

La remunicipalización de la gestión de servicios municipales

Jordi Colomer i Missé*

La mayoría de los servicios públicos municipales se prestan bajo condiciones de monopolio natural (abastecimiento de aguas, alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos domésticos, limpieza viaria, etc.), o en condiciones de reserva de monopolio (transporte público, servicios sociales). Desde una visión mercantilista, estos servicios presentan el gran atractivo de disponer de unos clientes cautivos, una demanda estable y capacidad de pagar por estos servicios, ya sea a través de presupuesto municipal o de tarifas a los usuarios. Acceder a este «mercado» es el sueño de cualquier empresario.

La legislación española permite, desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la prestación indirecta de los servicios públicos, privatizando su prestación a través de un tercero. Cada municipio aprueba la forma de gestión, directa-municipalizada o indirecta-privatizada¹, para cada uno de los servicios que presta.

El volumen económico del sector no es nada despreciable, según la publicación² del coste efectivo de los servicios prestados por las Enti-

dades Locales en los términos establecidos en la disposición transitoria única de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, el gasto anual en 2013 de los entes locales en servicios públicos municipales ha sido de 18.673 millones de euros en servicios públicos básicos,³ 6.809 millones en actuaciones de protección y promoción social,⁴ 7.347 millones en producción de bienes públicos de carácter preferente,⁵ 4.555 millones en actuaciones de carácter económico,⁶ además de los 6.221 millones en deuda pública y los 21.258 millones en actuaciones de carácter general que no pueden ser privatizados. Es decir, cerca del 60% de los 65.000 millones de euros gestionados a través de los presupuestos de las entidades locales, **37.000 millones, son susceptibles de ser gestionados de forma privada**. Entre estos y con los datos facilitados por el Ministerio, no es posible dilucidar si está incluida la totalidad de los servicios de abastecimiento y depuración de agua que no se gestionan a través de los presupuestos municipales, sino a través de las tarifas que las familias usuarias pagan directamente a la prestadora del servicio, ya sea empresa privada a través de gestión indirecta o

* Colaborador técnico en AEOPAS en el área de asesoramiento y formación de la CUP (jordi@terranegra.cat)

1. Los únicos servicios que no son privatizables (de momento) son los que reportan ejercicio de autoridad, por ejemplo las policías municipales.

2. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas (2014), 2 de diciembre, «Coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales», <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/CosteServicios.aspx> [13 de mayo de 2015].

3. Seguridad, tráfico y vías públicas, vivienda y urbanismo, agua y alcantarillado, residuos, cementerio y alumbrado.

4. Pensiones no de la seguridad social, servicios sociales, fomento del empleo.

5. Sanidad, educación, cultura, deportes.

6. Gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica. Se incluyen también los gastos en infraestructuras básicas y de transportes; infraestructuras agrarias; comunicaciones; investigación, desarrollo e innovación.

ente público con gestión directa⁷. En cualquier caso, el volumen del servicio de abastecimiento para 2011 sería de 1.606 millones de euros (ver Tabla 1), y el del saneamiento se estima en 1.150 para el 2010 según Unidad Editorial Conferencias y Formación citando Expansión del 21 de julio de 2011⁸.

Tabla 1. Estimación del volumen negocio en abastecimiento de aguas (Fuente: Tribunal de Cuentas de España 2011)

Tramo población (habitantes)	€/habitante	Número poblaciones	Número habitantes totales	Coste total	Coste total millones de euros
1 y 1.000	113,76 €	4.855	1.494.230	169.983.604,80 €	170
1.001 y 5.000	47,95 €	1.941	4.493.962	215.485.477,90 €	215
5.001 y 20.000	38,39 €	922	9.034.186	346.822.400,54 €	347
20.001 y 50.000	34,72 €	253	7.499.173	260.371.286,56 €	260
>50.000	24,86 €	145	24.668.942	613.269.898,12 €	613
Total	34,03 €		47.190.493	1.605.932.667,92 €	1.606

Anualmente, la Diputación de Barcelona a través de los Círculos de Comparación Intermunicipales estima la distribución entre gestión directa e indirecta de determinados servicios⁹, y aunque ni recogen los datos de todos los municipios de la provincia ni de todos los servicios¹⁰, muestran la tendencia. Con datos de 2012, el 69% de los servicios están municipalizados (Figura 1), pero evaluado el presupuesto (Figura 2), la municipalización desciende hasta el 53%.

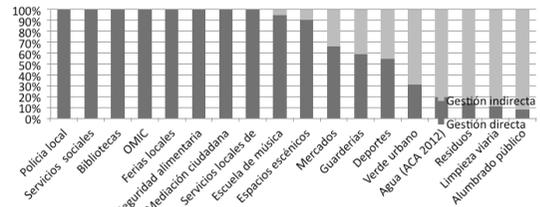


Figura 1. Distribución de la forma de prestación según tipo de servicio (Fuente: Círculos Comparación Intermunicipales, Diputación de Barcelona, 2012)

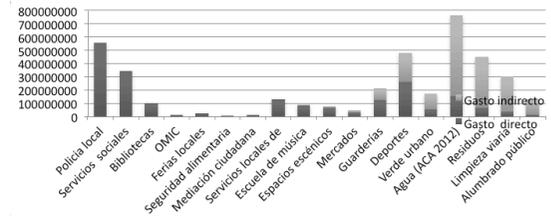


Figura 2. Gasto presupuestario según forma de prestación del servicio (Fuente: Círculos Comparación Intermunicipales, Diputación de Barcelona, 2012)

7. Según comunicación verbal del gerente de AEOPAS, el porcentaje de gestión privada del agua en el Estado Español está en el 53%, llegando en Catalunya hasta un 84% de la población, según dato de la plataforma «Aigua és vida», «Gestió de l'aigua per municipis», http://www.aiguavesvida.org/mapa-aigua-a-catalunya/#poblacio_gestio [13 de mayo de 2015].

8. Unidad Editorial Conferencias y Formación (2011), «IV Encuentro Agua en Cataluña. Conozca la nueva política del agua y las infraestructuras previstas», <https://plataformaagua.es/files.wordpress.com/2011/11/programa-negocio-del-agua.pdf> [13 de mayo de 2015].

9. <http://www.diba.cat/menugovernlocal/cci> [13 de mayo de 2015].

10. No se evalúa el servicio de distribución de agua y en los servicios de atención domiciliaria no se recogen los datos de gestión directa/indirecta.

Con estos datos estimamos que el volumen de negocio de los servicios públicos privatizados estaría entorno a los 17.400 millones de euros, con unas oportunidades de crecimiento de 19.600

millones de euros. Mercado cautivo y de gran volumen. De ahí el gran esfuerzo de generación del relato de la eficiencia y las bondades de la colaboración público-privada de los medios de propaganda.

Quienes estamos en la gestión de los servicios municipales sabemos que los servicios privatizados presentan sobrecostes que van del 22%¹¹ a más del 90%¹², respecto el servicio prestado de forma directa, con encarecimientos medios del 27% en recogida de basuras o el 71% en limpieza (Tribunal de Cuentas, 2013). Sobrecoste que además lleva añadido una prestación del servicio de menor calidad y una infra-inversión (Lobina, 2015).

En una situación de emergencia social resulta especialmente pornográfico destinar recursos públicos a cuentas de resultados de grandes transnacionales, sancionadas por competencia por actuar como cárteles, para proporcionar de forma deficiente servicios esenciales, en lugar de destinar los recursos públicos, exclusivamente y de forma eficaz, a satisfacer las necesidades sociales básicas.

Este drama ha sido posible por dos motivos: infra-financiación municipal y existencia de un relato único. Con dificultades endémicas de financiación, empeoradas por el fin de la burbuja inmobiliaria que financió tantos ayuntamientos, los municipios están privatizando los servicios de aguas para obtener ingresos extraordinarios con el canon concesional, aunque sea a costa de incrementar substancialmente el recibo del agua a sus ciudadanos. Así como financiando obras públicas o inversiones en equipamientos y materiales para servicios, incluyéndolas en las obligaciones de los contratistas privados, incrementando el gasto corriente y pagando mucho más por la misma inversión, por no poder endeudarse.

La construcción del relato ha sido aún más

11. Sobrecoste de la gestión privada del agua (Tribunal de Cuentas, 2013), donde además, las privadas, tienen un 30% más de pérdidas de red y un 15,5% menos de inversión.

12. Sobrecoste de la gestión privada del agua en la región metropolitana de Barcelona respecto el coste de las empresas públicas que operan en la zona, http://www.aiguavesvida.org/mapa-aigua-a-catalunya/#territori_preu [13 de mayo de 2015].

demoledora: la FEMP está dando formación, financiada por el BBVA y la fundación AGBAR, a los ediles sobre las virtudes de la colaboración público-privada con contenidos exclusivamente de marketing y comunicación sin ninguna referencia a técnicas de gestión¹³; privatización de los posgrados de gestión de redes de aguas¹⁴; convenios de colaboración entre la dominante del oligopolio de las aguas, la fundación AGBAR, con el Consejo General del Poder Judicial¹⁵ para formar a los jueces en materia de aguas; etc.

Por suerte, esta crisis nos ha obligado a repensar nuestras realidades, a confeccionar otro relato, y a practicar otras alternativas. Otro relato en el cual una empresa privada no es eficiente prestando un servicio público en condiciones de monopolio, sino que sólo es eficaz maximizando sus beneficios con un amplio menú de técnicas de esquilmo de recursos públicos (Colomer, 2015). Alternativas prácticas donde experimentamos que un servicio remunicipalizado es más económico porque:

- **No está sujeto a IVA**, a excepción del servicio de abastecimiento de agua: Ahorrando el 10% en residuos, limpieza de la vía pública, parques y jardines, alcantarillado y tratamiento aguas residuales, y transporte; y el 21% en el resto de servicios (alumbrado, cementerio, limpieza edificios públicos, servicio social de atención domiciliaria, etc.).
- **No extrae plusvalías para repartir dividendos**: Ahorrando beneficios industriales que pueden ir de un mínimo del 6% al 16%¹⁶. Si existen ingresos superiores a los costes finales se podrán destinar para reinvertir en el servicio o para ahorro.

13. http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_fxS-SGDnKJvMhONf6iLM8g7yk0Y9ZiFjJDRl_c0KYt44 [13 de mayo de 2015].

14. <http://www.actualidaduniversitaria.com/2011/09/agbar-la-universidad-politecnica-de-madrid-y-la-universitat-politecnica-de-catalunya-impulsan-proyectos-de-formacion/> [13 de mayo de 2015].

15. http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Canal_Judicial/CGPJ/CGPJ_y_Fundacion_AGBAR_suscriben_convenio_para_formar_y_debatir_sobre_el_derecho_de_aguas [13 de mayo de 2015].

16. En la práctica son mayores al recortar en gastos formalmente comprometidos, o incrementar ingresos previstos.

- **No aplica comisiones comerciales en los suministros:** La privada o mixta utiliza todas las herramientas posibles para incrementar sus ingresos, lo más habitual es cargar el porcentaje de beneficio industrial y de gastos generales en los materiales o equipos que aporta al servicio, además de aplicar sólo una parte del descuento que obtienen respecto el precio de catálogo por parte de su proveedor. Estos márgenes están entorno al 25%.
- **No necesitamos múltiples equipos técnicos:** En los servicios privatizados pueden operar hasta tres equipos técnicos relacionados con el servicio: el municipal, el de la empresa y el de la consultora que realiza el control, cada uno con su coste respectivo. Cuando el servicio está municipalizado es suficiente un solo equipo para asegurar la calidad de este.

Además del ahorro económico, pasamos de la dinámica de conflicto de intereses en las privatizaciones (empresa busca beneficios, municipio busca servicio económico), a una dinámica en la que todos ganan por la coincidencia de intereses. Quien encarga el servicio tiene todos los mecanismos de control sobre el servicio y, por lo tanto, todas las decisiones sobre la calidad del mismo. Permite aplicar la máxima transparencia en la gestión del servicio e incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones estratégicas.

En el marco legal español, para remunicipalizar los servicios públicos no hace falta nada más que rescindir los contratos de gestión indirecta con que se privatizaron y abrir nuevos expedientes de cambio de forma de gestión de los servicios. Para la rescisión disponemos de 5 alternativas:

1. **Vencimiento** del contrato: En el momento de la finalización del contrato, abrir un expediente de cambio de forma de gestión en lugar de preparar una nueva licitación.
2. **Rescate** del servicio: Cancelación del contrato en cualquier momento por interés público, indemnizando a la parte privada con el beneficio industrial pactado por contrato pendiente de percibir y con el pago

de las inversiones realizadas pendientes de amortizar.

3. Resolución por **mutuo acuerdo**: Se pacta con la empresa los términos de la finalización y se asegura que esta no utilice la vía contenciosa para defender sus intereses. Esta vía no es aplicable si la empresa ha incumplido sus obligaciones contractuales¹⁷.
4. **Incoación de expediente sancionador**: En el caso de tener documentados los incumplimientos de las obligaciones contractuales, estamos obligados a abrir un expediente sancionador. En caso de faltas muy graves podremos rescindir el contrato sin derecho a indemnización.
5. **Renuncia** del contrato: En el caso que la empresa no obtenga los beneficios esperados y que el municipio no acepte una aplicación fraudulenta del mantenimiento del equilibrio económico financiero del servicio, la empresa puede renunciar al contrato y a sus derechos.

En los casos donde se deba indemnizar a la parte privada cabrá valorar cual es el tiempo de amortización de esta «inversión» con los ahorros que esperamos obtener con la municipalización.

En los expedientes de cambio de forma de gestión se debe realizar un proyecto con una memoria indicando cuál será la forma mediante la que se prestará la gestión directa. En este sentido, hay cuatro posibilidades de municipalización:

1. **La propia entidad local** es la que presta el servicio con personal propio.
2. **Un organismo autónomo local** es el que recibe el encargo y lo presta a partir de una transferencia del presupuesto del ente local al organismo que se auto-organiza con presupuesto y personal propio dentro del marco de la jurisdicción administrativa.
3. **Una entidad pública empresarial** es quien recibe la encomienda de gestión. Se trata de un organismo público con personalidad jurídica, presupuesto y patrimonio propio, con autonomía de gestión. Está adscrita a

17. Que es lo más habitual. Lo que no es tan habitual es que se haya realizado seguimiento, y menos aún, que se hayan documentado los incumplimientos.

un ente local, bajo el derecho administrativo en la toma de decisiones y el mercantil en la actividad «empresarial». Aplica el estatuto del trabajador público y la ley de contratos del sector público, y tienen la capacidad de sancionar.

4. **Una sociedad mercantil con capital 100% público** recibe la encomienda. Se trata de una sociedad mercantil (SL o SA) con capital 100% público, bajo el derecho administrativo en la toma de decisiones y el derecho mercantil en la actividad «empresarial». Aplica el estatuto del trabajador público y la ley de contratos del sector público, pero no tiene la capacidad de sancionar.

Existen limitaciones para crear nuevos entes en municipios con plan de ajuste, quedando siempre abierta la posibilidad de prestar el servicio con personal propio. Respecto a la prohibición de contratar nuevo personal en el sector público, la ley de presupuestos de 2015 permite la contratación temporal de nuevo personal para la prestación de servicios básicos y para las necesidades urgentes e inaplazables, el caso de los servicios públicos municipales.

Remunicipalizar los servicios públicos locales es posible y además nos permite preguntar a qué vamos a dedicar el ahorro del sobrecoste de las privatizaciones, en lugar de preguntarnos qué vamos a recortar. 

Referencias

- COLOMER, J. (2015), «Remunicipalització. Situació i oportunitats de remunicipalització dels serveis públics», Conferencia municipalista CUP 2015, http://prezi.com/ertowa5sqo64/?utm_campaign=share&utm_medium=copy&rc=ex0share consultado el 13 de mayo de 2015.
- Diputació de Barcelona (2014), «Anàlisi de serveis municipals mitjançant indicadors de gestió. Recull de conclusions dels serveis analitzats en els cercles de comparació intermunicipal. Resultats any 2012», <http://www.diba.cat/documents/446869/545c406a-bbfd-4a98-a6a3-632fdc718272> consultado el 13 de mayo de 2015.
- LOBINA, E., KISHIMOTO, S. y PETITJEAN (2015), «Llegó para quedarse: La remunicipalización del agua como tendencia mundial». Solidaridad Internacional-Andalucía y Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento.
- Tribunal de Cuentas (2013), «Informe nº 1.010 de fiscalización del sector público local, ejercicio 2011», <http://www.tcu.es/repositorio/fd3654bc-3504-4181-ade5-63e8a0dea5c2/I1010.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2015.