

LA COL.LABORACIÓ PÚBLICO-PRIVADA. GESTIÓ I CONTROL

I Jornada sobre mesures per fomentar les bones pràctiques i el creixement
empresarial

ACCID

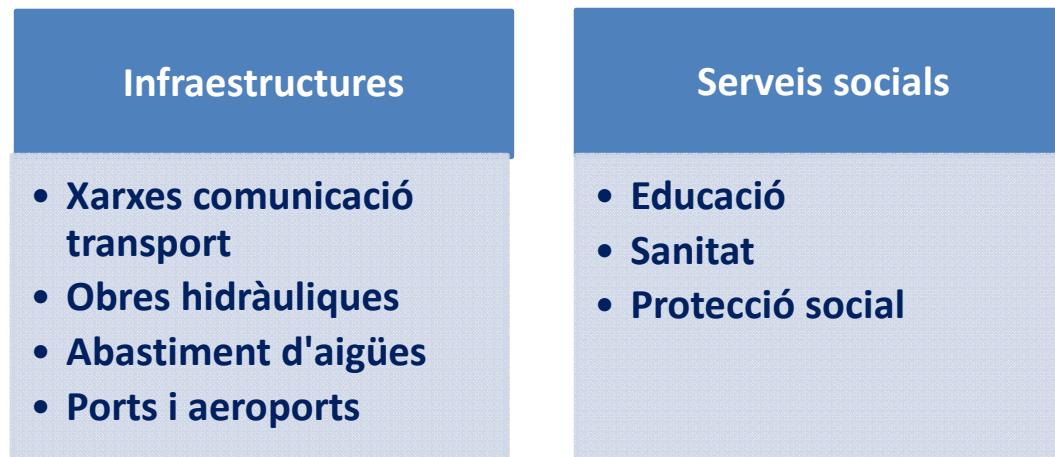
Barcelona, 6 de febrer de 2015

Maria Petra Sáiz Antón. Presidenta del CSITAL de Catalunya

CSITAL de Catalunya 6 de febrer de 2015
Maria Petra Sáiz Antón

Model d'ordenació econòmica tradicional de producció d'obres i serveis

- Fins els anys 80 el sector públic finançava **infraestructures i serveis públics** a càrrec dels pressupostos públics. Mitjançant **gestió directa** (integrant metges, professors a les plantilles), o **indirecte**, contractes de concessió, finançats amb taxes, PP, i retribucions diferencials, o amb formes de finançament alternatives SMP o contractes amb pagaments aplaçats



- L'assumpció de més serveis per part de les Administracions públiques i les noves necessitats de gestió, finançament i els requeriments de consolidació fiscal
- Pacte estabilitat i creixement. Restriccions de de dèficit públic, 3% PIB, d'endeutament 60% PIB. Aplicació criteris SEC a les unitats dependents per consolidació en termes de comptabilitat nacional

comporten un increment de l'ús de la col.laboració público-privada

Col.laboració Público-Privada

- La UE no té una definició del contracte de col·laboració público-privada (CPP)
- Llibre Verd sobre la col·laboració público-privada i el dret comunitari en matèria de contractació (COM 2004)
- Directives 2004/18/CE i 2004/17/CE del Parlament i del Consell, de 31 de març regula molts aspectes dels CPP
- Llei 30/2007, de 30/10 de Contractes del Sector Públic. (Avui TRLCSP, RDLg 3/2011, de 14/11)
- Directiva 2014/23/UE del parlament i del Consell de 26/2, relativa al contracte de concessió. A transposar als estats membres l'any 2016

Tradició a l'estat Espanyol de CPP

- ↘ **Real Decret 10/10/1845, i Llei General d'Obres Públiques de 1374/1877.** Preveien que particulars i companyies podrien construir i explotar obres públiques destinades a l'ús general mitjançant concessions: ex. Ferrocarrils, obres hidràuliques
- ↘ **Real Decret Llei 28/7/1928,** preveia obres de regularització i aprofitament dels rius d'iniciativa particular que permetia finançar-se amb un cànon a favor dels concessionaris
- ↘ **Reglament de Serveis de les Corporacions Locals 17/6/1955** de concessió administrativa per la prestació de serveis de les entitats locals i Reglament de contractació de les corporacions locals 9/1/1953
- ↘ **Llei de Contractes de l'estat de 8/4/1965,** que preveu el contracte de gestió de serveis públics
- ↘ **Llei 8/1972, de 10/5 de construcció, conservació i explotació d'autopistes** en règim de concessió
- ↘ **Llei 13/1995 de 1875 de Contractes de les Administracions Públiques** i el Text refós Reial Decret legislatiu 2/2000
- ↘ **Llei 13/2003, del Contracte de Concessió d'Obra Pública**
- ↘ **Llei 30/2007, de 30/10, de Contractes del Sector Públic** i el text Refós RD leg. 3/2011, introdueixen el nou contracte de col.laboració público-privada

Formalització jurídica de les CPP

- ↘ **CPP** = diferents formes de cooperació entre les autoritats públiques i el món empresarial, amb l'objectiu de garantir el finançament, construcció, renovació, gestió o manteniment d'una infraestructura o la prestació d'un servei
- ↘ El Llibre Verd de la UE sobre CPP, distingeix dos tipus de partenariat públic-privat:
 - **Partenariat contractual**. En las que la col.laboració entre el sector públic i el privat es fonamenta en vincles contractuals
 - **Concessió o altres tipus de contractes**. El privat presta un servei públic sota el control del S. públic. La remuneració del contractista són els canons/tarifes dels usuaris, subvencions o altres. Hi ha transferència de risc a l'operador privat.
 - Concessions de serveis, d'obra i CPP en el TR LCS
 - **Partenariat institucionalitzat**. El sector públic i el sector privat es vinculen mitjançant una nova estructura *ad hoc*, amb personalitat jurídica, compartint un projecte.
 - DA 29ª TR LCS preveuen l'adjudicació de contractes de CPP a **societats d'economia mixta**, amb concurrència de capital públic i privat, sempre que la selecció del soci privat s'hagi efectuat d'acord amb el TR LCS

TIPOLOGIES DE CONTRACTES JA EXISTENTS

- ↘ **Contractes de gestió de serveis públics**
 - **Concessió**
 - **Gestió interessada**
 - **Concert**
 - **Societat d'economia mixta**
- ↘ **Contracte de concessió d'obra pública.**

NOVA FIGURA CONTRACTUAL

- ↘ **Contracte de col·laboració públic-privada**

Definició contracte de concessió de servei públic i de concessió d'obra

Contracte de concessió de servei públic

- És el que una AAPP encomana a una persona natural o jurídica **la gestió d'un servei, la prestació del qual es assumida com a pròpia de la seva competència per l'Administració encomanant**
 - Habituals S. Públic local:
 - Escoles bressol
 - Instal·lacions esportives
 - Subministrament aigua
 - Recollida de residus i neteja viària
 - Transport urbà

Contracte de concessió d'obra pública

- És el que té per objecte **la realització pel concessionari d'algunes prestacions corresponents a la construcció d'obres** incloses les de restauració i reparació de construccions existents, així com la conservació i manteniment dels elements construïts , i en el **que la contraprestació a favor d'aquest consisteix, o be únicament en el dret a explotar una obra, o be en l'esmentat dret acompanyat del de percebre un preu**

Diferències contracte de concessió de servei públic i de concessió d'obra

Contracte de Concessió de servei

- El concessionari **presta el servei per compte de l'AAPP** que manté la titularitat
- De vegades el contracte pot portar aparellada la realització d'obres, però mai pot consistir en la totalitat de la infraestructura que suporta el servei públic
- Si l'obra a efectuar pel concessionari afecta a tota la infraestructura estarem davant d'un contracte mixt de concessió d'obra pública i de servei públic
- Durada: **50 anys** execució obres i explotació servei, **60 anys** mercats, **25 anys** explotació de SP no sanitaris, **10 SP** sanitaris sense obra

Contracte de concessió d'obra pública

- El concessionari **No presta el servei al públic directament, sinó que explota l'obra** cobrant un peatge al prestador d'aquest, que actua com a intermediari entre l'obra i el servei.
- L'intermediari pot ser un altre concessionari (de servei sense obra) una AP, que en alguns hospitals, presons o universitat assumeix directament el servei
- Durada. **40 anys**. Obres hidràuliques **75 anys**

Objecte del Contracte de Col.laboració Público-Privada

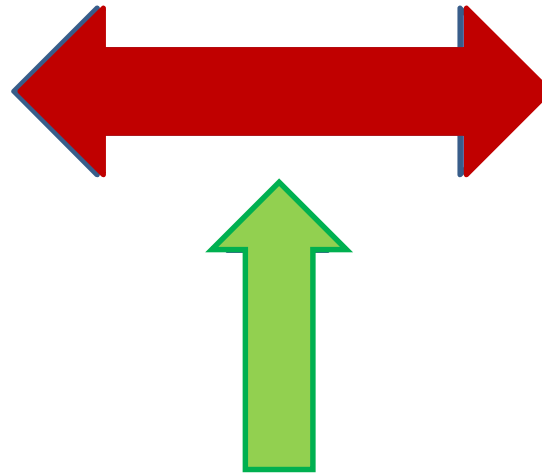
- ↳ L'Administració encarrega a una entitat de dret privat, per un període determinat en funció de la durada de l'amortització de les inversions o de les fórmules de finançament que es prevegin, **la realització d'una actuació global i integrada** que, a **més del finançament** d'inversions immaterials, d'obres o subministraments conté les prestacions següents:
- Construcció, instal·lació o transformació d'obres, equips, sistemes i productes o béns **complexos**, així com el seu manteniment, actualització o renovació, gestió o explotació
 - La gestió integral d'instal·lacions **complexes**
 - Fabricació de bens i la prestació de serveis que incorporin **tecnologia** específicament desenvolupada amb el propòsit d'aportar **solucions més avançades** i econòmicament més avantatjoses que les existents al mercat
 - Altres prestacions de serveis lligades al desenvolupament per l'Administració del servei públic o actuació d'interès general que li hagin encomanat

Característiques del contracte de CPP

- ↳ **Característiques.** Té trets propis però amb característiques de figures existents
- ↳ **Contracte subsidiari.** Sols justificable quan per la finalitat o complexitat no es pot aconseguir l'objectiu amb un altre tipus de contracte
- ↳ **Finalitat.** Pensat per projectes complexos
- ↳ **Actes preparatoris, licitació i adjudicació**
 - **Elaboració document avaluació.**
 - **Programa funcional.** Elements bàsics del contracte que conformen el diàleg amb els contractistes que determinaran els elements tècnics i econòmics a incloure en les ofertes per ser admeses al **diàleg competitiu**
 - **Elaboració document descriptiu,** que integra el programa funcional
 - **Anunci licitació.** Invitació contractistes procediment adjudicació **diàleg competitiu**
 - **Inici diàleg** amb els candidats, fins la determinació elements oferta
 - **Invitació** als contractistes participants als diàleg competitiu a presentar l'oferta final
 - **Adjudicació.** Oferta econòmicament més avantatjosa e conjunt no sols per preu
- ↳ **Remuneració:** preu aplaçat vinculat a l'èxit i risc de l'operació i al compliment d'objectius de rendiment
- ↳ **Definició de costos.** amb la major transparència, diferenciant: construcció, finançament i explotació
- ↳ **Durada 20 anys, fins 40 si el seu objecte es correspon el de la concessió obra pública**
- ↳ **Regulació harmonitzada.** Sempre

Representació gràfica dels models de finançament d'infraestructures

Model
finançat
exclusivament
pel sector
públic
(servei públic)



Model finançat
exclusivament
pel sector
privat

Construcció infraestructures y prestació de serveis CPP
Repartiment de riscos

Objectius dels contractes de col.laboració pública privada

- ↘ **Construcció i explotació d'infraestructures de transport: ports, aeroports que requereixen inversions a llarg termini**
- ↘ **Instal·lacions hospitalàries que requereixin tota classe de prestacions**
- ↘ **Projectes ferroviaris d'alta velocitat amb accés a centre de ciutat i connexions a altres mitjans de transport**
- ↘ **Ciutats universitàries, aules, laboratoris, instal·lacions esportives, serveis variis**
- ↘ **Projectes I+D+I en sectors d'activitat**
- ↘ **Disseny, instal·lació, manteniment i gestió de sistemes de comunicacions informàtiques per una AP**
- ↘ **Projectes de rehabilitació urbana en el interior de les ciutats amb moltes accions interrelacionades i participació de varies AP**
- ↘ **Desenvolupament i implantació de ples de transport urbà que incloguin rodalies, transport de superfície i subterrani**
- ↘ **Construcció d'un sistema integrat d'abastiment i depuració d'aigües d'una ciutat, amb aigües superficials, subterrànies, dessalacions**
- ↘ **Etc..**

Característiques dels contractes de col.laboració públicoprivada

- **Complexitat jurídica i tècnica.** Comporten de vagades contractes “multipart” que requereixen una regulació *ad hoc*
- Fins ara algunes AP, municipis, províncies, Estat, els assumien com a peces separades. Ex. línia autobusos amb recorreguts diferents i determinats, que els mitjans tècnics actuals, si hi ha finançament, poden abordar conjuntament
- L'estructura de la CPP es fonamenta en que les **dues parts fan aportacions a un projecte comú** i assumeixen equilibradament els riscos i beneficis. Els rols de les parts són:
 - **Administració:** determinar les necessitats col·lectives a satisfer
 - **Operadors privats,** determinar el projecte o projectes d'enginyeria que millor satisfacin les necessitats, l'organització necessària per dur-la a terme, la construcció i finançament i gestió posterior durant el temps **fixat**
 - **Administració i operadors privats pactaran:**
 - Condicions per la rentabilització i recuperació de la inversió
 - Aportació de béns de domini públic o altres facilitats
 - Formes de retribució, pública o privada de les prestacions obtingudes
 - **Finançament garantit,** en part o totalment pel sector privat que l'obté dels mercats financers principalment
 - **Complexitat definició** dels elements del “*project finance*” i la projecció

Avantatges i desavantatges financers i pressupostaries dels contractes de CPP

Avantatges

- ↘ Ben instrumentats permeten alliberar recursos pressupostaris que es poden destinar a inversions menys productives (despeses socials). Component de solidaritat
- ↘ Estímul del sector privat, hi ha empreses a l'estat espanyol especialistes en concessions
- ↘ Permeten afluorir l'endeutament i/o dèficit públic més tard
- ↘ Faciliten determinar els costos reals dels serveis a l'incorporar els costos de depreciació dels actius i això pot suposar increments de tarifes o d'aportacions

Desavantatges

- ↘ Acostumen a tenir més costos de finançament creditici per les AP
- ↘ La fugida del còmput del dèficit no tot ser l'excusa per la seva utilització. Regla d'or l'endeutament ha de ser utilitzat pel finançar inversions
- ↘ Majors complexitat dels contractes. S'ha d'evitar l'arbitrarietat
- ↘ La complexitat suposa majors costos de control de la gestió i del control intern i extern
- ↘ Condiciona pressupostos futurs, ja que el manteniment de la rendibilitat de l'operador privat comporta contraprestació de l'AP
- ↘ Reticències del sector privat per l'elevat cost de les inversions, llargs períodes de duració i incerteses sobre les polítiques públiques que els suporten i els poders de les AP d'interpretació de l'execució dels contractes

Marc financer i assignació de riscos

- EUROSTAT. Decisió sobre el tractament del dèficit i el deute en les relacions CPP
- L'actiu i el passiu del CPP es comptabilitza fora del balanç de l'AP si el privat assumeix la major part del risc de construcció i el de disposició o el de demanda
 - **Risc de construcció.** Derivats de entregues tardanes o no ajustades a les prescripcions tècniques danys, o destruccions externs
 - **Risc de disponibilitat.** Suposa l'assumpció dels nivells de prestacions compromeses volum, qualitat del servei , vinculant el pagament al seu compliment i establint penalitats automàtiques
 - **Risc de demanda.** La variabilitat de la demanda no te relació amb l'activitat del soci privat: cicle econòmic, tendències del mercat, obsolescència. (Es el denominat “risc imprevisible” que s’ha de distribuir entre les parts)

Els contractes CPP tenen una naturalesa oberta

- ↳ La naturalesa del contracte s'haurà de perfilar en cada cas i les fórmules són molt variades ex:
 - **BOT. (Build-operate-Transfer)** = Construir- operar i transferir. És l'antiga concessió d'utopistes o abastiment d'aigua potable
 - **LDO. (Lease-Develop-operate)**, es a dir Llogar-Desenvolupar-Operar. Equivalent a l'antic contracte d'arrendament d'obra i servei. L'operador privat es fa càrrec d'unes instal·lacions ja existents que es compromet a desenvolupar i ampliar reconeixent-li l'administració els drets d'explotació del servei durant uns anys. Utilitzat per la millora del servei de clavegueram o depuradores
 - **BOJ. (Build and Operate Jointly)**. Formula de gestió compartida. utilitzada en el cas de presons, hospitals o instal·lacions acadèmiques
- ↳ En cada cas cal estructurar adequadament el sistema de riscos basada en l'eficiència econòmica de l'operació i valorar l'impacte econòmic de les aportacions i del finançament en termes SEC

Esquema distribució de competències i riscos en el contracte CPP

SOCI PÚBLIC

- Determinar la utilitat social
- Definir els objectius i necessitats del projecte
- Elaborar el programa funcional
- El nivell de prestacions i la qualitat
- Determinar els preus
- Fer el control i seguiment

SOCI PRIVAT

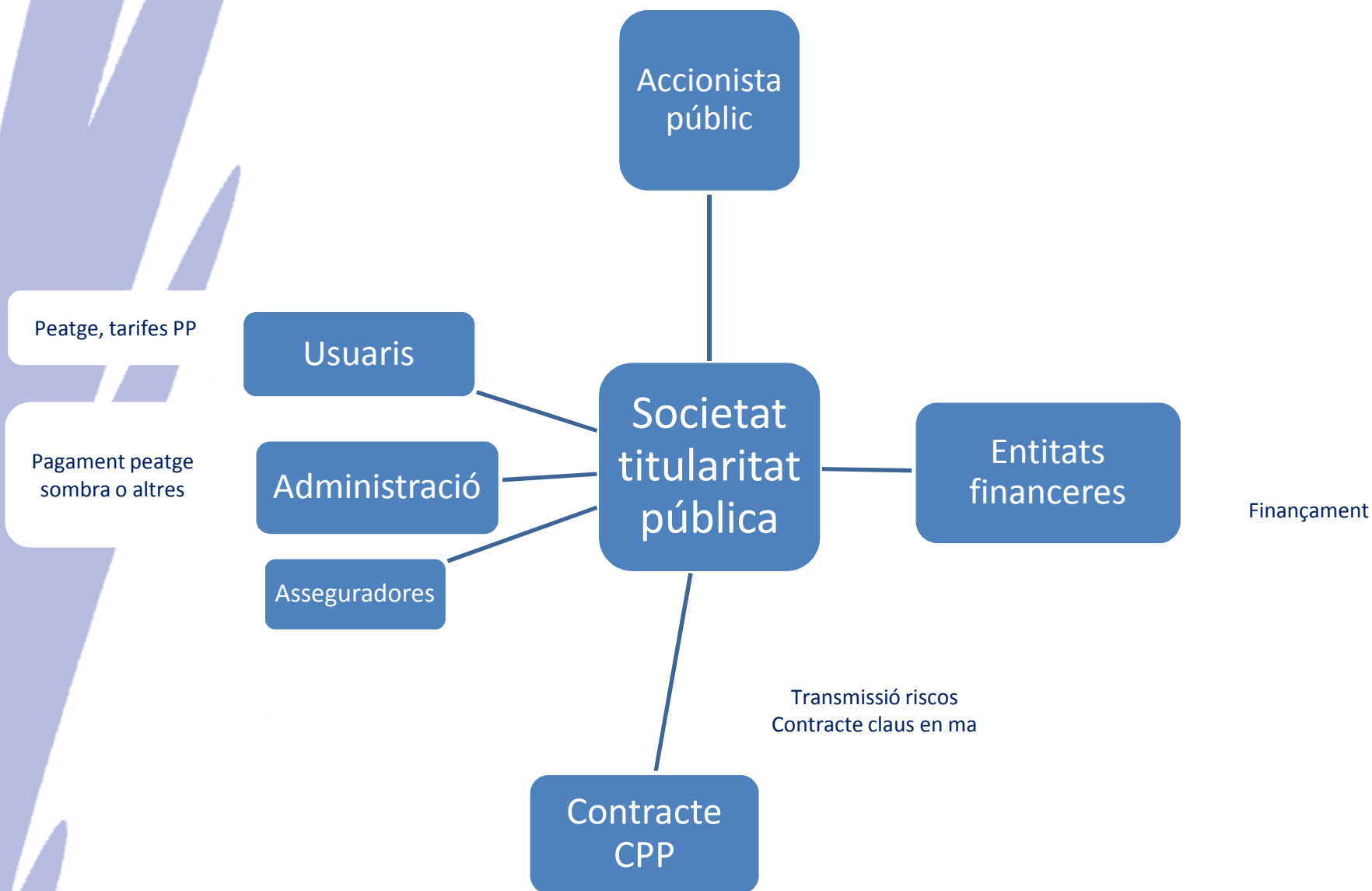
- Determinar el projecte o projectes d'enginyeria que millor satisfacin les necessitats
- Posar a disposició l'organització necessària
- Dirigir les obres
- Contractar servei
- Executar el projecte

Assignar a cada soci els riscos del projecte

Formes gestió CPP

- **Directament per una unitat institucional pública pertanyent al sector AP**
- **Utilització d'una unitat institucional interposada. Ha estat una tècnica utilitzada per fugir del control intern i del còmput del SEC, aquest darrer supòsit sols s'assolirà si:**
 - **La entitat interposada, per exemple una societat mercantil pública, pot ser qualificada com una unitat institucional pública o privada**
 - **Ha de ser necessàriament de mercat (aplicació de la regla del 50%)**
 - **Que de l'anàlisi de riscos es pugui concloure sense reserves que cadascun dels riscos rellevants del projecte es de la unitat institucional i no de l'administració**

Esquema organitzatiu



La complexitat del control dels contractes de CPP

- **Control de la gestió del contracte. Responsabilitat del gestor**

- **Control intern de la Intervenció general en la doble vessant:**
 - **Funció interventora:** actes preparatoris, adjudicació i licitació
 - **Control financer: Posterior. Pla Auditories anuals.** Auditories de regularitat (financeres i de compliment) i auditories operatives
 - **L'execució del control variarà en funció de si la gestió del contracte és realitzat per la pròpia entitat o mitjançant ens instrumental**

Directiva 23/2014, de 26/2, de contractes de concessió

- ↘ Per primera vegada el dret comunitari regula el règim jurídic de les concessions amb rang de directiva
- ↘ Es refereix als **contractes d'obres o de serveis** que tenen com a singularitat que la **contrapartida econòmica per la realització de l'obra o la realització del servei és el dret a explotar en termes econòmics la utilitat de l'obra o servei**, que es pot combinar amb el pagament directe del concedent al concessionari
- ↘ No fixa termini. Però si el contracte és > a 5 anys el període concessional ha de ser el normal per recuperar la inversió i els rendiments del capital invertit
- ↘ Abans 184/2016 ha de trasposar-se . Afectarà a:
 - Desaparició dels contractes administratius de gestió indirecta de servei públic. La modalitat de concessió i del concert es reubicaran en la modalitat de concessió i la modalitat de societat d'economia mixta, es una forma de CPP institucionalitzada, mentre que la gestió interessada no te substantivitat contractual
- ↘ Introdueix el concepte **risc operacional = Risc d'exposició a les incerteses del mercat**

Gracies per la vostra atenció

www.CSITAL.ORG
