

Bonet, J. L., Caamaño Domínguez, F., Gimeno Feliu, J. M., Quintero Olivares, G. y Sala, P. (2017). *Servicios Públicos e Ideología: El Interés General en Juego*. Barcelona: Profit Editorial.

SEBASTIÁN FLORES DÍAZ  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
sfloresabogado@gmail.com

*Servicios Públicos e Ideología* es un título sugerente para abordar el debate acerca de quién debe gestionar las prestaciones sociales. Se trata de una discusión actual y polémica que escapa al Derecho Administrativo, ya que sus implicaciones condicionan también la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La obra en cuestión se aboca a examinar la concesión de servicios públicos o de interés general, es decir, un contrato público antiquísimo muy utilizado por los gobiernos, pero –paradojalmente– poco estudiado por la doctrina *iusadministrativista* (véase Blanquer 2012). Al respecto existen visiones contrapuestas: por una parte, están aquellos que sostiene que solo las autoridades públicas están legitimadas para garantizar el interés general (p. 11); y por otro, se encuentran quienes plantean que el sector privado aporta eficiencia, inversiones, estabilidad presupuestaria y conocimiento en distintos ámbitos del quehacer nacional (pp. 13-14).

Esta investigación nace en España como respuesta al movimiento de remunicipalización<sup>1</sup> (reinternalización), cuyo objetivo es recuperar para los ayuntamientos la gestión directa de los servicios que están en manos de privados<sup>2</sup>. La crisis de la zona euro de 2008 obligó a muchos países a adoptar medidas de ajuste, las cuales implicaron un drástico ajuste fiscal y la recomendación de propiciar la colaboración público-privada, con miras a garantizar las prestaciones sociales en un contexto de austeridad (p. 58).

---

1 El movimiento de la remunicipalización nació en Zaragoza el año 2015, cuando el ayuntamiento de esa ciudad intentó terminar los contratos de concesiones de los servicios públicos para asumir por sí mismo la gestión de estos. Las sociedades concesionarias reclamaron en tribunales y ganaron las acciones judiciales interpuestas. Al respecto, véase Marquesán (2017).

2 Para una explicación detallada sobre los objetivos del movimiento remunicipalizador, véase Esteve Pardo (2017).

La colaboración público-privada, entendida como contratos que celebran las entidades públicas con empresas privadas para el cumplimiento de determinados objetivos, se utiliza desde el siglo XIX para prestar servicios o colaborar con la Administración del Estado (Sánchez Bayle 2018). En la década de los noventa, el proceso de liberalización de la economía transformó la administración pública: pasó de ser proveedora o prestadora de servicios públicos, a un agente de vigilancia de los actores económicos encargados de brindar esos servicios. En Europa, por ejemplo, la apertura respondió a la creación de un mercado común, en el cual todo oferente –sin importar su nacionalidad– podía proveer servicios de interés general.

En efecto, el antiguo artículo 86 del Tratado de Constitución de la Comunidad Europea<sup>3</sup>, establecía que “Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia [...]”, justificándose así la externalización de estos servicios en el marco de la libre competencia.

Esta liberalización de servicios se vio como un proceso de privatización (Comisión de Servicios Públicos y Comercio Internacional de ATTAC-España 2012), que –en opinión de sus críticos– habría mermado el papel del Estado como sostén del espacio público (p. 24). Esta apreciación no es compartida por los autores, quienes sostienen que los mercados son creación de los Estados, y sus instituciones determinan en último término la riqueza de los países (p.ej.: administración de justicia) (p. 25). Además, la participación del Estado sería clave en el desarrollo de distintos sectores, destacando entre ellos el ámbito de las telecomunicaciones, las tecnologías de la información, las tecnologías de la salud, o la industria farmacéutica (p. 26).

El crecimiento de los Estados en el siglo XX se explica por la participación y cogestión privada, razón por la cual los autores sostienen que “(Re)posicionar lo público no significa negar lo privado y evocar el (re)torno a un pasado que, en puridad, nunca existió” (p. 31). El libro propone dejar de lado el debate sobre quién debe prestar estos servicios, y centrarse en la esencia e idea del servicio público, es decir, sobre su regularidad, continuidad y neutralidad en la prestación de los mismos.

El concepto de servicio público o –en su nomenclatura europea– servicios de interés general (Parejo 2004), son difíciles de definir. No queda claro qué actividades son privativas del sector público, y cuáles otras pueden ser

3 Actual artículo 106 del Tratado de Funcionamiento de la Comunidad Europea.

gestionadas por actores no estatales. Los autores proponen que el Poder Público se transforme en un promotor y garante de la corrección del juego social y económico, velando así por la calidad del servicio prestado. En otras palabras, la calidad en la satisfacción de un interés público será lo que determinará –finalmente– si la gestión debe ser directa o mediante un colaboración público-privada.

Hay que destacar que la obra se aparta de maniqueísmos habituales como “los privados son más eficientes y su gestión más económica”, o bien “la prestación de servicios es más sostenible y de mejor calidad si la hace el sector público”. Los autores remarcan que la concesión de un servicio público no es sinónimo de privatización, pues –en último término– el Estado se mantiene como titular y solo entrega la gestión de determinadas cuestiones.

Se aboga por la colaboración público-privada como mecanismo efectivo de prestación de servicios, ya que en ella se fusionan las experiencias públicas y privadas. Además, apelando a las Directivas Europeas de Contratación Pública de 2014, específicamente a la N° 23 relativa a las concesiones, los autores promueven una buena utilización de este instrumento legal. Plantean que el sector público debe tener, en definitiva, un rol más activo a la hora de fiscalizar la prestación de servicios por parte de los privados; ya que la verdadera causa del mal funcionamiento de las concesiones es la inoperancia del Estado en las tareas de control (p. 94).

En síntesis, para los autores lo importante no es quién gestiona los servicios públicos, sino que estos sean prestados con altos estándares de calidad, y a los mejores precios para los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la alternativa propuesta por *Servicios públicos e Ideología* es retomar la colaboración público-privada, lo cual implica tener buenos contratos de concesión; como también fiscalizar adecuada y oportunamente el funcionamiento de estos servicios.

Los autores arguyen que la colaboración público-privada es más económica que la gestión directa, pero no entregan datos que sustenten tal posición. El movimiento de remunicipalización, por el contrario, así como otros detractores de la concesión de servicios públicos, suelen enseñar cifras económicas que avalarían la reinternalización (véase AraInfo 2018). Por ejemplo, en el caso de la construcción de los metros de Sevilla y Málaga, la colaboración público-privada supuso un sobrecoste de 75% y 112%, respectivamente (Granado 2014). En este aspecto, el libro se queda en afirmaciones sin evidencias empíricas que permitan acreditarlas.

Asimismo, al centrarse solo en concesiones de servicios, no aborda cabalmente el concepto de colaboración público-privada o bien las alianzas público-privadas, cuyo alcance tanto para el derecho europeo como para el derecho español es mucho más amplio que un contrato de concesión (Bratos Martín 2011, Loo Gutiérrez 2015).

Se trata de una obra ilustrativa que permite comprender el debate sobre la reinternalización de los servicios públicos, recordando que los intereses asociados pueden ser satisfechos tanto por el Estado como por el mundo privado. También aporta una valiosa sugerencia para los defensores de la remunicipalización: el término de un contrato de concesión no puede fundamentarse solo en la voluntad de la Administración, ni apelando meramente al interés público. Por el contrario, es necesario recurrir a la normativa europea y española para así conducir el proceso sin sufrir reveses.

La conclusión del libro puede aplicarse a muchos ámbitos de la gestión pública, por cuanto la colaboración siempre es más productiva (y económica) que el enfrentamiento; más aún en escenarios de incertidumbre donde generalmente el ciudadano es quien paga los mayores costos.

## REFERENCIAS

- AraInfo (2018). Las Trabajadoras del 010 Cobran las Nóminas Atrasadas tras la Remunicipalización del Servicio. *Diario Libre d'Aragón*, 30 de abril. Disponible en <https://arainfo.org/las-trabajadoras-del-010-cobran-las-nominas-atrasadas-tras-la-remunicipalizacion-del-servicios/> [15-12-2018].
- Blanquer, D. (2012) *La Concesión de Servicio Público*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Bratos Martín, B. (2011). La Colaboración Público-Privada para la revitalización socioeconómica De las Ciudades: ¿Un Modelo de Futuro? *Enfoques*, XIII (2), 21-39.
- Comisión de Servicios Públicos y Comercio Internacional de ATTAC-España (2012). *La Privatización de los Servicios Públicos en España*. Madrid: Edición ATTAC-España.
- Esteve Pardo, J. (2017). El Movimiento Remunicipizador. Experiencias y Expectativas. Madrid. *La Administración al Día*. Disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507833> [15-12-2018].
- Granado, O. (2014). La Colaboración Público-Privada Dispara el Coste de las Infraestructuras en Andalucía. *Eldiario.es*, 17 de diciembre. Disponible en [https://www.eldiario.es/andalucia/colaboracion-publico-dispara-infraestructuras-Andalucia\\_0\\_335966852.html](https://www.eldiario.es/andalucia/colaboracion-publico-dispara-infraestructuras-Andalucia_0_335966852.html) [15-12-2018].
- Loo Gutiérrez, M. (2015). Las Asociaciones Público-Privadas en la Unión Europea: Elementos para un Análisis sobre la Concesión de Obra Pública en Chile. *Revista de Derecho*, 45, 313-337.
- Marquesán, C. (2017). La Remunicipalización: Una Tendencia Imparable a Nivel Mundial. *El Andalán*, 17 de diciembre. Disponible en <http://www.andalan.es/?p=14065> [15-12-2018].
- Parejo, L. (2004) Servicios Públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 7 (2), 51-68.
- Sánchez Bayle, M. (2018). Los Modelos de Colaboración Público-Privada en el Ámbito de la Gestión Sanitaria: Lo que Nos Dice la Experiencia.

cia. Mientras Tanto. Disponible <http://www.mientrastanto.org/boletin-168/ensayo/los-modelos-de-colaboracion-publico-privada-en-el-ambito-de-la-gestion-sanitaria-> [15-12-2018].