.UU, y llegan a la conclusión, en el año 2008, que el 63% de los estudios realizados, no encontraron diferencia de mejora de costes y eficiencia, o mejoras de productividad, entre el servicio en mano publica y el servicio producido por una empresa externa en dicho mercado, rompiendo así un mito, que pesa también en las entidades locales españolas, de que es mas cara la gestión directa, en estos dos casos. Estos autores entienden que ello es debido. principalmente a que ambos servicios domiciliarios, de recogida de Basura y suministro de Agua, son mercados poco competitivos. En esta situación, no se pueden esperar que la privatización y liberalización, presenta mejoras, sin una competencia efectiva en ese mercado. BEL & WARNER. 2008)

La contratación externa de los servicios públicos locales, también estudiados en ESPAÑA, como modo de producción del servicio, no tiene efectos significativos, sobre los costes que soportan los municipios, aunque si demuestran los mismos, dos hipótesis, que la amenaza de privatización, estimula a los gestores, para buscar alternativas a las reformas, como es la gestión por cooperación, en mancomunidades, o a través de consorcios etc. y que por otra parte, la progresiva

concentración de las empresas, hace decrecer las posibles ganancias, que se puedan obtener por la puja inicial de la competencia empresarial, donde un mercado muy limitado de empresas (Oligopolio) sobrepujan por las ganancias iniciales obtenidas por la externalización. (**BEL Y COSTAS. 2006**)

D) Gestión de servicios de basuras y agua en PEQUEÑOS MUNICIPIOS.

Otros de los factores motivadores de la liberalización del mercado de estos servicios viene establecido según **BEL, FAGEDA Y MUR, (2010)** en un trabajo donde examinan los factores determinantes de la contratación externa de dichos servicios de basuras y agua, según la presencia en municipios de poca dimensión en Aragón En el estudio empírico estos autores demuestran, que tanto el servicio domiciliario de aguas, como en la recogida de residuos, cuando la situación financiera de los municipios empeora o es deficitaria, las autoridades locales ven mas atractiva la opción de privatizar. Una explicación de esto, se justifica, porque a través de estos procesos de externalización, se pueden incrementar las tasas que se cobran a los usuarios, sin mucho coste electoral. En los municipios pequeños, las restricciones fiscales de precios, juegan un papel fundamental. Por otro lado, en el servicio de agua en municipios de mayor población, la intensidad de este efecto, disminuye a partir de un determinado volumen de población.

De lo expuesto hasta aquí, no solo la regulación y la legislación, están provocando fuertes distorsiones en dichos mercados energéticos y de servicios públicos, sino que, en este contexto, no podemos dejar de comentar, la importancia que la elección del modelo de gestión para lograr el mejor servicio público, pasa a tener y sobre el que vamos a realizar unos breves comentarios.

GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

INICIATIVA ECONÓMICA MUNICIPAL Y FALLOS DEL MERCADO

Por

JOSE P. VIÑAS BOSQUET

Interventor - Tesorero de Admon. Local

En este trabajo analizaremos, la validez actual de algunos de los modelos legales para la gestión de los servicios locales, mostrando los antecedentes de su legislación y su evolución.

Realizando una breve "investigación" sobre las exigencias del proceso de liberalización y desregulación, efectuado en las últimas décadas, por exigencias de las Directivas Europeas y en concreto, valorando y analizando las trazas del proceso ejecutado sobre algunos servicios y actividades esenciales del régimen local que históricamente han sido competencias reservadas a los Municipios Españoles, como son:

- La regulación del transporte urbano de auto-taxi
- Los servicios funerarios
- El servicio domiciliario de agua potable

Comprobaremos como los modelos liberalizados y externalizados, en estos servicios locales, no son el modo más eficiente para actuar, en mercados muy artificiales e imperfectos, donde no se logra implementar las mejoras que la liberalización debía conllevar, para el conjunto de consumidores y usuarios.

DAPP
Publicaciones
Jurídicas



Apdo. Correos 4004 del CP 31080
dapp@dappeditorial.es
dappeditorial.es