

## Planteamiento de la FSESP relativo a la propuesta de la Comisión Europea de directiva sobre la adjudicación de contratos de concesión, aprobado por el Comité Ejecutivo de noviembre de 2012

1. En abril de 2012, el Comité Ejecutivo aprobó una declaración sobre la Comunicación de la CE *Marco de calidad para los servicios de interés general en Europa*, COM(2011) 900 final <sup>(1)</sup>, que ha acompañado recientes iniciativas sobre contratación pública, concesiones y ayudas públicas <sup>(2)</sup>.
2. En su declaración, la FSESP expresó su consternación por la *orientación al mercado* que estaba aplicando a los servicios públicos la política europea. Los responsables políticos europeos reconocen formalmente la trascendencia de los servicios públicos en la cohesión social, al proporcionar una red de seguridad, y en la promoción de la *economía del conocimiento*. La Unión Europea tiene la Carta de los derechos fundamentales (artículo 14 del Protocolo 26 sobre los servicios de interés general) y otras disposiciones legales para sustentar este papel fundamental. Sin embargo, en la práctica la UE se ocupa de limitar a un papel *residual* el lugar de los servicios públicos en la sociedad <sup>(3)</sup>. La inclusión de los regímenes de Seguridad Social en el ámbito de las propuestas de la CE sobre concesiones y contratos públicos es una prueba adicional de la extensión de este enfoque de mercado. Esta actualidad de alguna manera refleja lo que está pasando con los derechos laborales, o sea que todo lo que sea por encima de los niveles *mínimos* de protección de los trabajadores es considerado como distorsión de la competencia y obstáculo al objetivo del mercado interior consistente en incrementar el comercio transfronterizo de servicios. La Comunicación de la CE sobre el Acta del Mercado Único II, publicada en octubre de 2012 <sup>(4)</sup>, reza lo siguiente: “La movilidad de los ciudadanos y de las empresas a través de las fronteras es la esencia del mercado único; debemos hacer todo lo posible para fomentarla más aún”.
3. Se supone en teoría que la UE debe mantener la neutralidad en lo relativo a la titularidad pública o privada <sup>(5)</sup>; ahora bien, cada vez más se está cuestionando la provisión directa de servicios públicos. Las concesiones de servicios están sin regular a escala comunitaria y la Comisión se ha cuidado de señalar que el establecimiento de concesiones era competencia de los poderes públicos. Sin embargo, de los textos preparatorios se desprende claramente que el objetivo es impulsar las concesiones, incluida la colaboración público-privada (CPP). La evaluación de impacto de la Comisión se refiere explícitamente a las restricciones del gasto público como motivo para establecer concesiones; sostiene que las licitaciones de tareas públicas *no externalizadas* pueden generar ahorros de eficiencia de entre el 10% y el 30%. Lo cual, según afirma, “da una idea de las pérdidas potenciales derivadas de la inadecuada elección de modalidades organizativas de la prestación de servicios públicos” <sup>(6)</sup>. No hay

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf).

<sup>2</sup> La declaración del Comité Ejecutivo reunido en abril de 2012 está en: <http://www.epsu.org/r/589>.

<sup>3</sup> Ver la descripción de servicios públicos *residuales* y *de gran extensión* en el documento de debate UNISON/ver.di *The Future of Public Services in Europe*: <http://www.unison.org.uk/acrobat/B1846.pdf>.

<sup>4</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/1054&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.

<sup>5</sup> Artículo 345 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>6</sup> Ver las páginas 10 y 14 de la evaluación de impacto de la CE en:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/concessions/SEC2011\\_1588\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/concessions/SEC2011_1588_en.pdf).

pruebas que sustenten esta afirmación. No se admite la investigación, publicada por ejemplo en el Monitor de los servicios públicos de la FSESP <sup>(7)</sup>, que documenta la ausencia de ganancias de eficiencia de la externalización de servicios públicos y, en cambio, la existencia de casos de aprovechamiento de fondos públicos en beneficio de empresas privadas <sup>(8)</sup>. La Comisión Europea, en su evaluación de impacto, indica, además, lo siguiente: “al transferir los principales riesgos operativos a un socio privado y al aliviar de esta carga a las autoridades públicas, las concesiones facilitan la realización de necesarias obras y servicios públicos, sin que se consignent los correspondientes compromisos en las cuentas públicas” <sup>(9)</sup>. Este planteamiento acerca de la CPP es el que defiende BUSINESSEUROPE: “Las asociaciones público-privadas facilitan alivio financiero a las autoridades públicas, soluciones innovadoras, más orientación al cliente y mejor relación calidad-precio para el usuario. Los responsables políticos deberían centrarse en ampliar el uso de las concesiones” <sup>(10)</sup>.

4. La FSESP teme que la directiva contribuya a aumentar el uso de la CPP y el número de fracasos. La experiencia de la CPP en Europa y, en particular, en el Reino Unido, país con mayor ocurrencia, muestra que estos contratos tienen un elevado coste para los ciudadanos y las administraciones. La FSESP ha publicado hace poco unas fichas técnicas sobre colaboración público-privada que recogen los principales problemas de la CPP, en particular los relacionados con la transferencia del riesgo (económico) al operador económico <sup>(11)</sup>. En la práctica, no se puede externalizar el riesgo en materia de servicios públicos. El reciente fracaso de la CPP del metro de Londres es un ejemplo de cómo las autoridades públicas y los ciudadanos acaban pagando las consecuencias, sin importar lo que venga escrito en papel. En palabras del alcalde de Londres, Boris Johnson: “Nos están pidiendo que firmamos un cheque en blanco para apuntalar los fallos de Tube Lines. En otros países lo llamarían saqueo; aquí a esto se le llama CPP” <sup>(12)</sup>. El coste total de las CPP en el Reino Unido se calcula actualmente en tres billones de libras esterlinas; a esto hay que añadir unos reembolsos que ascenderán a 10.000 millones anuales hasta 2017-2018 <sup>(13)</sup>.
5. La UE parece tener una opinión algo diferente sobre el papel de los sectores público y privado en relación con la provisión de servicios públicos fuera de la Unión Europea. En mayo de 2012, la Comisión Europea publicaba el informe *De cara a la escasez: gestión del agua, la energía y el suelo para un crecimiento incluyente y sostenible* <sup>(14)</sup>, bastante crítico con el desempeño del sector privado en la industria del agua y otros sectores. El informe, con varias referencias positivas a la colaboración *público-pública*, reza: “Por lo general, las asociaciones público-públicas presentan costes menores y una mayor atención a la construcción de capacidad y la equidad. Una conclusión clave es que los gobiernos deberían contar con varias opciones de asociación y poder poner fin a cualquiera que no funcione”. También se comenta el impacto del sector privado en los recursos hídricos y se concluye lo siguiente: “Sería interesante que las empresas y los gobiernos correspondientes hicieran de la transparencia una prioridad, para ayudar a

---

<sup>7</sup> Consultar los últimos resultados de la investigación de impacto de la externalización en:

<http://www.epsu.org/r/578>. El Monitor de los servicios públicos de la FSESP recoge, además, información de alternativas a la competencia, entre ellas la colaboración público-pública, que ha resultado ser sumamente eficaz (ver, por ejemplo:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31831>).

<sup>8</sup> En Suecia, los réditos del capital en 2010 ascendieron al 15% para los proveedores privados de servicios de educación, salud y sociales, frente al 8% del conjunto del sector privado del país. Y eso que el Estado aporta el grueso de la financiación de los citados sectores, sin ir más lejos el 86% en servicios sociales. Estadísticas de Suecia, OE29SM1201.

<sup>9</sup> Página 7 de la evaluación de impacto de la CE.

<sup>10</sup> <http://www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageID=568&DocID=30727>.

<sup>11</sup> Fichas técnicas FSESP/PSIRU sobre colaboración público-privada en EN/FR/DE/ES/SV/RU (<http://www.epsu.org/a/8193>) y nota informativa relativa a la Comunicación sobre CPP de 2010 (<http://www.epsu.org/a/6348>).

<sup>12</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/england/london/8559144.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/8559144.stm).

<sup>13</sup> <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/05/pfi-cost-300bn>.

<sup>14</sup> [http://erd-report.eu/erd/report\\_2011/documents/erd\\_report%202011\\_en\\_lowdef.pdf](http://erd-report.eu/erd/report_2011/documents/erd_report%202011_en_lowdef.pdf).

determinar si estas intervenciones, potencialmente significativas, redundan sobre todo en interés de las firmas participantes o si sirven al interés público general gracias a una gestión sostenible y una distribución equitativa de los recursos hídricos” (15). Esta declaración está en marcado contraste con la carta de la Comisión de 26 de septiembre en la que se promueve la privatización de los servicios de agua en Europa (16).

6. La Comisión Europea atribuye la necesidad de una directiva a la inadecuación de algunas normativas nacionales en materia de concesión de servicios. Sin embargo, proporciona escasa información comparativa sobre los marcos jurídicos nacionales, y mucho menos la evaluación de su adecuación, incluso desde la estricta perspectiva del mercado interior. La evaluación de impacto tan sólo se limita a señalar: “las diferencias de etiquetado para las concesiones y la actual falta de transparencia en su adjudicación dificultan la medición sistemática y exacta de su importancia económica y social. Se suele echar en falta datos comparables, especialmente en aquellos Estados miembros en los que las concesiones no son lo suficientemente reguladas. La información recogida muestra que este tipo de contrato tiene un buen margen de desarrollo” (17). En un estudio encargado por el Parlamento Europeo se demuestra que una de las principales diferencias entre países radica en cómo se reparte el riesgo entre las partes; sin embargo, no se extrae conclusión alguna acerca de cómo podría esto afectar al funcionamiento de las concesiones (18).
7. La FSESP ha insistido una y otra vez en que los principios y objetivos de servicio público -incluyéndose la universalidad, la accesibilidad económica, la continuidad y el control democrático- ofrecen el marco necesario para proporcionar servicios de calidad a todos los ciudadanos. Es muy difícil integrar estos principios en los contratos comerciales. Además, las concesiones son contratos complejos con una duración significativamente más larga que los contratos públicos, lo cual hace aún más difícil mantener una competencia real y efectiva. A menudo se producen cambios en la estructura de la empresa privada durante el periodo del contrato. En Noruega, por ejemplo, 33 de los 38 contratos públicos correspondientes a residencias de ancianos y casas de reposo, se vendieron o reestructuraron en el transcurso del contrato (19). Los ciudadanos no saben quién les prestan los servicios y las autoridades desconocen quiénes son sus socios. Este problema no hace sino acentuarse en los contratos de concesión de mayor duración. Un estudio llevado a cabo por el Parlamento Europeo indica: “La renegociación de los contratos de concesión no es excepción, sino norma” (20). En Francia, por ejemplo, los contactos se vuelven a negociar cada dos años y medio aproximadamente.
8. Todas las afiliadas de la FSESP sienten gran preocupación por el enfoque de la propuesta de la CE y los efectos que pueda tener en los servicios públicos, los convenios colectivos y el empleo (21), lo mismo que la CES (22). Las concesiones de servicios en la UE y el EEE (Espacio Económico Europeo) están sujetos a los principios generales del mercado interior; 11 países cuentan con normas más detalladas sobre algunos tipos de concesiones de servicios. Sin embargo, hasta ahora las concesiones de servicios se han ahorrado algunos de los problemas derivados de las Directivas sobre contratación pública, sobre todo en relación con la licitación al *precio más bajo* y sus repercusiones en la calidad de los servicios y el empleo. La promoción de la licitación al

---

<sup>15</sup> Ver la página 33 del informe de la FSESP *Water companies and trends in Europe 2012*: [http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012\\_Water\\_companies-EWCS.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012_Water_companies-EWCS.pdf).

<sup>16</sup> [Carta de 26 de septiembre de 2012 a los grupos de la sociedad civil.](#)

<sup>17</sup> Páginas 8 y 10 de la evaluación de impacto de la Comisión Europea.

<sup>18</sup>

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120619ATT47200/20120619ATT47200EN.pdf>.

<sup>19</sup> [http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article\\_id=96590](http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=96590).

<sup>20</sup>

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47715/20120626ATT47715EN.pdf>.

<sup>21</sup> Ver la respuesta de la FSESP a la consulta de la Comisión de 2011: <http://www.epsu.org/a/6884>.

<sup>22</sup> Ver también la resolución de la CES aprobada los días 6 y 7 de marzo de 2012: <http://www.etuc.org/a/9801>.

precio más bajo ha nacido del desafortunado texto, no sólo de las Directivas sobre contratación pública, sino también de la Directiva de medios de recurso <sup>(23)</sup>, que otorga a los operadores económicos que pierdan contratos públicos el derecho a impugnar las decisiones. Lo cual ha incrementado la cautela de las autoridades públicas a la hora de incorporar obligaciones sociales en los contratos públicos. Esto también contradice los argumentos de la Comisión que dice que su propuesta aumentará la seguridad jurídica.

9. La Directiva de concesiones se está debatiendo en la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento Europeo, y el Consejo. 11 diputados de la comisión IMCO procedentes de cinco grupos políticos, incluidos el PPE y S&D, han presentado enmiendas para rechazar la propuesta de la Comisión Europea. Las enmiendas generarán en el Parlamento Europeo un debate sobre si conviene rechazar la directiva. La FSESP, aun considerando que el rechazo a la propuesta de la Comisión sería el mejor resultado posible, reclama garantías de protección de los servicios públicos y los derechos de los trabajadores <sup>(24)</sup>. La FSESP se ha centrado en:
- asegurar normas obligatorias y claras en materia de observancia de la legislación laboral y los convenios colectivos;
  - garantizar el derecho a la prestación *interna* de servicios públicos y la colaboración público-pública;
  - mejorar los requisitos de transparencia y rendición de cuentas;
  - excluir del ámbito de la directiva determinados servicios públicos como el agua, la sanidad y los servicios sociales.

Estos aspectos, analizados en el seminario FSESP/ver.di celebrado en julio de 2012 <sup>(25)</sup> forman la base de las propuestas de la FSESP relativas al texto de la Comisión (ver el anexo). El llamamiento a unas normas vinculantes y claras en materia de negociación colectiva es un paso importante hacia la corrección de las sentencias del TJCE en los casos Ruffert, etc., y debe entenderse desde el ángulo de las demandas para mejorar la Directiva de trabajadores desplazados e implementar en los Tratados de la UE un protocolo de progreso social. La necesidad de transparencia también se pone en evidencia en un estudio reciente del PE: “Es preciso reforzar los mecanismos de transparencia de las leyes. Hay que permitir evaluaciones informadas por parte de observadores independientes de la relación calidad-precio de las concesiones para los ciudadanos” <sup>(26)</sup>. La cuestión genérica de la relación calidad-precio también se ha abordado en los nuevos principios de la OCDE para la gobernanza pública de la CPP. El texto reza: “Por relación calidad-precio se entiende la combinación óptima de calidad, rasgos específicos y precio, calculada sobre toda la duración del proyecto” (Principio 2) <sup>(27)</sup>. En el comunicado de prensa que acompaña las directrices de la OCDE, se indica lo siguiente: “... la experiencia de nuestros países miembros ha demostrado la dificultad de aprovechar la relación calidad-precio de la CPP, si las autoridades públicas no disponen de los recursos de gestión necesarios. No sólo eso, sino que la CPP puede oscurecer los datos de gasto real y restar transparencia a la actuación pública al echar mano de fondos extrapresupuestarios. Esto significa que la CPP supone un riesgo potencial para la sostenibilidad fiscal, con consecuencias de rebaja en la calificación crediticia, como ha ocurrido en algunos países de la OCDE”.

---

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/infringements/remedies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/infringements/remedies/index_en.htm).

<sup>24</sup> Ver la carta FSESP/ETF de marzo de 2012 al Parlamento Europeo:

[http://www.epsu.org/IMG/pdf/Joint\\_Letter\\_EPSU ETF\\_-concessions\\_directive\\_IMCO.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/Joint_Letter_EPSU ETF_-concessions_directive_IMCO.pdf).

<sup>25</sup> Consultar el informe y los documentos de bases en: <http://www.epsu.org/a/8724>.

<sup>26</sup>

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47717/20120626ATT47717EN.pdf>.

<sup>27</sup> [http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en\\_2649\\_37405\\_50254099\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_37405_50254099_1_1_1_37405,00.html).