

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el «Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones»

(2005/C 71/05)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

VISTO el Libro Verde de la Comisión Europea sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones (COM(2004) 327 final),

VISTA la Decisión de la Comisión, de 30 de abril de 2004, de consultarle sobre este asunto, de conformidad con el artículo 265 del Tratado CE,

VISTA la decisión de su Presidente, adoptada el 26 de mayo de 2004, de encargar a la Comisión de Política Económica y Social la elaboración de un dictamen sobre este asunto,

VISTO su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras y la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía y de los transportes (COM(2000) 275 final – 2000/0115 (COD) y COM(2000) 276 final – 2000/0117 (COD) — CDR 312/2000 fin) ⁽¹⁾,

VISTO su Dictamen sobre el Libro Verde sobre los servicios de interés general (COM(2003) 270 final — CDR 149/2003 fin) ⁽²⁾,

VISTO su Dictamen sobre la Evaluación intermedia de la estrategia de Lisboa: «Comunicación de la Comisión — Afianzar la aplicación de la estrategia europea de empleo» — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros» — «Recomendación del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros» (COM(2004) 239 final — CDR 152/2004 fin),

VISTO el proyecto de Dictamen (CDR 239/2004 rev. 1) aprobado por la Comisión de Política Económica y Social el 4 de octubre de 2004 (ponente: Sra. SEGERSTEN LARSSON, Presidenta del Comité Ejecutivo Regional de Värmland (SE-PPE),

ha aprobado el presente Dictamen en su 57º Pleno de los días 17 y 18 de noviembre de 2004 (sesión del 17 de noviembre).

1. Observaciones del Comité de las Regiones

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.1 **acoge** positivamente el Libro Verde de la Comisión sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, ya que la colaboración entre los entes locales y regionales y el sector privado ha ido adquiriendo cada vez más importancia en la Unión Europea. Las cuestiones relativas al crecimiento, la cohesión y la competencia pueden vincularse a uno de los elementos primordiales de la Estrategia de Lisboa: la mejora de las condiciones necesarias para un buen funcionamiento del mercado interior. Asimismo, pone de relieve las enormes diferencias existentes tanto entre Estados miembros como entre sectores de actividad en cuanto a las modalidades de colaboración y su extensión;

1.2 **señala** que el Libro Verde no presenta propuestas concretas, sino que tiene por finalidad clarificar el alcance de las normas comunitarias aplicables a la etapa de selección del socio privado y, en la etapa posterior, detectar posibles incertidumbres y analizar si el marco comunitario es adecuado para los retos y características específicas de la colaboración público-

privada. Además, en el Libro Verde se plantea una serie de preguntas cuyas respuestas deberían influir en la actuación futura de la Comisión en este ámbito;

1.3 **considera** que la cuestión de la colaboración público-privada no sólo debe verse desde una perspectiva técnica y jurídica, sino que hay que aplicarle también un enfoque político;

1.4 **pide** que todas las cuestiones relativas a la colaboración público-privada, la contratación y los servicios de interés general se traten desde una perspectiva global;

1.5 **opina** que los entes locales y regionales, los más cercanos a los ciudadanos, son los mejor capacitados para determinar si conviene que se encargue de una prestación el ente responsable o si es preferible hacerlo por medio de una contratación o de otro tipo de colaboración. El Comité hace hincapié en la función esencial que desempeñan las asambleas políticas en la decisión de quién deberá encargarse de las prestaciones financiadas con fondos públicos;

1.6 **indica** que los entes locales y regionales suelen ser los que se hallan mejor capacitados para escoger el modelo de financiación de los servicios;

⁽¹⁾ DO C 144, de 16.5.2001, p. 23.

⁽²⁾ DO C 73, de 23.3.2004, p. 7.

1.7 **subraya** que los entes locales y regionales desempeñan diversas funciones de diferente índole ya que, además de organizar, dirigir y controlar, también gestionan determinadas prestaciones en régimen directo;

1.8 **considera** que la colaboración público-privada no puede verse como la solución a todos los problemas, sino que debe considerarse caso por caso si ofrece un valor añadido;

1.9 **constata**, como se señala en el Libro Verde, que corresponde al socio público definir los objetivos relativos al interés general que hayan de alcanzarse, así como fijar la calidad de los servicios propuestos y una política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos.

Desarrollo de la colaboración público-privada

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1.10 **constata** que el concepto de «colaboración público-privada» se ha pasado a utilizar en una perspectiva bastante más amplia de lo que se pretendía inicialmente;

1.11 **propone** que, en adelante, la definición de «colaboración público-privada» se restrinja a las relaciones a largo plazo que impliquen una asunción de riesgos conjunta y sean de cierta envergadura desde el punto de vista económico;

1.12 **opina** que, por este motivo, resulta esencial definir mejor el concepto de colaboración público-privada, de modo que sea posible entablar un debate relevante sobre posibles acciones futuras en la Comunidad;

1.13 **hace hincapié** en el hecho de que normalmente los términos de colaboración (partenariado) o cooperación se entienden en un sentido más amplio que el de la mera colaboración público-privada. Los entes locales y regionales colaboran también con muchas otras instancias, por ejemplo con otros entes locales y regionales, universidades, organizaciones sindicales, comunidades religiosas, asociaciones, organizaciones de interés y organizaciones sin ánimo de lucro, así como con particulares. Es probable que, en el futuro, la importancia de este tipo de colaboraciones vaya en aumento;

1.14 **señala** que, en algunas ocasiones, el concepto de colaboración (partenariado), colaboración público-privada o CPP contractual se utiliza también para las licitaciones tradicionales en las que las partes buscan un mayor grado de cooperación y comparten responsabilidades;

1.15 **considera** que es importante contar con un grado importante de cooperación también en los procedimientos tradicionales de licitación, en particular durante la fase de ejecución;

1.16 **recuerda** que, cuando se recurre a una colaboración público-privada con una asunción conjunta de responsabilidades o colaboración público-privada «institucionalizada», la responsabilidad última recae con frecuencia en el ente público. En estos casos, el valor añadido consiste en una mayor responsabilización del sector privado, la financiación compartida, el aflujo de nuevas ideas, el uso de métodos de trabajo diferentes y el establecimiento de una relación a largo plazo.

1.17 **destaca** que en el sector público existen por lo general diversos controles en la prestación de servicios de interés económico general, así como cuando se recurre a las colaboraciones. No debería olvidarse que las decisiones económicas y políticas están sujetas a un procedimiento de escrutinio democrático y, por lo tanto, a controles previos y a órganos de control que garantizan una publicidad cualificada.

2. Recomendaciones del Comité de las Regiones

2.1 **subraya** que los principios establecidos en el Tratado CE, entre los que figuran los de transparencia, igualdad de trato, proporcionalidad y reconocimiento mutuo, deberán constituir el fundamento de todas las modalidades de colaboración;

2.2 **es de la opinión** que de momento no debe establecerse una normativa comunitaria en materia de colaboración, ya que el concepto mismo de colaboración (partenariado) no está claramente definido. Asimismo, considera que la colaboración público-privada no puede incluirse en las directivas comunitarias en materia de contratación pública, ya que estas no ofrecen estímulos suficientes a la iniciativa, la asunción de riesgos y la flexibilidad. La normativa no resulta suficientemente flexible, ya que en las colaboraciones no se trata de una entrega o prestación de tipo tradicional, sino de una colaboración más activa por parte del proveedor. Es cierto que la Comisión ha tenido en cuenta los dictámenes anteriores del Comité de las Regiones, pero no resulta suficiente;

2.3 **subraya** la función central que desempeñan los entes locales y regionales en la definición, la organización, la financiación y la supervisión de los servicios de interés general;

2.4 **destaca** la conveniencia de que las autoridades públicas puedan escoger y probar libremente diferentes modelos de gestión para cumplir con su obligación de garantizar el acceso a los servicios de interés general, siempre y cuando se respeten los principios de transparencia, igualdad de trato, proporcionalidad y reconocimiento mutuo, entre otros;

2.5 **señala** que los entes locales y regionales, debido a su cercanía con el ciudadano, son los mejor capacitados para determinar el tipo de servicios que conviene ofrecer, su forma y su calidad; las reglas del juego democrático, a las que están sujetos los actores públicos cuando adoptan este tipo de decisiones, garantizan además una transparencia y un control cualificados;

2.6 **subraya** la importancia de hacer hincapié en que dichos entes puedan determinar libremente si encargarse ellos mismos de la prestación, hacerlo por medio de una contratación o establecer una colaboración con otras instancias;

2.7 **destaca** la conveniencia de que los entes locales y regionales puedan desarrollar distintos tipos de colaboración de manera flexible y adaptada a cada caso;

2.8 **insiste** en que hay que otorgar aún mayor importancia a la perspectiva del ciudadano, pues los servicios le van destinados;

2.9 **reitera**, como señaló ya en su Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras», que los proyectos de colaboración público-privada deben ser flexibles y accesibles a todos. También destacaba en él la importancia de establecer un diálogo abierto entre la instancia que hace el encargo y los proveedores a lo largo de todo el proceso de la licitación;

2.10 **recuerda** que en aquella ocasión señalaba también que «debe establecerse que la contratación realizada por las entidades regionales y locales desde sus propias entidades legales independientes no cae en el ámbito de aplicación de las Directivas y debe considerarse como producción llevada a cabo por su propia cuenta»;

2.11 **suscribe** la afirmación del Libro Verde de que «el Derecho comunitario de la contratación pública y las concesiones es neutral en cuanto a la decisión que han de tomar los Estados miembros de prestar un servicio público a través de sus propios medios o de confiárselo a un tercero»;

2.12 **señala** que son muchos los Estados miembros en los que se está desarrollando un tipo de colaboración que permite a los ciudadanos elegir al proveedor del servicio. El papel de los entes públicos consiste sobre todo en garantizar un nivel mínimo de calidad y controlar la seriedad de las empresas. Las actuales normas en materia de contratación no tienen en cuenta esta posibilidad de que los ciudadanos sean parte importante del proceso y elijan en última instancia a los proveedores de los servicios;

2.13 **no se pronuncia**, ni puede hacerlo, sobre la conveniencia de establecer normas comunitarias en materia de concesión de servicios, ya que el concepto de colaboración (partenariado) todavía no está definido. El Comité considera que las concesiones de servicios no deben regularse por medio de las Directivas comunitarias en materia de contrataciones, ya que requieren un procedimiento más flexible que éstas;

2.14 **constata** que la actual legislación en materia de contrataciones sigue siendo complicada y no incita a la flexibilidad y las ideas innovadoras;

2.15 **hace especial hincapié en** que la privatización de una empresa es una decisión que pertenece al ámbito de la política económica y, por tanto, es competencia exclusiva de los Estados miembros;

2.16 **confía** en que, antes de proponerse nuevas medidas, se aprovechen las experiencias proporcionadas por los diálogos competitivos; **recuerda** asimismo que, en su Dictamen sobre

las Directivas relativas a la adjudicación de contratos públicos, había expresado sus dudas sobre esta forma de contratación, y recomendaba que se incrementase el uso de procedimientos negociados;

2.17 **pide** a la Comisión que clarifique la actual situación jurídica que se deriva de la sentencia Teckal, ya que su interpretación varía de un Estado miembro a otro. El Comité considera que la normativa comunitaria en materia de contratación no debe aplicarse a las actividades llevadas a cabo por las empresas que son exclusivamente de propiedad pública, dado que están sujetas ya al control del sector público, equivalen a una operación interna y, en su mayor parte, se ejecutan conjuntamente con las autoridades públicas responsables de ella;

2.18 **destaca** el interés del consenso político a nivel local o regional cuando se firmen acuerdos aplicables a un período extenso;

2.19 **subraya** la importancia de que no sólo se tenga en cuenta la perspectiva de la competencia, sino también los aspectos democráticos, que deben reflejar las exigencias de los ciudadanos;

2.20 **pide** que se le dé una nueva oportunidad de presentar sus observaciones una vez que se haya definido el concepto de colaboración (partenariado);

2.21 **desea**, por último, formular algunas preguntas suplementarias:

- ¿Cómo se defienden los aspectos democráticos en los proyectos de colaboración y las contrataciones?
- ¿Qué posibilidades tienen los ciudadanos de exigir responsabilidades a nivel político?
- ¿Qué márgenes de negociación económica se ofrecen para los contratos de larga duración?
- ¿Cómo se garantiza la libertad de acción desde el punto de vista político?
- ¿Cómo se pueden afrontar, en los contratos de larga duración, las necesidades y situaciones cambiantes?
- ¿Cómo se garantiza a los ciudadanos la transparencia de la gestión?
- ¿Existe alguna garantía de que las autoridades tendrán la posibilidad de dirigir y hacer un seguimiento de las actividades, y de garantizar a los ciudadanos la calidad de las mismas?
- ¿Cómo influyen y repercuten los Fondos Estructurales en el desarrollo de la colaboración público-privada?

Bruselas, 17 de noviembre de 2004.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Peter STRAUB