

Revista

Núm. 77

econòmica

DE CATALUNYA

 Col·legi d'Economistes
de Catalunya

El sector econòmic
de l'esport a Catalunya

Entrevista amb
Àngel Simon

La col·laboració
publicoprivada

7 Presentació

8 Revista d'Economia

El sector econòmic de l'esport a Catalunya
Júlia Bosch, Jaume García i Carles Murillo

20 Resiliència i crisi econòmica: tipologia per comunitats autònomes a partir de la taxa de benefici (1965-2011)

Ferran Navinés, Carles Manera, Javier Franconetti i Marta Bonnail

31 Dossier

La col·laboració publicoprivada

32 Introducció

Albert Serra Martín

34 La col·laboració publicoprivada (CPP) i creació de valor públic

Albert Serra Martín

43 La col·laboració publicoprivada en el seu context. Reflexió en clau de sistema econòmic i d'assignació de recursos

Xavier Farriols Solà

54 El nou marc legal de la col·laboració publicoprivada: la Llei 9/2017, de 8 de novembre

Neus Colet i Arean

66 La gestió de les col·laboracions entre sectors

Mónica Reig i Marc Esteve

71 Desintegració vertical pública

Juan-José Ganuza i Gerard Llobet

79 Una valoració de l'ús de les fórmules de col·laboració publicoprivada per al finançament d'inversions de la Generalitat

Jordi Sort i Marc Noguera

92 La col·laboració publicoprivada en el sector salut

Manel del Castillo Rey i Josep Serrat i Tarrés

101 La compra pública d'innovació. Instrument de col·laboració per a nous escenaris

Ramon Maspons i Rossana Alessandrello

108 Entrevista a Àngel Simon
"Els objectius d'R+D+I només es poden assolir amb la cooperació entre el sector públic i el privat"

Una cosa és dir que treballem en PRO dels professionals. Una altra és fer-ho:

Compte Expansió Plus PRO

Bonifiquem la teva quota de col·legiat

1 / 6

Aquest nombre és indicatiu del risc del producte. Així, 1/6 és indicatiu de menys risc i 6/6 és indicatiu de més risc.

Banco de Sabadell, S.A. es troba adherit al Fons Espanyol de Garantia de Dipòsits d'Entitats de Crèdit. La quantitat màxima garantida actualment pel fons esmentat és de 100.000 euros per dipositant.

Remuneració fins a			
10%	+	0	+
de la teva quota de col·legiat màxim 50 euros* el primer any.		comissions d'administració i manteniment.	
	+	3%TAE	+
		Primer any fins a 2,74% TAE. Saldo màxim a remunerar 10.000 euros. ¹	
			1%
			de devolució en els principals rebuts domiciliats i sobre les compres amb targeta de crèdit en comerços d'alimentació ² , màxim 50€ bruts al mes.

Truca'ns al 900 500 170, identifica't com a membre del teu col·lectiu, organitzem una reunió i comencem a treballar.

*Bonificació del 10% de la quota de col·legiat, associat o agremiat amb un màxim de 50 € per compte amb la quota domiciliada, per a nous clients de captació. La bonificació es realitzarà un únic any per a les quotes domiciliades durant els 12 primers mesos, comptant com a primer mes, el de l'obertura del compte. El pagament es realitzarà en compte el mes següent dels 12 primers mesos. 1. Per tenir accés a aquesta retribució, els titulars han d'haver fet cinc compres al mes amb les seves targetes i un saldo mitjà mensual en el banc superior a 30.000 euros en recursos, calculat com la suma de saldos del mes anterior de: comptes a la vista, dipòsits, renda fixa a venciment, assegurances de vida-estalvi, fons d'inversió, valors cotitzables i no cotitzables, plans de pensions, plans de previsió d'EPSV i BS Fons Gran Selecció. No es tindrà en compte per al càlcul del saldo mitjà el saldo existent en aquest Compte Expansió Plus PRO ni en cap altre de les mateixes característiques en què els titulars siguin intervinents. Sí que es tindrà en consideració el nombre de cotitulars, per la qual cosa el saldo mínim existent en l'entitat com a requisit serà el pres proporcionalment per a cada cotitular. No es remuneraran els saldos durant el primer mes de vida del Compte Expansió Plus PRO.

En cas que no s'assoleixi per part dels titulars el saldo mínim que dóna dret a la retribució del Compte Expansió Plus PRO, la liquidació es farà al 0% per aquest concepte. Rendibilitat primer any: per al tram de saldo diari que excedeixi els 10.000 euros: 0% TIN. Per al tram de saldo diari des de 0 fins a un màxim de 10.000 euros: 2,919% TIN, 1,8191% TAE (calculada tenint en compte els dos tipus d'interès per al supòsit de permanència del saldo mitjà diari durant un any complet des de l'alta del compte). Exemple de liquidació: saldo en compte de 15.000 euros diaris, saldo diari sobre el qual es remunera: 10.000 euros; freqüència mensual; interessos liquidats en l'any: 270,82 euros.

Rendibilitat resta anys: per al tram de saldo diari que excedeixi els 10.000 euros: 0% TIN. Per al tram de saldo diari des de 0 fins a un màxim de 10.000 euros: 2,919% TIN, 1,9910% TAE (calculada tenint en compte els dos tipus d'interès per al supòsit de permanència del saldo mitjà diari durant un any complet a partir del segon any del compte). Exemple de liquidació: saldo en compte de 15.000 euros diaris, saldo diari sobre el qual es remunera: 10.000 euros; freqüència mensual; interessos liquidats en l'any: 295,96 euros.

2. T'abonarem fins a 50 euros bruts al mes, sempre que l'import de la devolució sigui igual o superior a 5 euros i hagis fet cinc compres durant el mes amb les teves targetes.

- Rebuts domiciliats de llum, gas, telèfon fix, mòbil i Internet.
- Rebuts domiciliats que corresponguin, com a emissor, a organitzacions no governamentals (ONG) registrades en l'Agència Espanyola de Cooperació i els rebuts de col·legis, escoles bressol i universitats carregats durant el mes. S'ha de tractar de centres docents espanyols (públics, privats i concertats) i en queden excloses les despeses d'acadèmies particulars, col·legis professionals o despeses diferents a les d'escolarització. Tampoc s'hi inclouen les despeses en concepte de postgraus, màsters i doctorats.

- Operacions de compra fetes a crèdit incloses en la liquidació del mes, amb les targetes modalitat Classic, Or, Premium, Platinum i Shopping Or el contracte de les quals estigui associat a aquest compte, en els establiments comercials d'alimentació inclosos, que es poden consultar en la pàgina www.bancsabadell.com/compteexpansioplus. Mínim de 5 euros i fins a 50 euros al mes.

Oferta vàlida per a nous comptes oberts des del 24/04/2018 fins al 31/12/2018 amb la domiciliació en el Compte Expansió Plus PRO d'una nova nòmina, pensió o ingrés regular mensual per un import mínim de 3.000 euros (se n'exclouen els ingressos procedents de comptes oberts en el grup Banc Sabadell a nom del mateix titular). També cal haver domiciliat dos rebuts domèstics en els dos últims mesos.

Els titulars d'un Compte Expansió Plus PRO en podran disposar d'un altre d'addicional sense requisits de domiciliació de nòmina, pensió o ingressos mensuals recurrents. I, a més a més, tots els Comptes Professional que vulgui, sense comissió d'administració i de manteniment (rendibilitat Compte Professional: 0% TAE).

Pot fer extensiva aquesta oferta als seus empleats i familiars de primer grau.

N

NEGOCIS

Obrim
amb tu cada dia

TENS UN GESTOR ESPECIALISTA PERQUÈ PUGUIS VENDRE MÉS

A CaixaBank et volem oferir solucions a mida per al teu dia a dia, de finançament, per a la teva protecció i la del teu negoci, d'estalvi per al futur i per als teus empleats. I creiem que la millor manera de fer-ho és en persona. Per això, posem a la teva disposició **un gestor especialista que t'anirà a veure al teu negoci** i a ajudar-te amb totes les gestions.

Negocis,
en persona



Patrocinador de
l'Equip Olímpic

www.CaixaBank.cat/Negocis

NRI: 1517-2016/09681



CaixaBank
Negocis

PRESENTACIÓ

El número 77 de la *Revista Econòmica de Catalunya* que el lector té a les mans s'obre, com és habitual, amb la secció *Revista d'Economia*, integrada en aquesta ocasió per dos articles. Júlia Bosch, Jaume García i Carles Murillo posen en relleu en el seu article la importància creixent de l'esport com a sector econòmic delimitant, en primer lloc, el seu perímetre, és a dir, exposant què s'entén per indústria de l'esport. Analitzen a continuació el pes econòmic de l'esport a Catalunya i aporten estimacions de l'efecte d'arrossegament i de suport que l'esport té envers altres sectors de l'economia catalana. Dibuixen, per últim, el perfil del consumidor esportiu, analitzant tant la pràctica esportiva com la despesa en béns i serveis esportius, passant per una activitat en alça com són els *e-sports*.

Ferran Navinés, Carles Manera, Javier Franconetti i Marta Bonnail elaboren una tipologia de les regions espanyoles en funció de la seva resiliència, és a dir, de la capacitat per adaptar-se millor que altres espais a les dificultats econòmiques que provoquen els períodes de crisi. Analitzen amb aquesta finalitat l'evolució de la taxa de benefici (i la de les variables explicatives: la productivitat del capital i la quota d'excedent brut d'explotació) de l'economia espanyola al llarg del període 1965-2011 i identifiquen fins a vuit modalitats diferents de comunitats autònomes.

El *Dossier* central analitza, per la seva part, la col·laboració publicoprivada. Com molt bé recorda Albert Serra, coordinador del *Dossier*, la relació entre l'univers públic i el privat ha estat una qüestió objecte de debat des de temps quasi remots. En el nostre entorn més proper, els països occidentals, aquest debat s'ha intensificat recentment, tant en la presència com en la virulència, a partir de la crisi del 2007. Aliens en gran mesura a l'esmentat debat, els sistemes econòmics democràtics avançats i també la major part de la resta de països, inclosa la Xina, mostren una realitat en què els àmbits públic i privat s'interrelacionen cada dia amb més intensitat i interdependència. Sembla, doncs, més oportú que mai analitzar aquesta singularitat, desbrossant la teranyina de la relació públic-privat. Aquesta anàlisi s'ha volgut reflectir al *Dossier*, exposant les reflexions i experiències d'un conjunt d'autors que treballen des de ja fa temps en aquest àmbit. Autors que, amb diferents nivells de coincidència, comparteixen dues grans hipòtesis de treball: **a)** la cooperació publicoprivada en la creació de valor públic és una realitat consolidada i imprescindible per garantir l'acció de l'Estat en la provisió de béns públics, i **b)** la gestió de la cooperació publicoprivada planteja reptes de naturalesa molt diferent, des dels ètics i morals fins als operatius i relacionals, que demanen un rigor extrem en la seva pràctica, de la qual el nostre sistema, públic i privat, està encara molt allunyat. ■

EL SECTOR ECONÒMIC DE L'ESPORT A CATALUNYA

Júlia Bosch

Centre d'Estudis UPF Sports_Lab (UPF)

Jaume García

Centre d'Estudis UPF Sports_Lab i Departament
d'Economia i Empresa (UPF)

Carles Murillo

Centre d'Estudis UPF Sports_Lab (UPF)

L'esport té una important vessant social per la participació de la ciutadania en les activitats esportives, tant d'una manera activa com passiva. Aquesta participació facilita les relacions, canalitza la necessitat de confrontació, desperta la creativitat, millora el clima social i afavoreix la integració social. És important reconèixer aquesta rellevància social de l'esport, ja que té, al seu torn, una traducció econòmica en tant que les activitats del sector de l'esport generen producció de béns i serveis, distribueixen rendes i creen ocupació.

En aquest article es vol posar en relleu la importància creixent de l'esport com a sector econòmic, sobre la base de la informació disponible. En el primer apartat es contextualitza, a partir de la seva definició, què s'entén per indústria de l'esport i la seva evolució recent. En el segon apartat s'analitza el pes econòmic de l'esport a Catalunya i la comparativa amb altres territoris. Al mateix temps, s'aporten estimacions de l'efecte d'arrossegament i de suport que l'esport té envers altres

sectors de l'economia catalana. El tercer apartat tracta del consumidor esportiu, i analitza tant la pràctica esportiva com la despesa en béns i serveis esportius, passant per una activitat en alça com són els *e-sports*. L'article clou amb unes breus conclusions.

1. La indústria de l'esport

La Carta Europea de l'Esport de maig del 1992 assenyala, en l'article 2, què és el que cal entendre per esport: "esport és tot tipus d'activitat física que, mitjançant la participació, organitzada o no, té per finalitat l'expressió o la millora de la condició física i psíquica, el desenvolupament de les relacions socials o l'assoliment de resultats esportius en qualsevol tipus de competició".

No és fins al Tractat d'Amsterdam (1997) i, poc després, a la Declaració de Niça de l'any 2000, que el Consell d'Europa es pronuncia clarament en favor del reconeixement de la funció social (identitat i inclusió), cultural i educativa de l'esport. En aquest mateix sentit, l'annex a la declaració es refereix al món federatiu i de totes les altres entitats esportives en l'àmbit de l'esport no professional, a la importància de les polítiques públiques i, en el context que ara ens ocupa, a la dimensió econòmica de l'esport.

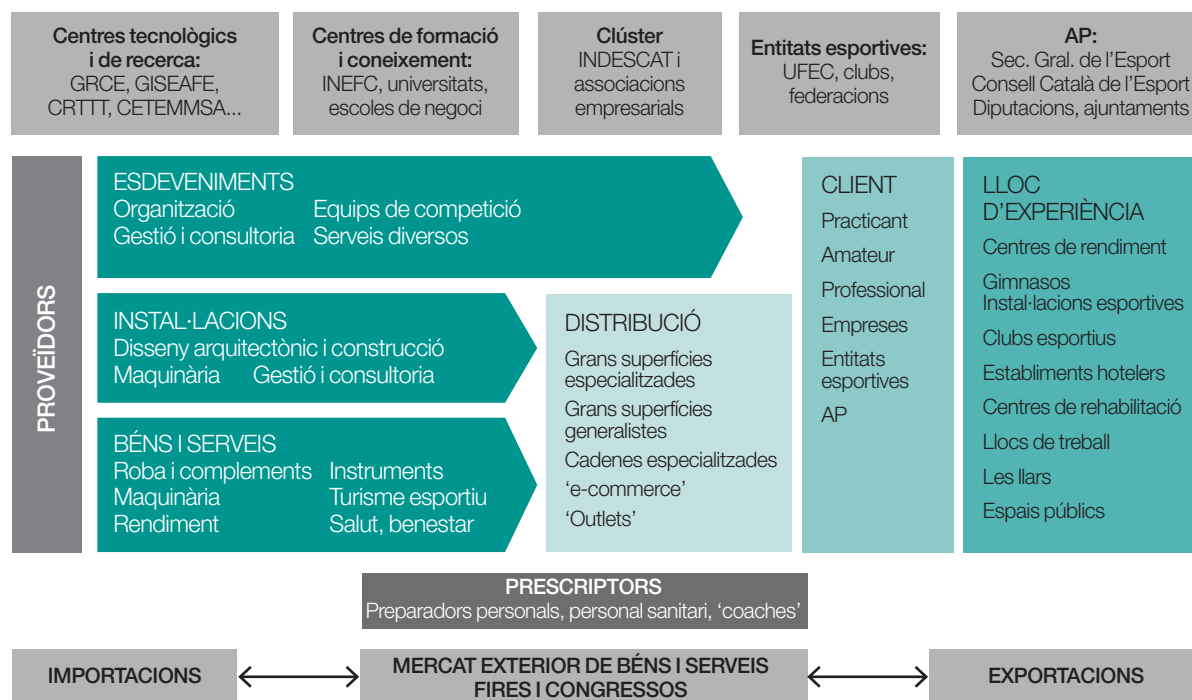
L'esport genera un conjunt d'activitats econòmiques molt divers, tant pel que fa als productes i serveis oferts com per les característiques, perfils i expectatives dels demandants. En aquest sentit, la definició àmplia d'esport com a sector econòmic, segons s'esmentava a la Declaració de Vîlnius (2007) aplega totes les activitats que requereixen l'esport com a input, és a dir, tots els béns i serveis relacionats amb l'activitat esportiva, i que inclou els productes connexos, és a dir, els que no són estrictament necessaris per a la pràctica esportiva. A la mateixa Declaració de Vîlnius es reconeix, també, una manera de definir l'esport emprant una aproximació estadística, és a dir, identificant el codi de la CCAE-2009 931 de les activitats esportives.

Els agents econòmics que intervenen en el sector i la cadena de valor queden representats a la figura 1. Les empreses i entitats esportives tenen naturalesa jurídica (societats anònimes, societats anònimes esportives, clubs de socis, associacions, federacions, lligues professionals) i finalitats diverses (fabricació i distribució de material, maquinari, equipament esportiu i nutrició, passant per la prestació de serveis personals, la consultoria, participació i organització d'esdeveniments), a més d'empreses

d'apostes esportives i, fins i tot, els agents que operen en els *e-sports*. També caldria tenir en compte en aquesta relació els patrocinadors dels esportistes, les competicions, les lligues i els esdeveniments esportius, sigui que ho facin com a proveïdors de material i productes esportius, sigui, senzillament, com a empreses que cerquen en l'esport una finestra immillorable per comunicar les seves marques. El sector públic intervé també en aquest àmbit de manera rellevant, ja sigui en el disseny de les polítiques de l'esport o en la regulació del sector des del punt de vista dels ensenyaments i titulacions, com amb aportacions per a la construcció, el manteniment i la gestió d'instal·lacions i equipaments esportius, així com també en l'organització i gestió d'esdeveniments.

Des del punt de vista de la demanda, el consumidor de productes i serveis esportius ho fa en tant que practica, esporàdicament o habitualment, esport o consumeix espectacles esportius i tota la informació que se'n deriva, ja sigui assistint en directe a qualsevol esdeveniment esportiu, fent-ne el seguiment a través dels mitjans de comunicació o intervenint-hi per mitjà de les xarxes socials, com apostant o llegint la premsa escrita o digital.

Figura 1. Indústria de l'esport: agents i cadena de valor



Font: www.indescat.org.

El creixement que ha experimentat el sector és el resultat de tres forces diferents. En primer lloc, l'interès que genera l'esport és creixent arreu. Els esdeveniments esportius i l'extensió de la pràctica esportiva a qualsevol persona, independentment de la seva edat, sexe i condició física o psíquica, fan que l'esport estigui cada vegada més present a la vida de la majoria de la població. La incorporació de nous productes i serveis esportius per satisfer els canvis en les necessitats, tant dels esportistes com dels espectadors que assisteixen –o segueixen pels diferents mitjans de comunicació– als esdeveniments esportius, fan més atractiva l'experiència.

Aquesta experiència única i irreplicable que suposa per al practicant, l'espectador i el seguidor dels esdeveniments esportius és un altre dels factors impulsors de canvis en el sector esportiu. Resulta cada cop més habitual que la pràctica esportiva i el seguiment dels esdeveniments esportius sigui compartit pels protagonistes amb els seus amics i coneguts a través de les xarxes socials. El fet esportiu genera milers de variables que, amb un senzill dispositiu electrònic, es posen a l'abast de l'espectador de manera immediata; les imatges es comparteixen com també es gaudeix opinant i veient les opinions dels experts i dels seguidors a les xarxes. Aquesta realitat suposa, a més, una interessant i nova indústria, amb un fort component d'emprenedoria, amb forta presència tecnològica en forma d'aplicacions (apps) dedicades a facilitar la tasca dels entrenadors i tècnics, del practicant esportiu i de l'espectador.

El tercer element d'impuls a la dinamització del sector és el que resulta de la participació d'empreses en l'esport per qualsevol de les fórmules del patrocini i de la comunicació del fet esportiu. Tant és així que la llista de les marques esportives més reconegudes i amb més valor econòmic, que publica anualment *Forbes*, aplega en el top 5 Nike, Adidas i Under Armour, a més d'ESPN (Entertainment and Sports Programming Network) i Sky Sports.

Catalunya, pel que fa a l'esport professional i a les grans competicions, hi participa de manera destacada, ja sigui amb la presència de clubs que disputen les competicions nacionals i internacionals, ja sigui essent la seu d'associacions i lligues professionals com és el cas, per exemple, de l'associació espanyola de bàsquet (ACB), l'Eurolliga de Bàsquet, la Lliga d'Handbol (ASOBAL), la Federació Espanyola de Patinatge, entre d'altres. També acull moltes competicions nacionals i internacionals de destacades disciplines esportives, i les

competicions de motor al més alt nivell al Circuit de Barcelona-Catalunya a Montmeló. La figura 2 mostra la cadena de valor de les competicions professionals en la qual, com a agents principals, intervenen –a més de les entitats a les quals ens acabem de referir– les empreses que troben en l'esport professional la finestra ideal per exposar les seves marques, els esportistes i els seus agents i representants, els espectadors i els mitjans de comunicació.

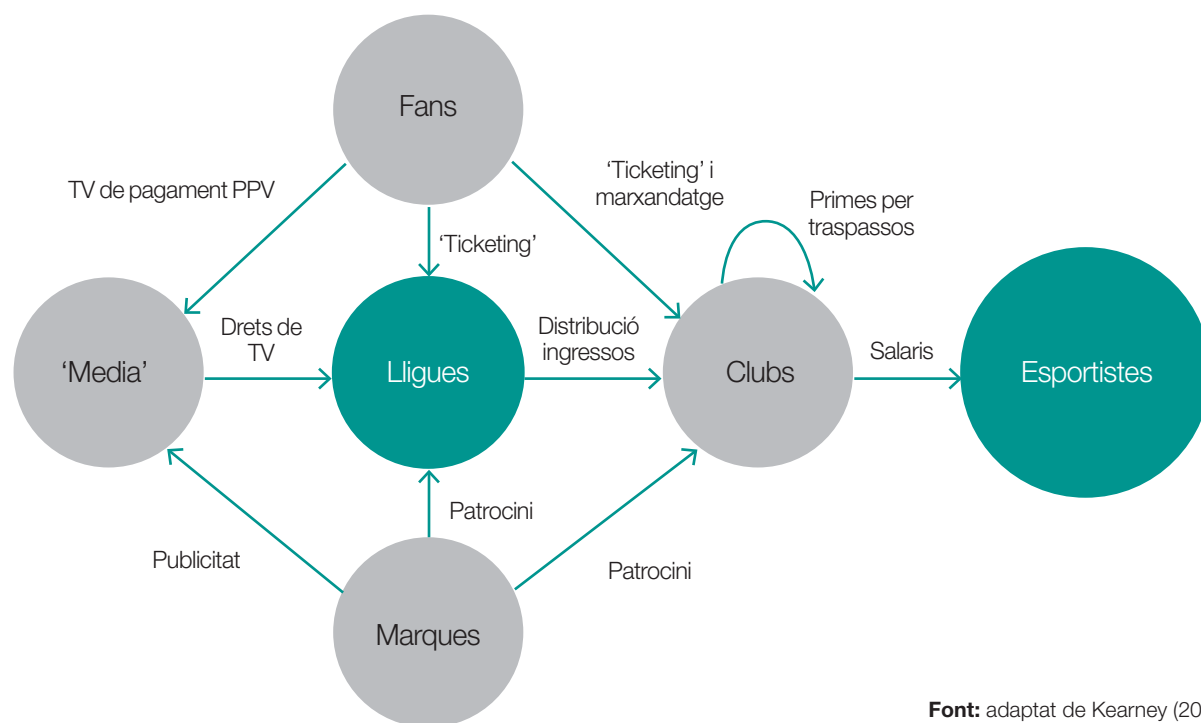
L'any 2010, per iniciativa de la Secretaria General de l'Esport, es crea el Clúster de la Indústria de l'Esport de Catalunya (INDESCAT) amb la intenció de millorar la seva competitivitat amb la creació de productes i serveis innovadors. L'INDESCAT compta, avui dia, amb més de 75 entitats associades: empreses fabricants de productes, entitats esportives (clubs i associacions esportives), organitzadors d'esdeveniments, propietàries i gestores d'instal·lacions i equipaments, centres de formació i recerca i, també, entitats locals amb una forta implicació amb el fenomen esportiu.

La facturació global de les entitats i empreses membres de l'INDESCAT s'estima en gairebé 1.500 milions d'euros l'any 2015. L'INDESCAT, com els altres clústers de Catalunya, és una associació privada sense ànim de lucre que té per objecte identificar i facilitar les oportunitats de negoci en el sector de l'esport, generant ocupació i reforçant el paper de la indústria de l'esport en l'economia catalana. En aquest sentit, l'INDESCAT agrupa la seva activitat en un conjunt d'eixos com ara la internacionalització, la innovació, la formació, l'emprenedoria, fer visible el sector, potenciar el *networking* i l'impuls al coneixement i la modernització, tots amb els seus objectius i els seus instruments corresponents (www.indescat.org).

2. El pes econòmic de l'esport

Qualsevol mesura de la repercussió del sector de l'esport en una economia ha de partir, prèviament, de definir si el que es vol mesurar és el seu pes econòmic o bé l'impacte. El pes econòmic es pot definir com el valor econòmic del volum d'activitats que, de manera directa i indirecta, estan lligades a les activitats esportives. L'impacte econòmic de l'esport és un concepte més ampli i té a veure amb els efectes d'expansió que aquest sector promou dins del teixit econòmic global (Secretaria General de l'Esport, 2010a: 26-33). Per tant, és evident que, per valorar l'impacte, es necessita un model econòmic en què el comportament del sector i els seus lligams amb la resta de sectors estiguin adequadament representats.

Figura 2. L'ecosistema esportiu: el flux de diners



Font: adaptat de Kearney (2014).

L'impacte econòmic s'utilitza generalment en el cas de la valoració d'esdeveniments esportius de certa rellevància i el model econòmic que es fa servir està basat en les taules input-output. D'altra banda, els estudis de pes econòmic de l'esport se centren en l'estimació dels principals agregats econòmics del sector (producció, valor afegit, consums intermedis, ocupació) des de la perspectiva de l'oferta o de les despeses en esport de famílies i institucions des del vessant de la demanda.

En tot cas, la manera òptima de valorar el pes d'un sector com l'esportiu és a través de l'elaboració d'un compte satèl·lit que permeti abordar l'estimació de les macromagnituds del sector, i que possibiliti l'encaix amb la informació dels comptes econòmics generals, esdevenint així part de l'estadística oficial. És clar que, si es disposés d'un compte satèl·lit del sector de l'esport, aleshores el problema de mesura del sector de l'esport estaria resolt. En efecte, tant a escala relativa (participació del valor afegit (VAB) del sector) com a escala absoluta (producció efectiva), aquest compte satèl·lit incorporaria tota la informació comptable necessària.

Dos factors donen suport a l'elecció del VAB com a magnitud econòmica de referència per determinar el pes

del sector de l'esport en una economia. El primer és que el VAB és l'indicador que més s'utilitza en les comparacions de la dimensió econòmica de les diferents branques d'activitat d'una economia. El segon és que el VAB permet evitar duplicitats de comptabilització, ja que descompta els consums intermedis.

En condicions ideals de disponibilitat d'informació es pot valorar, per a un període determinat, la contribució del sector de l'esport al conjunt de l'economia:

- L'aportació neta de l'esport mesurada pel valor afegit i el pes percentual que aquest representa en el VAB de l'economia catalana.
- La producció efectiva de l'esport, que resulta de sumar el VAB i els consums intermedis, que indiquen els lligams dels productors esportius amb ells mateixos i amb la resta de sectors com a proveïdors.
- La despesa total de l'esport, que parteix del consum total i afegeix les inversions efectuades pels productors esportius en infraestructures esportives.

En aquest article presentem els resultats per al 2013 d'avaluació del pes econòmic de l'esport a Catalunya (Bosch *et al.*, 2015), fruit d'un estudi fet per al Consell Català de l'Esport de la Generalitat de Catalunya.¹ La metodologia utilitzada es basa en l'estimació dels principals agregats econòmics del sector de l'esport i, per tant, la valoració econòmica es fa des de la perspectiva de l'oferta (producció), i el primer pas consisteix a identificar els productors de béns i serveis associats a l'esport.

Els productes poden ser béns i serveis característics de l'esport o béns i serveis connexos. Els productes propis són els que estan vinculats directament a l'activitat esportiva d'un productor (fabricació de materials per a la pràctica esportiva, proveïment de serveis esportius, etcètera). Els productes connexos es manifesten com a conseqüència de l'existència d'una activitat esportiva, però no són intrínsecs a aquesta, sinó oferts per sectors econòmics no catalogats específicament com a esportius però que són complementaris a l'existència de l'esport (mitjans de comunicació, apostes esportives, allotjament i restauració, etcètera).

Un cop identificats els productors, s'han d'analitzar, per a cadascun d'ells, els comptes de resultats, que ofereixen la informació econòmica per estimar els agregats del sector. En la classificació dels productors esportius la primera distinció que s'ha plantejat és la que correspon a sector privat i sector públic, la qual respon òbviament a un criteri de personalitat jurídica, però té al mateix temps un contingut informatiu rellevant, ja que els procediments comptables d'ambdós tipus de productors difereixen lleugerament.

En el cas dels productors privats, es distingeix entre els que participen en el mercat a fi d'obtenir beneficis i les institucions privades sense finalitat de lucre (IPSFL). Entre els primers cal diferenciar entre:

- Les persones jurídiques o societats, que integren tots els productors l'activitat principal dels quals està lligada a la provisió de béns i serveis esportius, incloent-hi els mitjans de comunicació. Les fonts d'informació utilitzades per valorar aquests productors han estat les enquestes de l'INE: Enquesta

industrial d'empreses, Enquesta anual de serveis i Enquesta industrial de productes, l'explotació de les quals per a Catalunya, i per als codis CCAE-2009 relacionats amb l'esport, ha facilitat l'Idescat.

- Les persones físiques, que integren tots els productors de béns i serveis esportius que no constitueixen societats. La font d'informació més adequada és la corresponent a les declaracions de l'IRPF, de les donades d'alta en els epígrafs de l'IAE relacionats amb l'esport, dades que ha proporcionat l'Institut d'Estudis Fiscals estatal.

En relació amb el segon bloc, les IPSFL inclouen en el cas del sector de l'esport:

- Les federacions esportives i els consells esportius comarcals, els comptes de pèrdues i guanys dels quals ha facilitat el Consell Català de l'Esport.

- Els clubs esportius, incloent-hi el FC Barcelona i les societats anònimes esportives. La informació per al 2013 s'ha estimant a partir del creixement nominal del VAB del sector d'activitats artístiques, recreatives i esportives aplicat als resultats de l'any 2007 de l'estudi elaborat per Itik Consultoria Esport i Lleure (SGE, 2010b).

Pel que fa als productors públics, hi ha una varietat d'institucions que proveeixen béns i serveis esportius:

- Els organismes que pertanyen a la Generalitat de Catalunya a través de la Secretaria General de l'Esport, la informació dels quals l'ha proporcionat el Consell Català de l'Esport o les mateixes empreses.

- Consell Català de l'Esport,

- Centre d'Alt Rendiment,

- Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (INEFC),

- Altres institucions (Ports de la Generalitat, Equacat, Circuit de Barcelona-Catalunya, Circuit de Motocròs i estacions d'esquí gestionades per Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya).

- Les diputacions provincials i els ajuntaments, la informació dels quals s'ha extret dels pressupostos liquidats de les entitats locals que publica el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

- Els mitjans de comunicació de titularitat pública, la informació dels quals prové de la liquidació dels seus pressupostos, ponderada pel pes de l'esport dins la programació.

1 Amb la mateixa metodologia s'ha fet també un estudi per a la demarcació de Barcelona per a la Gerència de Serveis d'Esports de la Diputació de Barcelona (Bosch *et al.*, 2017).

● Les institucions dedicades a l'educació esportiva no universitària i les universitats. La valoració dels ensenyaments, tant públics com privats, s'ha calculat a partir de les retribucions salarials brutes del professorat i de les cotitzacions a la Seguretat Social que efectua l'ocupador. D'altra banda, la valoració dels serveis esportius de les universitats s'ha obtingut a partir d'enquestes als responsables d'aquests serveis de totes les universitats catalanes.

El pes del VAB del sector esportiu sobre el VAB català va ser d'un 1,2% el 2013, mentre que en termes absoluts el VAB esportiu va ser de més de 2.070 milions d'euros el mateix any. Cal assenyalar que el 85,8% d'aquest VAB corresponia als productors del sector privat, mentre que la resta era producció pública. D'altra banda, la producció efectiva total del sector de l'esport català suposava gairebé 3.870 milions d'euros.

La taula 2.1 mostra els agregats del sector de l'esport a Catalunya l'any 2013 per productor.² Com es pot comprovar, les institucions privades sense finalitat de lucre (IPSFL) són el

principal productor esportiu, amb un pes del seu VAB sobre el total del 49,2%, seguides pel sector privat amb ànim de lucre amb el 35,5%, l'educació esportiva amb el 9,4% i el sector públic amb el 5,9%.

Entre els productors del sector privat hi ha les societats les més rellevants, ja que suposen un 72,3% del total del VAB d'aquests productors. Pel que fa a les IPSFL, destaquen els clubs esportius, amb el 96,4% del VAB d'aquestes institucions i un 47,4% del total del VAB esportiu català. En el sector públic sobresurten els ajuntaments, amb un 72,4% del total del VAB esportiu públic, mentre que, en l'educació esportiva, el productor més destacat és l'ensenyament no universitari amb un 90,6% del total.

D'altra banda, el total d'ocupats en el sector de l'esport l'any 2013 a Catalunya va ser de 73.825 persones, xifra que representa un 2,5% del total de l'ocupació a Catalunya el mateix any. Les IPSFL són les que concentren un nombre més alt d'ocupats, un 56,7% del total, seguides pel sector privat amb ànim de lucre, que suposa gairebé el 30,8% de l'ocupació; l'educació esportiva, el 7,6%, i el sector públic, el 4,9%.

2 Cal notar que en els mitjans de comunicació i en l'educació esportiva hi ha tant productors públics com privats.

Taula 2.1. Agregats econòmics del sector de l'esport a Catalunya (2013)

	VAB		Consums intermedis		Valor de producció	
	Milers €	%	Milers €	%	Milers €	%
Sector privat	737.329	35,5	724.844	40,4	1.462.173	37,8
Societats	533.114	25,7	506.196	28,2	1.039.310	26,9
Persones físiques	20.015	1,0	-	-	20.015	0,5
Mitjans de comunicació	184.200	8,9	218.648	12,2	402.848	10,4
IPSFL	1.020.961	49,2	808.723	45,1	1.829.684	47,3
Federacions esportives	29.752	1,4	45.606	2,5	75.358	1,9
Consells esportius	7.193	0,3	5.135	0,3	12.328	0,3
Clubs esportius	984.017	47,4	757.981	42,2	1.741.998	45,0
Sector públic	121.395	5,9	253.700	14,1	375.095	9,7
Generalitat	30.507	1,5	70.626	3,9	101.133	2,6
Diputacions	2.925	0,1	8.663	0,5	11.588	0,3
Ajuntaments	87.963	4,2	174.411	9,7	262.374	6,8
Educació	194.619	9,4	7.864	0,4	202.483	5,2
No universitària	176.309	8,5	-	-	176.309	4,6
INEFC	7.832	0,4	2.541	0,1	10.373	0,3
Universitats	10.418	0,5	4.807	0,3	15.225	0,4
TOTAL	2.074.244	100,0	1.794.615	100,0	3.868.859	100,0

Font: elaboració pròpia.

Per tal d'aproximar l'impacte econòmic del sector de l'esport, i fent servir la taula input-output de Catalunya (TIOC) del 2011 (Idescat, 2015), s'ha calculat aquest impacte a través dels multiplicadors, així com la seva capacitat d'arrossegament i de suport d'altres activitats (Bosch i García, 2015).

En l'estudi es van identificar, a partir de la CCAE-2009, una sèrie de sectors on es podien trobar productes esportius, tant característics com connexos. A través de la seva correspondència amb els 82 sectors de la TIOC, s'han elaborat els multiplicadors tipus I (directes + indirectes) i tipus II o totals (directes + indirectes + induïts) de producció, valor afegit i ocupació. En aquests sentit, els multiplicadors del sector de l'esport català en conjunt són 1,47 i 2,21 els de producció; 0,81 i 1,24 els del VAB, i 13,32 i 20,05 els d'ocupació.

A més, s'han calculat els coeficients de Dietzenbacher-Van der Linden (1997) que mesuren, a través dels vincles entre els sectors de la TIOC, la capacitat d'arrossegament i de suport d'aquests. En concret, aquests coeficients mesuren les caigudes en la producció total de l'economia com a conseqüència que un sector concret deixés d'atendre les seves necessitats de consums intermedis dins de l'economia catalana (vincles d'arrossegament o cap enrere) o que deixés de satisfer les necessitats de consums intermedis d'altres sectors (vincles de suport o cap endavant). Els corresponents als sectors de l'esport en conjunt són -0,42 (arrossegament) i -0,22 (suport). És a dir, l'esport és un sector amb més vincles d'arrossegament que de suport.

També es fa una estimació dels efectes directes, indirectes i induïts que els consums intermedis del sector esportiu català i el valor afegit que genera té en el conjunt de l'economia catalana, tant en VAB com en ocupació. Un cop calculats els impactes de tipus I i tipus II, s'obté que el VAB associat al sector esportiu representa l'1,9% (tipus I) i el 3,3% (tipus II) del total. En el cas de l'ocupació, aquests percentatges són del 4% (tipus I) i del 5,2% (tipus II) del total. Com es pot comprovar, aquests pesos són superiors als calculats directament.

Per bé que la quantificació de l'aportació del sector de l'esport a l'economia de diferents territoris ha estat objecte d'interès, els exercicis s'han efectuat amb metodologies diferents, fet que dificulta la comparació de resultats. A més, molts dels estudis, tant d'àmbit internacional com per comunitats autònomes, són bastant antics atès que daten de la dècada dels 90 del segle passat o de principis d'aquest.

“Entre el 2010 i el 2015 han augmentat 11,4 punts percentuals els catalans que practiquen algun esport cada setmana i 9,2 punts a Espanya”

Més recentment, l'any 2012 es va presentar el treball de SpEA que, impulsat per la Comissió Europea, omple un buit en el camp dels estudis del sector de l'esport. Tot i que les dades utilitzades són del 2005, aquest treball, a banda de l'esforç de quantificar tots els països, garanteix que la metodologia que s'aplica és la mateixa per a tots ells. Aquesta metodologia utilitza una adaptació específica de la comptabilitat nacional dels països membres, així com dades de comerç intracomunitari, per fer una taula input-output multiregional del sector de l'esport, basada en les 27 taules input-output de l'esport de cada país. Aquest fet significa que els resultats són consistents amb les comptabilitats nacionals, d'una banda, i amb el comerç intracomunitari, de l'altra.

L'estudi parteix de la definició de Vilnius d'esport, sent l'estricta la que més s'apropa a la utilitzada en l'estudi però sense els mitjans de comunicació ni les apostes esportives. Així, sense aquests dos productors el VAB esportiu de Catalunya tindria un pes de l'1,06% del total, xifra lleugerament inferior a la mitjana de la UE, que és d'un 1,13%. D'altra banda, el pes de l'ocupació relacionada amb l'esport a Catalunya es va situar en un 2,10%, mentre que la mitjana europea va ser d'un 2,12%. Les xifres corresponents al conjunt de l'Estat espanyol són d'un pes del l'esport del 0,90% en el VAB i d'un 1,33% en el cas de l'ocupació.

3. El consumidor esportiu

L'activitat que es genera en la indústria de l'esport depèn de la pràctica de l'esport i de l'activitat física en general, bé sigui pràctica activa o bé com a conseqüència de consumir productes o serveis generats per la pràctica esportiva de tercers: assistència i seguiment informatiu dels espectacles esportius o participació en apostes vinculades a aquests, per exemple. En aquest sentit, cal esmentar que les estadístiques sobre la pràctica d'activitat física i esport no formen part del conjunt de les estadístiques oficials d'àmbit europeu, el que fa que la seva producció no estigui estandarditzada entre països.

En el cas de Catalunya, la informació estadística més completa i més recent sobre la pràctica esportiva es pot trobar en

l'Enquesta d'hàbits esportius a Espanya 2015 (EHD-2015), elaborada conjuntament pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport i el Consell Superior d'Esports, i que és continuació d'iniciatives anteriors de característiques similars. Una primera evidència que se'n deriva de la informació d'aquesta enquesta (taula 3.1) és que el 58,2% dels catalans majors de 15 anys van practicar algun esport l'any 2015, mentre el 50,6% ho van fer amb una periodicitat d'almenys un cop a la setmana. Xifres que comparen amb els percentatges del 53,5% i 46,2%, respectivament, per al cas d'Espanya. En l'àmbit de la Unió Europea, les darreres xifres publicades per a l'any 2013 (Comissió Europea, 2014) situen aquests percentatges en el 58% i 41%. Aquestes taxes de pràctica esportiva, com a mínim setmanal, es poden comparar amb les que corresponen a l'any 2010 a partir d'una font metodològicament similar (García i Llopis, 2011). En concret, entre el 2010 i el 2015 han augmentat 11,4 punts percentuals en el cas de Catalunya i 9,2 punts percentuals en el cas d'Espanya.

Així mateix, la informació de la taula 3.1 posa de manifest una diferència significativa entre homes i dones quant a la pràctica esportiva (com a mínim setmanal), 53,5% i 47,9% respectivament a Catalunya, diferència menys acusada com més intensa és la pràctica esportiva. Pel que fa a la relació entre pràctica esportiva i edat, aquesta és marcadament negativa i oscil·la entre el 79,6% per al grup de 15 a 24 anys i el 23,9% per als més grans de 65 anys, destacant que la proporció de practicants que ho fan de manera més intensa (diàriament) és més elevada entre els més joves (42,8%) i el més grans (34,6%) que entre els d'edats intermèdies (30,6%).

L'EHD-2015 no analitza les pràctiques esportives dels menors de 15 anys. A escala de Catalunya recentment el Consell Català

de l'Esport va fer l'estudi *Els hàbits esportius dels escolars de Catalunya 2016*, on s'analitzen les pràctiques esportives organitzades i no organitzades fora de l'horari escolar dels alumnes que estan cursant primària o ESO. El 72,8% dels escolars realitzen aquest tipus d'activitats, percentatge que és del 68,1% entre les noies i del 78,0% entre els nois. Aquesta xifra (72,8%) representa un augment de 4,5 punts percentuals respecte dels resultats per a Catalunya corresponents a un estudi de característiques similars fet a escala de tot Espanya (Consell Superior d'Esports, 2011).

La rellevància de la pràctica esportiva entre els escolars va més enllà del curt termini, quan observem que la major part dels practicants esportius a Catalunya (69,3%) van començar aquesta pràctica quan eren menors de 15 anys. En el cas de les dones la iniciació en la pràctica esportiva és més tardana, un 16,7% ho fa més tard dels 25 anys per un 8,1% en el cas dels homes. En aquest sentit, en el treball de García i Suárez (2017) es detecta una certa caiguda en les taxes de participació esportiva escolar després que hagin passat uns tres anys des de l'inici d'aquesta, la qual cosa porta a considerar la necessitat de dissenyar actuacions per consolidar-la un cop passat el període inicial, atesa la incidència en els comportaments posteriors quan siguin adults.

Evidentment, el disseny de polítiques per fomentar la pràctica esportiva passa per conèixer quines són les motivacions que porten els individus a practicar esport i quines hi ha darrera de no fer-ho o, si més no, fer-ho menys del que voldrien. L'EHD-2015 inclou dues preguntes vinculades a aquests dos aspectes motivacionals. A la taula 3.2 es presenta la distribució dels practicants esportius segons el motiu, entre els dos principals, pel que fa a l'esport. S'han destacat aquells cinc

Taula 3.1. Taxa de pràctica esportiva (%)

	Últim any	Diàriament	Almenys un cop a la setmana	Almenys un cop al mes	Almenys un cop al trimestre
ESPANYA	53,5	19,5	46,2	51,0	52,3
CATALUNYA	58,2	19,0	50,6	56,0	57,1
Homes	64,1	20,1	53,4	61,5	63,0
Dones	52,7	18,0	47,9	50,7	51,6

Font: Enquesta d'hàbits esportius a Espanya 2015 i elaboració pròpia.

Taula 3.2. Distribució entre els practicants dels motius principals per fer esport (%)

	Forma	Diversió	Salut	Relax	Agradar	Altres
ESPANYA	29,9	23,0	14,8	13,7	11,9	6,6
CATALUNYA	28,8	22,3	17,3	12,6	12,0	7,0
Homes	26,0	26,5	15,8	10,0	14,6	7,1
Dones	32,0	17,4	19,0	15,6	9,1	6,9

Font: Enquesta d'hàbits esportius a Espanya 2015 i elaboració pròpia.

que suposen cadascun d'ells més del 10% de casos que, per aquest ordre, tant a Catalunya com a Espanya, són els següents: per mantenir o millorar la forma física, per diversió o entreteniment, per motius de salut, per relaxar-se i perquè li agrada l'esport.

Es pot observar que els patrons no són totalment coincidents entre homes i dones. Aspectes vinculats amb l'estat de forma, la salut i el fet de relaxar-se semblen més rellevants entre aquestes últimes. Així mateix, els patrons semblen força canviants segons l'edat. Els motius de diversió, el fet que agradi fer esport i l'esport com a forma de relaxació perden pes, sobretot en el cas del primer, a mesura que la gent es va fent més gran. Per contra, els motius vinculats amb la salut guanyen pes amb l'edat.

Pel que fa als motius darrere el fet de no practicar esport o no fer més esport, clarament la manca de temps és el motiu més citat (47% a Catalunya), seguit en aquest ordre per la manca d'interès, motius de salut, motius econòmics, l'edat i amb menys pes la manca d'instal·lacions adequades properes i no disposar d'algú amb qui practicar.

Com s'ha indicat anteriorment, l'activitat productiva vinculada al sector de l'esport també té a veure amb el que podríem qualificar de participació passiva, com seria el cas de l'assistència a espectacles esportius o l'interès per la informació generada pel món de l'esport. En aquest sentit, l'EHD-2015 inclou unes preguntes relatives al nivell d'interès, en una escala de 0 (mínim) a 10 (màxim), sobre un conjunt d'activitats esportives: esport en general, pràctica esportiva, assistència a espectacles esportius, visió o audició d'espectacles esportius per mitjans no presencials, informació sobre esport per mitjans no presencials i jugar a videojocs vinculats a l'esport. A la taula

3.3 es presenten per a cadascuna d'aquestes activitats les mitjanes del grau d'interès.

No es troben diferències molt significatives entre les mitjanes del nivell de satisfacció a Catalunya i Espanya en relació amb les activitats vinculades a l'esport. La comparativa entre homes i dones, tant en nivell d'interès com en taxa de participació, es tradueix en valors més alts d'ambdues magnituds per als primers. Cal destacar que aquestes diferències són més acusades pel que fa a la visió i audició d'espectacles esportius i, sobretot, en el cas de la informació. Així mateix, la condició física fa que el nivell d'interès i la taxa de participació en aquelles activitats que comporten un major o menor cost físic sigui decreixent amb l'edat. Les activitats més passives també mostren un cert patró de decreixement amb l'edat encara que menys acusat, amb una excepció destacable com és la menor taxa de participació en activitats vinculades a la informació entre els més joves.

Tal com s'ha esmentat anteriorment, una de les activitats esportives a les quals es fa referència en l'EHD-2015 és la de jugar a videojocs vinculats a l'esport. En un moment que els *e-sports* estan a l'alça, és oportú analitzar aquesta dimensió de l'activitat esportiva, malgrat que el tipus de joc que domina aquest esport (o pseudoesport per a alguns) no té temàtica esportiva. Així, segons el II Estudi d'audiència dels *e-sports* a Espanya, elaborat per ESL i Movistar l'any 2017, el joc més preferit per ser vist en canals d'*e-sports* és el *Counter Strike:GO* (62% dels enquestats), seguit per la *League of Legends* a força distància (39,2%), mentre que el *FIFA* apareix en la setena posició. Segons aquest estudi, l'edat mitjana d'aquells que veuen *e-sports* és de 24 anys, gairebé el 80% tenen entre 15 i 29 anys, és molt majoritària la presència masculina (97%) i és habitual l'interès simultani per veure i també jugar a *e-sports* (gairebé el 90% dels enquestats).

Taula 3.3. Interès (0-10) en diferents activitats esportives (mitjana)

	Gen.	Pràctica	Assistència	Visió i àudio	Informació	Videojocs
ESPANYA	6,4	5,6	4,3	5,4	4,9	1,6
CATALUNYA	6,6	5,7	4,3	5,6	5,1	1,6
Homes	7,1	6,1	4,9	6,6	6,2	2,3
Dones	6,1	5,3	3,7	4,7	4,0	1,0

Font: Enquesta d'hàbits esportius a Espanya 2015 i elaboració pròpia.

De la informació que es presenta a la taula 3.3, es podria interpretar que l'interès per jugar a videojocs esportius és molt escàs atès que la mitjana d'interès és d'1,6, més alta entre els homes i, com seria d'esperar atès el component tecnològic, decreixent amb l'edat. Si bé és cert que a Catalunya un 70% de població no mostra cap interès per jugar a videojocs esportius, aquests percentatges canvien amb l'edat, i és del 33,4% entre aquells amb edat entre 15 i 24 anys. La mitjana de l'interès en aquesta activitat per a aquells per als quals aquest és positiu és de 5,4 i està per sobre de 6 en el cas dels més joves, cosa que apunta a una consolidació d'aquesta pràctica esportiva amb el pas dels anys. En aquest sentit, el treball de García i Murillo (2017) fet amb dades de l'EHD-2015, assenyala que aquells que mostren interès per jugar a videojocs tenen un interès més alt que la resta en qualsevol de les altres activitats de participació esportives, apuntant a una certa complementarietat entre aquesta activitat esportiva relativament nova i les més tradicionals.

Possiblement, l'àmbit on la informació sobre la indústria de l'esport és més limitada, ateses les característiques d'aquesta, és el que fa referència a la despesa dels consumidors en productes i serveis, generats per la indústria del sector. L'enquesta rellevant en l'àmbit de les despeses de les llars és l'Enquesta de pressupostos familiars (EPF) que elabora l'INE anualment. Fins a la darrera enquesta disponible, la de l'any 2016, el detall de la informació de despeses en béns i serveis vinculades a la indústria de l'esport era menor que l'actual, malgrat que continuen existint algunes mancances, en particular pel que fa a la despesa en roba i calçat esportiu, que està inclosa en categories més àmplies.

A la taula 3.4 es presenta la informació per a Catalunya relativa als cinc grups de béns i serveis que es poden considerar com a esportius i que són assimilables a un sol grup de la

classificació a cinc dígit de la COICOP (Classification of Individual Consumption according to Purpose): (07.1.3.0) Bicicletes; (09.3.2.1) Equips per a esport (tant a l'aire lliure com a cobert); (09.3.2.2) Equips per a acampada i lleure a l'aire lliure; (09.4.1.1) Serveis recreatius i esportius: assistència, i (09.4.1.2) Serveis recreatius i esportius: participació.

La despesa total en aquests cinc grups de béns representa 841,2 milions d'euros, és a dir, el 0,93% de la despesa total de les llars catalanes, lleugerament superior, en termes relatius, al 0,91% que representa a Espanya. El grup de serveis recreatius i esportius (participació) és el que té un pes més important, ja que representa el 63,6% d'aquesta despesa esportiva. Aquest grup inclou els lloguers per a l'ús d'instal·lacions esportives, pagaments federatius, quotes a clubs i associacions esportives, i alguns serveis que tenen una condició més cultural que no esportiva. Aquesta despesa esportiva en l'àmbit de cada llar suposa anualment 283,5 euros. Ara bé, si calculem la despesa mitjana per a les llars que efectivament fan una despesa positiva ($Y > 0$), llavors la despesa mitjana per llar augmenta, en alguns casos molt significativament.

Una de les despeses en productes vinculats a l'esport que no es pot identificar a partir de la informació de l'EPF és la corresponent a les apostes esportives. A la taula 3.5 es reporten les xifres obtingudes de Cases *et al.* (2017), referides a les apostes esportives de gestió privada presencials i les de gestió pública a Catalunya l'any 2016. La despesa total és de 156,5 milions d'euros, però el marge de joc o joc real (vendes menys premis) va ser de 35 milions d'euros. Cal destacar la importància creixent de les apostes de gestió privada enfront de les de gestió pública i que en les xifres anteriors no estan incloses les apostes esportives en línia, en què les vendes als web d'àmbit nacional van representar més de 5.100 milions

d'euros amb un marge de joc de 238,1 milions d'euros, xifres que representen un increment del 32,4% respecte a l'any 2015.

Finalment, i tenint en compte les limitacions de l'EPF, la informació de l'Enquesta de turisme de residents elaborada per l'INE ha permès al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport elaborar unes xifres de viatges i despeses fetes pels residents a Espanya en viatges per motius vinculats a l'esport que apareixen a l'Anuari estadístic de l'esport. Malauradament, aquestes xifres estan referides a tot Espanya, sense detall per comunitats autònomes, però aquesta informació possibilita tenir una idea de la creixent importància d'aquest tipus d'activitat.

Així, l'any 2016 van haver-hi poc més de 4 milions de viatges d'aquesta mena (4,7% del total de viatges d'oci i vacances), xifra que representa un creixement del 8,2% respecte a l'any 2015. Aquests viatges van portar associada una despesa just per sobre dels 1.000 milions d'euros (un 4,7% de la despesa total en viatges d'oci i vacances), fet que representa un creixement del 18,1% respecte a l'any anterior. D'altra banda, els viatges d'estrangers a Espanya per motius vinculats a l'esport van estar per sobre d'1,4 milions l'any 2016, xifra que representa un increment del 46,5% respecte a l'any anterior, amb una despesa associada de gairebé 1.400 milions d'euros amb un increment del 58,4% respecte a l'any 2015.

4. Conclusions

En aquest estudi s'aborden aspectes relacionats amb la mesura del pes econòmic de l'esport, amb la pràctica esportiva

i amb la despesa en béns i serveis esportius a Catalunya, i prèviament es destaca què s'entén per sector de l'esport i per indústria de l'esport. El gran creixement del sector de l'esport els últims anys es deu a tres elements fonamentals: l'augment de l'interès que genera l'esport, tant pel que fa a la pràctica com pel que fa als esdeveniments esportius; el canvi en l'oferta de productes i serveis esportius que s'ha produït les últimes dècades, i l'augment de la participació d'empreses en l'esport a través del patrocini.

A Catalunya, el pes econòmic de l'esport mesurat a partir del VAB es va estimar en un 1,2% l'any 2013, mentre que l'ocupació esportiva representava un 2,5% del total català, xifres que se situen per sobre de les del conjunt de l'Estat i en la mitjana europea. Cal tenir en compte, també, que les empreses agrupades en el clúster INDESCAT van facturar prop de 1.500 milions d'euros. A més, l'esport és un sector dinàmic en la seva vinculació amb la resta de sectors econòmics, amb més notorietat per als vincles d'arrossegament d'altres sectors com a demandant d'inputs. Aquesta informació, però, es podria mesurar més acuradament si es disposés d'un compte satèl·lit del sector de l'esport.

Un dels elements dinamitzadors de la competitivitat de les empreses i entitats esportives catalanes és el clúster de la indústria de l'esport a Catalunya (INDESCAT), que impulsa la presència exterior de les empreses fabricants de productes i proveïdores de serveis esportius, de la mateixa manera que dona suport i incentiva experiències de partenariat, especialment

Taula 3.4. Despesa anual en béns i productes esportius (2016)

	Despesa total (milions €)	Despesa per llar (€)	Despesa per llar (€) (Y > 0)
Bicicletes	72,5	24,4	336,3
Equipament esportiu	112,7	38,0	124,2
Equipament d'acampada	11,5	3,9	44,0
Assistència	109,4	36,9	287,3
Participació	535,1	180,3	618,6
Apostes gestió privada	101,5		
Marge	19,6		
Apostes gestió pública	56,0		
Marge	15,4		

Font: Enquesta de pressupostos familiars (2016), Cases *et al.* (2017) i elaboració pròpia.

entre el sector públic i el privat, a més de l'emprenedoria amb base tecnològica al sector.

D'altra banda, els catalans que practiquen esport almenys un cop a la setmana superen el 50% l'any 2015, amb un creixement de més d'11 punts percentuals en relació amb cinc anys abans, xifres que també se situen per sobre de la mitjana de l'Estat espanyol. Els motius per a la pràctica esportiva són canviants en funció de l'edat i el sexe, però mantenir l'estat de forma física és el més important en tots els casos, mentre que la manca de temps és el motiu més esmentat per no fer esport o fer-ne menys del desitjat.

Pel que fa a la despesa anual en béns i serveis esportius, tot i que la informació és limitada i acusa certes mancances, s'estima que va superar els 840 milions d'euros l'any 2016, un 64% dels quals correspon al grup de serveis recreatius i esportius (participació).

En els reptes estratègics del sector econòmic de l'esport, recollits en l'estudi d'Acció sobre la indústria de l'esport a Catalunya l'any 2015, hi tenen un paper rellevant aspectes i dimensions com la tecnologia, l'alimentació, els nous equipaments, els productes vinculats a la salut, l'oferta personalitzada i flexible de serveis, els nous formats d'esdeveniments i espectacles esportius amb implicació dels practicants i, sobretot, dels espectadors a través de la tecnologia, i el desenvolupament i la creixent importància del turisme esportiu. Per tal de poder afrontar amb garanties d'èxit aquests reptes de futur cal conèixer acuradament el sector, la qual cosa passa per millorar la informació referida a aquest, creant noves estadístiques i millorant les ja existents. ■

Referències bibliogràfiques

- A. T. Kearney Inc.** (2011). *The Sports Market: Major trends and challenges in an industry full of Passion*. Disponible a www.atkearney.com/documents/10192/6f46b880-f8d1-4909-9960-cc605bb1ff34.
- Bosch, J.; García, J.** (2015). *Els efectes d'arrossegament i de suport de les branques d'activitat de l'economia catalana: una anàlisi a partir del Marc Input-Output de Catalunya 2011*. Sabadell: Col·lecció Conèixer la Indústria II, Fundació per la Indústria Sabadell 1559.
- Bosch, J.; García, J.; Murillo, C.** (2015). *El pes econòmic de l'esport a Catalunya el 2013*. Barcelona: Consell Català de l'Esport, Generalitat de Catalunya.
- Bosch, J.; García, J.; Murillo, C.** (2017). *Avaluació del pes econòmic de l'esport a la demarcació de Barcelona el 2013*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Gerència de Serveis d'Esports. Disponible a www1.diba.cat/llibreria/Publicacions_Servei_Totes.asp?llista_serv=ESP&Opener=Servei#.VQ_Y3tKG-ih.
- Cases, J. I.; Gómez, J. A.; Gusano, G.; Lalanda, C.** (2017) *Anuario del juego en España. La actividad del juego, cifras y datos socio-económicos*. Madrid: Estudios sobre Juego Fundación Codere.
- Comissió Europea** (2014). *Sport and Physical Activity*, Special Eurobarometer 412.
- Consell Superior d'Esports** (2011). *Estudio. Los hábitos deportivos de la población escolar en España*. Madrid: Consell Superior d'Esports. Disponible a www.csd.gob.es/csd/estaticos/dep-escolar/encuesta-de-habitos-deportivos-poblacion-escolar-en-espana.pdf.
- Dietzenbacher, E.; Van Der Linden, J. A.** (1997). "Sectorial and Spatial Linkages in the EC Production Structure". *Journal of Regional Science*, 37, 235-257.
- García, M.; Llopis, R.** (2011). *Ideal democrático y bienestar personal. Encuesta sobre los hábitos deportivos en España 2010*. Madrid: Consell Superior d'Esports i Centre d'Investigacions Sociològiques.
- García, J.; Murillo, C.** (2017, juny). *e-Sports: perfil de los participantes (¿o deportistas?)*. Treball presentat al VIII Congrés Iberoamericà d'Economia de l'Esport, Ciutat Real.
- García, J.; Suárez, M. J.** (2017). *After school organized and unorganized physical activity among Spanish children: The role of school characteristics*. Treball presentat en el VIII Congreso Iberoamericano de Economía del Deporte, Ciudad Real, juny del 2017.
- Idescat** (2015). *Taules Input-Output de Catalunya 2011*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Disponible a www.idescat.cat/cat/economia/mioc/2011/metod.
- Indecat** (2017). *Estudi del practicant esportiu 2016*. Catalan Sports Cluster. INDESCAT.
- Secretaria General de l'Esport (SGE)** (2010a). *El pes econòmic de l'esport a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Secretaria General de l'Esport (SGE)** (2010b). *Els clubs esportius a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Stiglitz, J. E.; Sen, A.; Fitoussi, J. P.** (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. París. Disponible a <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123>.

RESILIÈNCIA

I CRISI ECONÒMICA: TIPOLOGIA PER COMUNITATS AUTÒNOMES A PARTIR DE LA TAXA DE BENEFICI (1965-2011)*

Ferran Navinés

Consell Econòmic de les Illes Balears

Carles Manera

Javier Franconetti

Marta Bonnail

Universitat de les Illes Balears

El concepte de resiliència s'origina en el camp de la psicologia i de les ciències ambientals,¹ i es reprèn a partir de la Gran Recessió per a l'anàlisi econòmica (Fingleton *et al.*, 2012; Cellini-Torresi, 2014; Di Caro, 2014; Martin-Sunley, 2014; Sánchez Hernández, 2014; Eraydín, 2015; Cuadrado Roura-Maroto 2016; Reig, 2016). Allò que es considera com a situacions límits (en l'esfera psicològica) o condicions ecològiques adverses (sota el prisma ambiental), tenen la seva expressió, en termes econòmics, en els xocs provocats per les crisis econòmiques. En aquest sentit, els treballs citats intenten esta-

blir sistemes d'avaluació que mesurin la capacitat de les regions per resistir/preservar la seva estructura productiva o recuperar-se/adaptar-se al canvi davant l'adversitat. El primer enfocament, sustentat en la preservació, és una concepció estàtica de la crisi i la competència de capitals, que no trenca l'equilibri estacionari d'una economia; és més propi de l'aproximació feta des del *mainstream*. El segon aspecte, basat en el criteri d'adaptació, és més dinàmic –schumpeterià o de *lead time*–,² és a dir, més propi de l'enfocament evolucionista. Aquesta és la visió que s'adopta en aquest treball per contribuir a una teoria heterodoxa de la innovació dins l'anàlisi econòmica.

La resiliència d'una economia regional es pot definir com la seva capacitat per adaptar-se millor que altres espais a les dificultats econòmiques que provoquen els períodes de crisi. Hom mesura aquesta capacitat a través del comportament dispar entre regions de la rendibilitat de les inversions productives en les fases de crisi. L'indicador clau per mesurar aquesta capacitat de resiliència és el creixement diferencial positiu de la taxa de benefici, que s'explica pel millor com-

* Aquest treball forma part del projecte de recerca HAR2015-64769-P, dirigit per Jordi Catalan Vidal. Cal agrair el suport del Ministeri d'Economia i Competitivitat.

1 Des de l'àmbit de la psicologia, s'entén per resiliència la capacitat humana d'assumir amb flexibilitat situacions límit i sobreposar-s'hi. Per a les ciències ambientals, la resiliència és la capacitat biològica per adaptar-se i prosperar sota condicions adverses.

2 *Lead time* és un concepte de l'economia evolucionista: es tracta de la capacitat que tenen els sistemes productius locals d'adaptar-se als canvis de la demanda i a les dificultats econòmiques en el menor temps possible (Navinés, 1993a, 1993b).

portament regional diferencial de les seves variables explicatives: la productivitat del capital (π_K) i la quota d'excedent brut d'explotació (q). Aquests conceptes es detallen en el primer apartat del treball; emperò, cal apuntar tres consideracions metodològiques importants en la nostra recerca, ja que, a diferència d'altres treballs que basen l'anàlisi de la resiliència en el comportament de l'ocupació, nosaltres ho fem en termes del comportament dels excedents i de la taxa de guany:

- No es tenen en compte els períodes de recuperació, ja que en aquest cas les estimacions de la resiliència sustentades en el comportament de l'ocupació o dels guanys diferencials de rendibilitat poden donar lloc a sobreestimacions a l'alça en aquelles comunitats autònomes més beneficiades per l'increment de la despesa pública regional –inclosos els programes operatius europeus–, de l'ocupació pública i del crèdit per al sector de la construcció; o d'una millora de la demanda turística nacional. Aquests factors s'han produït en les fases de creixement, especialment al llarg del darrer període (2000-2008) abans de la Gran Recessió. En aquestes coordenades, afirmar que ha millorat la resiliència és una contradicció, ja que aquest tipus d'afirmacions no s'avenen amb una millora productiva reflectida per un comportament positiu de la productivitat del capital (π_K) i, en molts casos, tampoc no s'ha donat una millora de la rendibilitat de les inversions productives.

- Per altra banda, considerem només els períodes de crisi, que és on realment quan es pot avaluar la capacitat de resistència del sistema econòmic regional on l'anàlisi de la resiliència no el basem en el comportament de l'ocupació sinó en el diferencial regional dels excedents bruts d'explotació (EBE) i de la taxa de guany. Això evita el biaix provocat pel comportament del sector públic, relacionat amb creixements no del tot cíclics de l'ocupació. Igualment, s'eludeixen les diferències en l'estructura estable de l'ocupació de qualitat, derivades de la presència de grans empreses, tot evitant sobreestimacions regionals de la resiliència en èpoques de crisi, cas de Madrid. I, a l'ensem, s'ignoren subestimacions en aquelles altres economies que gaudeixen d'un mercat de treball extraordinàriament flexible, cas de les Balears, que sempre ha liderat la contractació flexible per la figura del fix discontinu.

- No obstant això, el nostre enfocament pot provocar també sobreestimacions en aquells exemples on el sobrepès d'estructures productives sustentades en preus públics, com ara l'energia, imposa una sobreestimació artificial dels excedents

L'indicador clau per mesurar la capacitat de resiliència és el creixement diferencial positiu de la taxa de benefici

bruts d'explotació i de la taxa de guany. Aquest cas es pot donar en economies regionals on hi ha un sobrepès de la indústria no manufacturera energètica en la seva estructura productiva regional, com ara Extremadura.

La metodologia utilitzada en aquest treball s'ha fet servir en altres recerques, amb l'adopció de la taxa de benefici i de la productivitat del capital com a eixos medul·lars estimades, en el cas espanyol, a partir de la base de dades BdeMores. En el treball que ara presentem, l'objectiu és establir un índex de resiliència com a indicador que pot ser útil per a l'anàlisi econòmica regional, tot i que hom és conscient que cal aprofundir més en aquest terreny de configuració d'índexs individuals i sintètics per a una millor comprensió quant a les capacitats readaptatives de les regions. La recerca s'ordena en dues parts, de la manera següent. En un primer apartat, es presenten els conceptes determinants que es faran servir en les explicacions del model de resiliència aplicat a les comunitats autònomes, amb un èmfasi essencial sobre la noció de la taxa de benefici i la relació amb la productivitat del capital. El segon epígraf aborda l'evolució de la taxa de benefici de l'economia espanyola i per a un període extens –1965-2011–, que ens permetrà identificar els cicles recessius o de crisi econòmica; alhora, s'especifiquen les diferents tipologies (fins a vuit modalitats diferents) que es poden detectar, a partir de les variables explicatives de la taxa de benefici. Al seu torn, hom palesa l'elaboració d'índexs de resiliència, amb la classificació de les regions. Finalment, es recullen de forma sintètica les conclusions de la recerca, ofertes en els apartats precedents.

1. La taxa de benefici i la productivitat del capital com a factors clau³

La taxa de benefici (r), definida com la ràtio entre l'excedent brut d'explotació (EBE) i l'estoc de capital (K), es pot expressar com un producte de dos factors:

3 Per a diferents aplicacions d'aquest model, vegeu, per al cas dels Estats Units, Manera, Navinés i Franconetti (2015, 2016) i, per a les principals economies europees, Manera, Navinés i Franco-netti (2017, 2018).

- El primer, la quota d'excedent (q) que comptabilitza el percentatge de l'excedent brut d'explotació (EBE) en la renda nacional (Y); és a dir:

$$(q = \frac{EBE}{Y})$$

- El segon, la productivitat del capital (π_K), que és la ràtio que mesura la relació entre la renda nacional (Y) i l'estoc de capital (K), essent ($\pi_K = Y/K$), de tal manera que:

$$r = EBE/K = Y/K * EBE/Y = \pi_K * q$$

La productivitat del capital (π_K) representa, en aquesta expressió matemàtica de la taxa de benefici, la tendència principal de fons d'una economia, ja que incorpora el canvi tecnològic i la innovació al llarg del temps introduïda per la inversió de capital. Això acaba per determinar el ritme de creixement de la productivitat dels factors de producció, de la taxa d'acumulació, del creixement econòmic i del nivell de benefici; mentre que la (q) actua de contratendència de la productivitat del capital (π_K).

Així, la quota d'excedent (q), que recull la dinàmica distributiva de la renda entre els factors de producció, ens informa sobre la participació dels salaris i dels beneficis en la renda nacional, la qual cosa interfereix com evoluciona el grau de desigualtat en una economia.⁴ En aquest respecte, quan parlem de (q) com a contratendència de la productivitat del capital (π_K) s'indica que en l'economia real s'està materialitzant una dinàmica d'augment de la desigualtat en favor de les rendes del capital, per tal de poder compensar, en cas que es doni, una caiguda de la seva productivitat (π_K).

Altrament i seguint els treballs de P. Sylos Labini (1988) i F. Navinés (1989), hom observa que la renda nacional a cost dels factors (Y) és igual a la suma dels salaris (W) com a contrapartida a la retribució del factor treball (L) i a la de l'excedent brut d'explotació (EBE), com a contrapartida a la retribució del factor capital (K), és a dir:

$$Y = W + EBE$$

$$\text{D'on: } 1 - q = W/Y = w^*/\pi_L$$

Essent:

$q = EBE/Y$ = quota d'excedent brut d'explotació;

W = rendes del treball o massa salarial total;

Y = renda nacional a cost dels factors;

4 L'excedent comprèn les rendes de la propietat i de l'empresa. Per tant, l'increment de l'excedent implicarà un augment de la renda de les persones amb un poder adquisitiu més alt, ja que són aquestes les que acumulen bona part de les rendes del capital. Això, al seu torn, condueix a l'increment de la desigualtat.

El manteniment d'una determinada distribució de la renda passa perquè els salaris creixin al mateix ritme que la productivitat del treball

L = ocupació laboral;

$w^* = W/L$ = cost laboral per treballador o salari;

$\pi_L = Y/L$ = productivitat del treball;

On: w^*/π_L expressa també el valor dels costos laborals unitaris (CLU).

Ahora, la condició de manteniment de la participació de les rendes del treball en la renda nacional i, per tant, també de les rendes del capital, és que:

$$g(W/Y) = 1; \text{ condició que es compleix}$$

$$\text{si i només si: } g(w^*) = g(\pi_L).$$

Essent (g) el factor de creixement d'aquestes variables.

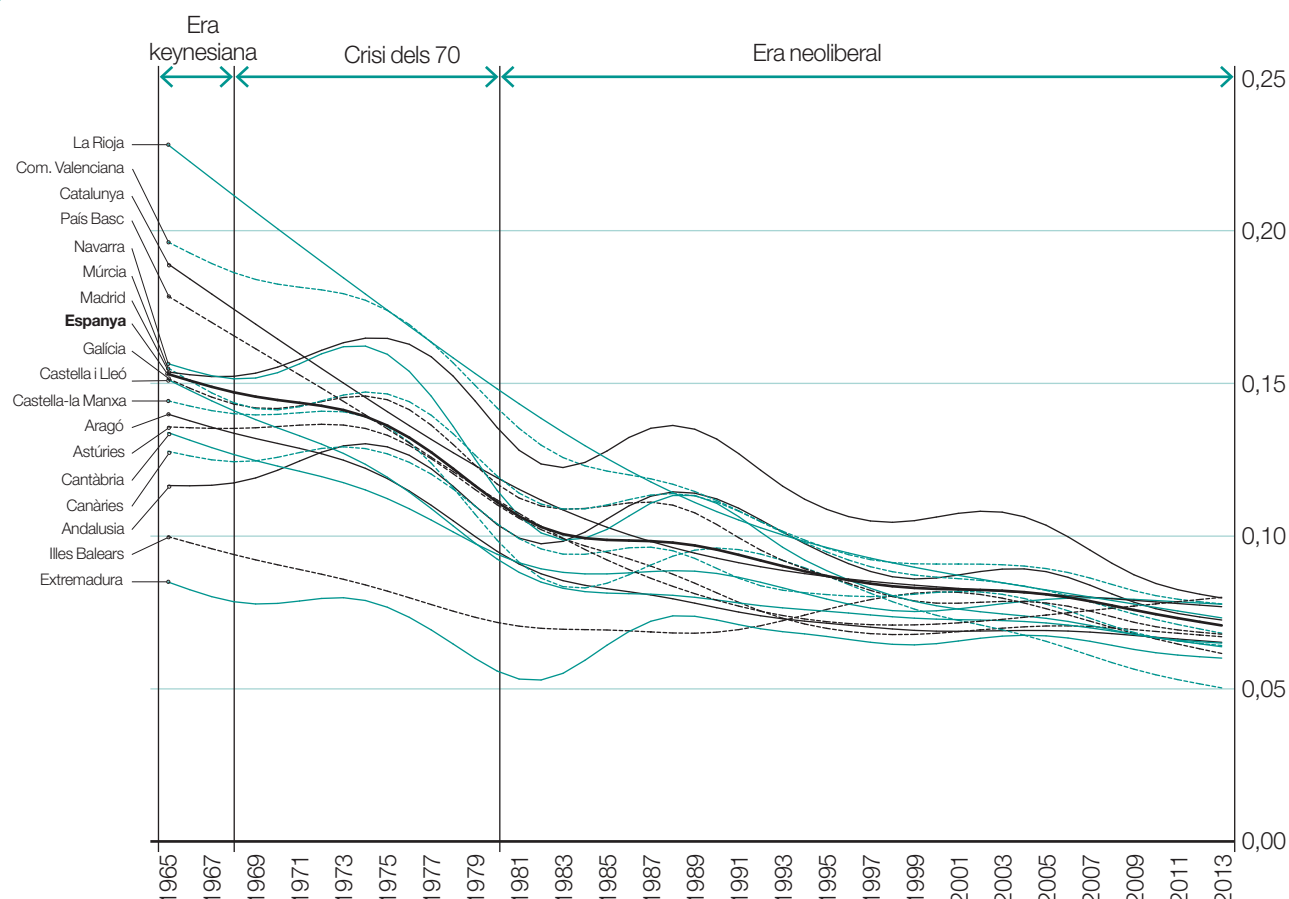
Així, si el cost laboral per treballador o salari (w^*) creix menys que la productivitat del treball (π_L), es produirà una dinàmica distributiva de les rendes dels factors a favor d'un augment de la quota d'excedent brut d'explotació (q); i a l'inrevés si es reinverteixen els ritmes de creixement d'aquestes variables. Per tant, el manteniment d'una determinada distribució de la renda passa per observar que els salaris creixin al mateix ritme en què ho faci la productivitat del treball (π_L).

2. La taxa de benefici, els períodes de crisi i l'aplicació del model de resiliència

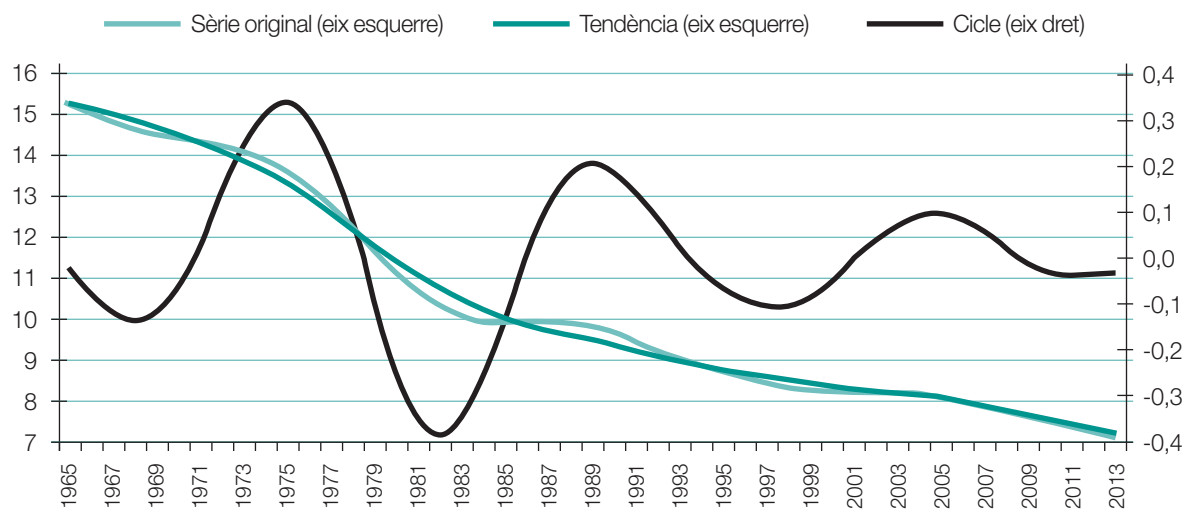
A partir dels conceptes exposats, i amb la utilització de la base BdeMores per a l'anàlisi econòmica que ens proposem, s'han confegit dos gràfics determinants amb un objectiu: observar la resiliència vinculada a l'evolució de la taxa de benefici a partir d'identificar els períodes de crisi de l'economia espanyola al llarg del període 1964-2011.

En el gràfic 1 es presenta en tendència les sèries de taxes de beneficis (r) de les regions i del conjunt d'Espanya. Es pot apreciar un patró comú decreixent i convergent de les taxes de benefici des de finals de la fase de regulació keynesiana fins a la neoliberal (Franconetti, 2016a; Franconetti et al., 2016b), un procés ja detectat per als Estats Units i les grans economies europees en altres investigacions (Manera-Navinés-Franconetti, 2017 i 2018). En aquest context, interessa especificar les fases recessives o de crisi, que acotin

Gràfic 1. Taxa de benefici (r) per a Espanya i les comunitats autònomes. Anys 1965-2013



Gràfic 2. Taxa de benefici d'Espanya. Anys 1965-2013 (filtre Hodrik-Prescott, lambda 72)



Font: BdMores i elaboració pròpia.

Taula 1. Classificació de les modalitats tipològiques de la resiliència

Modalitats	Expressió	Creixement r
Modalitat 8	$g(\pi_K) > -g(q) $	> 0
Modalitat 7	$g(\pi_K) > g(q)$	> 0
Modalitat 6	$g(\pi_K) < g(q)$	> 0
Modalitat 5	$ -g(\pi_K) < g(q)$	> 0
Modalitat 4	$g(\pi_K) < -g(q) $	< 0
Modalitat 3	$ -g(\pi_K) < -g(q) $	< 0
Modalitat 2	$ -g(\pi_K) > -g(q) $	< 0
Modalitat 1	$ -g(\pi_K) > g(q)$	< 0

$g(\pi_K)$: factor de creixement diferencial respecte a Espanya de la productivitat del capital regional.

$g(q)$: factor de creixement diferencial respecte a Espanya de la quota d'excedent brut d'exploració regional.

Creixement r: factor de creixement diferencial respecte a Espanya de la taxa de benefici regional.

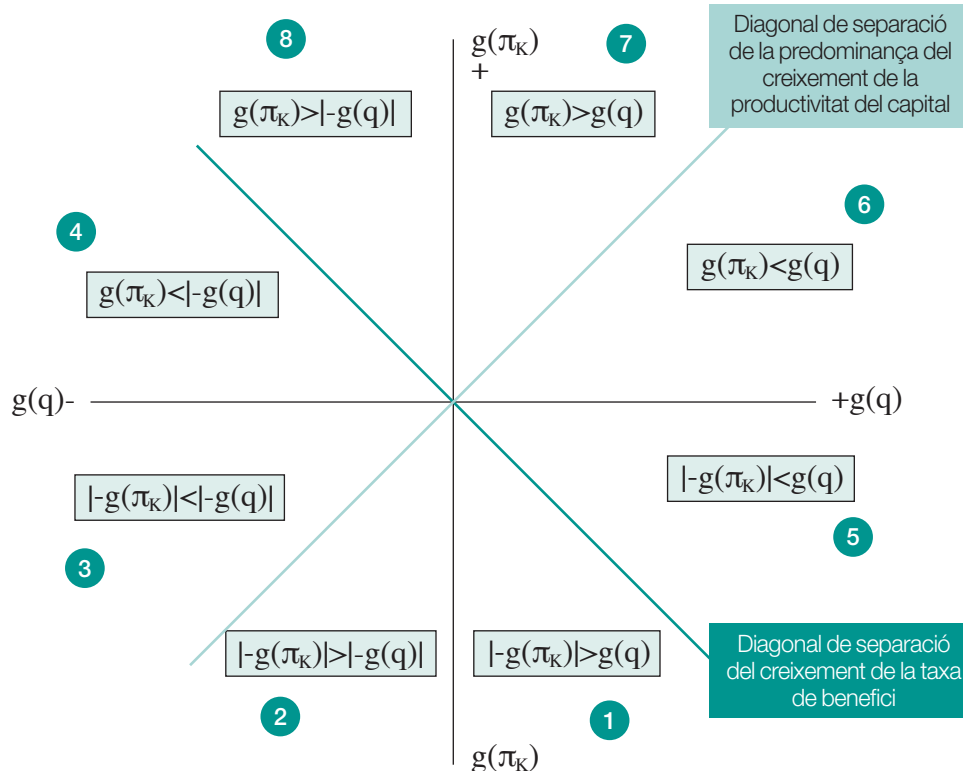
Font: elaboració pròpia.

la cronologia. Per desenvolupar les anàlisis cicle-tendència aplicades a la sèrie original de la taxa de benefici de l'economia espanyola, s'ha utilitzat el filtre Hodrick-Prescott amb una lambda igual a 72 ($\lambda = 72$),⁵ i s'han obtingut els senyals de tendència i cicle que es representen al gràfic 2, de manera que hom identifica sis períodes: tres de recuperació econòmica (1968-1975, 1982-1989 i 1997-2005) i tres de recessió i crisi (1975-1982, 1989-1997 i 2005-2011). A partir d'aquesta periodificació, s'aconsegueix definir cicles complets d'una durada mitjana de 14 anys, amb períodes de recuperació i de recessió/crisi d'entre set i vuit anys.

Un cop identificats els períodes recessius, es pot abordar el model regional de resiliència per a totes les comunitats autòno-

5 Es pot consultar aquest mètode de selecció del valor de lambda (λ) a la tesi doctoral de J. Franconetti, *Ensayo comparativo sobre el ciclo económico a partir de un enfoque clásico basado en la evolución de la tasa de beneficio, la distribución de la renta y la desigualdad social*, febrer del 2016, UNED, Madrid.

Gràfic 3. Anàlisi gràfica de les diferents tipologies de resiliència regional basada en les variables explicatives del comportament de la taxa de benefici



Font: BdMores i elaboració pròpia.

mes.⁶ El model utilitzat per analitzar les diferents tipologies regionals de resiliència, a partir de les variables explicatives de la taxa de benefici, parteix de la classificació de les modalitats (les quals defineixen també les puntuacions que s'atorga a cada modalitat) que es recullen a la taula 1, amb la seva corresponent representació (gràfic 3).

Hem definit la resiliència regional en un sentit de discriminar positivament aquelles regions que, en períodes de crisi, han mantingut un creixement diferencial positiu de la taxa de benefici. Així doncs, podem classificar en aquesta categoria de resiliència positiva les modalitats 8 a 5, que són les que es troben per sobre de la diagonal de separació del creixement de la taxa diferencial de benefici. En el cas contrari, de resili-

ència negativa, hi trobem les modalitats 4 a 1, que se situen per sota d'aquesta diagonal de separació.

L'anàlisi de la periodificació del període 1964-2011, sustentada en el comportament de la taxa de benefici, ha especificat com a períodes de crisi de l'economia espanyola els anys 1975-1982, 1989-1997 i, finalment, 2005-2011; l'annex estadístic presenta l'anàlisi de dades per a cada subperíode de crisi.

Per tant, aquestes coordenades dibuixen el marc cronològic en el qual cal aplicar –sobre les premisses teòriques i metodològiques ja exposades– un índex de resiliència, que s'ha ponderat a partir del seu comportament al llarg dels tres períodes esmentats de recessió i crisis.

La ponderació final i l'obtenció d'un índex sintètic de resiliència (ISR) s'ha establert utilitzant com a factor de

6 La formulació d'aquest model de resiliència pren com a antecedent els treballs de Balagué-Navinés (2005-2006) i Navinés-Balagué (2010) sobre la definició d'un model de competitivitat per a l'economia balear.

Taula 2. Índex sintètic de resiliència (ISR) de les comunitats autònomes per als tres períodes de crisi. Anys 1975-1982, 1989-1997 i 2005-2011

	Índex de resiliència	Factors de creixement de la indústria* regional respecte a Espanya	Factors de creixement de la indústria manufacturera regional respecte a Espanya
1. País Basc	7 (6,98)	1,393	1,279
2. Extremadura	7 (6,90)	28,510	3,035
3. Catalunya	5 (5,38)	0,319	0,936
4. Galícia	5 (5,16)	16,445	26,683
5. Aragó	5 (5,06)	23,828	26,693
6. Navarra	5 (4,84)	28,382	31,082
7. Cantàbria	5 (4,69)	-1,959	-2,654
8. Illes Balears	5 (4,56)	1,059	-21,461
9. Andalusia	4 (4,39)	-13,751	-20,555
10. Astúries	4 (4,22)	-23,748	-15,783
11. Canàries	4 (4,16)	-19,517	-17,587
12. Castella-la Manxa	3 (3,30)	19,976	17,567
13. Madrid	3 (3,17)	7,790	1,058
14. La Rioja	3 (2,92)	41,527	49,520
15. Múrcia	2 (2,40)	-12,246	-3,231
16. Com. Valenciana	2 (1,92)	7,239	5,732
17. Castella i Lleó	1 (1,08)	16,069	17,567

(*) Inclou la indústria manufacturera i la no manufacturera.
La diferència entre les dues columnes s'explica pel comportament de la indústria no manufacturera.

Font: elaboració pròpia.

pes la suma de l'ordre dels anys que cada període presenta –amb l'objectiu de prioritzar la proximitat temporal dels índexs individuals–, prenent l'ordre 1 per al 1975 i seguint la cadena fins a l'ordre 37 per al 2011.

Els respectius pesos, per a cadascun dels períodes, defineix la ponderació de cada índex individual sobre el sintètic, a partir de l'expressió següent:

$$ISR = 0,081 I_1 + 0,3843 I_2 + 0,5348 I_3$$

La taula 2 recull, ordenat de més a menys, l'índex sintètic de resiliència (ISR) per a les comunitats autònomes, al llarg dels tres períodes de crisi enunciats. La informació es complementa amb les ràtios diferencials per comunitats autònomes quant als seus processos de més a menys dinamisme industrial.

Entenem que és un condicionant important de l'evolució de la productivitat del capital de les economies regionals, tot diferenciant el comportament de les empreses manufactureres més lligades a la iniciativa privada i als mercats exportadors, de les grans empreses no manufactureres més vinculades als serveis públics (cas de l'energia) o al corporativisme del sector públic (mineria, petroquímica, drassanes, etcètera), que són les que justifiquen el diferencial entre la sèrie estadística del sector industrial total i la del fabricant (aquestes dades s'han obtingut de la base de dades BdMores per al període 1975-2011).

El model de resiliència presentat permet definir una determinada tipologia de regions i jerarquitzar-les per l'índex sintètic de resiliència (ISR) per al període 1975-2011, tot diferenciant el seu comportament per als tres subperíodes de crisi definits: 1975-1982, 1989-1997 i 2005-2011.

Les tipologies són les següents:

- 1) Comunitats autònomes de llarga tradició industrial: Catalunya i el País Basc.
- 2) Comunitats autònomes turístiques, amb índexs negatius industrials: Andalusia, Illes Balears, Canàries i Múrcia.
- 3) Comunitats autònomes no turístiques amb índexs negatius industrials: Astúries i Cantàbria.
- 4) Comunitats autònomes no turístiques, amb índexs industrials positius: Galícia, Aragó, Navarra, Castella-la Manxa, La Rioja i Castella i Lleó.

Les tipologies regionals infereixen que, en termes de resiliència, és important mantenir o consolidar la llarga tradició industrial del País Basc i de Catalunya

També es donen tres singularitats: Madrid, Extremadura i la Comunitat Valenciana.

3. Conclusions

1. Les tipologies regionals definides infereixen que, en termes de resiliència, és important mantenir o consolidar una certa base industrial. El cas paradigmàtic d'aquesta afirmació és el País Basc, que és la regió que presenta l'ISR més elevat. També permet explicar el bon comportament de Catalunya i el de les “noves industrialitzacions reeixides”, com ara Galícia, Aragó i Navarra. En tots aquests casos, estem parlant d'ISR superiors a 4,5 (sobre una escala que pren un valor màxim de 8 i un mínim d'1).

2. En contraposició, també sembla existir una altra possible línia d'especialització resilient, si bé amb valors de resiliència lleugerament inferiors i situats entre una forquilla de 4,5 a 4. Aquests serien els casos de les comunitats autònomes amb una forta especialització turística, que els ha permès compensar la forta desindustrialització, com ara les Illes Balears, Andalusia i Canàries. Cal destacar que, en el cas de les Illes Balears, el model de resiliència evita subestimar la capacitat de resiliència de l'economia en períodes de crisi, en no estar fonamentat en la variable ocupació.

3. En aquesta situació intermèdia també s'hi troben Cantàbria i Astúries amb uns ISR de 4,6 i 4,2, respectivament, i que suposen una via de resistència a processos de desindustrialització significatius, en part per l'aportació de fons de cohesió europeus i sense apuntar cap a una forta especialització turística.

4. Per sota de 4 ens trobaríem amb les regions de “nova industrialització no consolidada”, com ara Castella-la Manxa, La Rioja i Castella i Lleó, o bé d'especialització turística no reeixida, cas de Múrcia.

5. Finalment, hom suggereix tres singularitats. Madrid, per l'efecte capitalitat i que en termes d'ocupació pública provo-

ca un biaix a l'alça en l'estimació dels ISR; el nostre model, que descansa en la variable dels excedents bruts d'explo-tació, evita aquesta apreciació. Extremadura, pel sobrepès que, en la seva economia, hi juguen els excedents bruts d'explo-tació del sector energia, per la qual cosa en el nostre model surt sobreestimat el seu ISR, el segon més important després del País Basc. I València, que sembla representar una via fallida quant a la consolidació d'una certa especia-lització industrial i turística, si bé és cert que el nostre model pot recollir una subestimació per l'efecte de comptar amb un percentatge més alt d'economia submergida, la qual cosa pot provocar una subestimació dels excedents empresarials.

En definitiva, aquesta metodologia, que emfasitza la impor-tància de la taxa de benefici i la productivitat del capital, pot aportar una visió complementària –i fins i tot trencadora– quant a l'evolució econòmica de les comunitats autònomes. La rellevància del model presentat és que pot ser aplicat a diferents realitats econòmiques, de format dispar, i amb es-tructures distintes, sempre que es disposi dels materials es-tadístics escaients per al seu processament. ■

Referències bibliogràfiques

- Balagué, J.; Navinés, F.; Prats, Ll.; Vega, V.** (2005). "Anàlisi dinàmica de la competitivitat dels sectors productius i de les branques d'activitat per a Catalunya i Balears". *Nota d'Economia* (núm. 82).
- Balagué, J.; Navinés, F.; Prats, Ll.; Vega, V.** (2006). "Anàlisi dinàmica de la competitivitat per sectors productius i branques d'activitat a l'EURAM. Euroregió de l'arc mediterrani". A: *Llibre blanc de les em-preses de l'EURAM* (p. 705-742). Col·lecció EURAM, 3 i 4. València: Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga.
- Cellini, R.; Torrisi, G.** (2014). "Regional resilience in Italy: a very long-run analysis". *Regional Studies* (vol. 11, núm. 8, p. 1779-1796).
- Cuadrado Roura, J.; Maroto, A.** (2016b). "Unbalanced regional resi-lience to the economic crisis in Spain: a tale of specialisation and productivity". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* (vol. 9, núm. 1, p. 153-178).
- Di Caro, P.** (2014). "Recessions, recoveries and regional resilience: evidence on Italy". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* (núm. 8, p. 273-291).
- Eraydin, A.** (2015). "Attributes and Characteristics of Regional Resilience: Defining and Measuring the Resilience of Turkish Regions". *Regional Studies* (vol. 50, núm. 4). Publicació on-line: DOI: 10.1080/00343404.2015.1034672.
- Fingleton, B.; Garretsen, H.; Martin, R.** (2012). "Recessionary shocks and regional employment: evidence on the resilience of U.K. regions". *Journal of Regional Science* (vol. 52, núm. 1, p. 109-133).
- Franconetti, J.** (2016a). *Ensayo comparativo sobre el ciclo económico a partir de un enfoque clásico basado en la evolución de la tasa de beneficio, la distribución de la renta y la desigualdad social*. Tesis docto-ral dirigida per Juan Antonio Vicente, febrer del 2016, UNED, Madrid.
- Franconetti, J.; Vicente Vírveda, J. A.; Manera, C.; Navinés, F.** (2016b). "Un modelo de crecimiento regional basado en el comporta-miento de la tasa de beneficio". *International Conference on Regional*

Science. XLII Reunión de Estudios Regionales-AEER, 16-18 de no-vembre de 2016, Santiago de Compostela.

Manera, C.; Navinés, F.; Franconetti, J. (2015, juny). "Income Distribution, Profit and Inequality: Their Role in U.S. Economic History, 1910-2010". *Economies et Sociétés* (vol. 50), sèrie AF: Histoire éco-nomique quantitative.

Manera, C.; Navinés, F.; Franconetti, J. (2016). "Distribución de la renta, beneficio y desigualdad: una aplicación a la historia econó-mica de Estados Unidos, 1910-2010". *Revista de Economía Mundial* (núm. 42).

Manera, C.; Navinés, F.; Franconetti, J. (2017). "United States of America, European Economy and Inequality: A Perspective from the Economic History, 1910-2010". *The European Journal of Comparative Economics* (vol. 14, núm. 1, p. 59-87).

Manera, C.; Navinés, F.; Franconetti, J. (2018). "Going out the Great Recession? Contrast between the United States and Europe: Proposed work from Economic History, 1964-2014". *Journal of Post Keynesian Economics* (en premsa).

Martin, R.; Sunley, P. (2014). "On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualisation and Explanation". *Journal of Economic Geography* (vol. 15, núm. 1, p. 1-42).

Navinés, F. (1989). "Crisis económica y política económica. El caso de la economía española (1964-1986)". *Información Comercial Española (ICE)* (núm. 665, p. 25-44).

Navinés, F. (1993a). "Internacionalización de las empresas de los sis-temas productivos locales". A: M. T. Costa, et al. *Excel. Cooperación entre empresas y sistemas productivos locales*. Madrid: IMPI.

Navinés, F. (1993b). "Cooperació entre empreses i sistemes produc-tius locals". *Revista Econòmica de Catalunya* (núm. 22).

Navinés, F.; Balagué, J. (2010). "Anàlisi del canvi estructural i de la competitivitat en el conjunt de l'economia, sectors i branques produc-tives". A: M. Alenyà; F. Navinés (coords.). *L'economia balear (1970-2010)*. Llibres de l'Institut Balear d'Economia, 7. Palma: Govern de les Illes Balears.

Reig E., et al. (2016). *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*. Madrid: Fundación BBVA.

Sánchez Hernández, J. L. (2014). "Pautas regionales de las crisis económicas en España (1976-2012). ¿Necesitamos un nuevo voca-bulario? A: J. M. Albertos, J. L. Sánchez (coords.). *Geografía de la crisis económica en España*. València: Publicacions de la Universitat de València.

Sylos Labini, P. (1988). *Las fuerzas del desarrollo y del declive*. Vilassar de Mar: Oikos-Tau.

Annex estadístic

Annex 1. Anàlisi tipològica de resiliència per CA. Anys 1975-1982

	$g(q)$	$g(\pi_k)$	$g(r)$	Tipologia
Andalusia	3,909	5,395	+ 8,574	7
Aragó	-3,313	-4,183	- 6,590	2
Astúries	-0,554	-0,496	- 0,934	3
Illes Balears	-1,285	9,531	+ 7,562	8
Canàries	0,806	12,199	+ 12,200	7
Cantàbria	0,476	1,916	+ 1,920	7
Castella i Lleó	-1,667	-5,139	- 6,100	2
Castella-la Manxa	-2,163	-5,996	- 7,277	2
Catalunya	-0,090	-6,141	- 5,741	2
Com. Valenciana	0,592	-0,929	- 0,350	1
Extremadura	2,871	-5,107	- 2,375	1
Galícia	-1,913	10,207	+ 7,570	8
Madrid	0,107	7,772	+ 7,274	7
Múrcia	3,084	4,871	+ 7,316	7
Navarra	-1,292	0,418	- 0,738	4
País Basc	-0,449	-7,081	- 6,893	2
La Rioja	-1,315	-2,404	- 3,326	2

Font: elaboració pròpia.

Annex 2. Anàlisi tipològica de resiliència per CA. Anys 1989-1997

	$g(q)$	$g(\pi_k)$	$g(r)$	Tipologia
Andalusia	-4,590	-1,126	- 5,302	3
Aragó	-2,324	-0,340	- 2,477	3
Astúries	-1,558	-4,766	- 6,057	2
Illes Balears	6,986	6,764	+ 13,589	6
Canàries	4,956	-6,358	- 1,987	1
Cantàbria	1,462	-2,222	- 0,866	1
Castella i Lleó	0,437	-0,499	- 0,089	1
Castella-la Manxa	-3,171	1,191	- 1,8	4
Catalunya	-0,143	3,504	+ 3,31	8
Com. Valenciana	-1,662	-4,365	- 5,76	2
Extremadura	-4,561	4,798	+ 0,282	8
Galícia	-0,983	-4,519	- 5,311	2
Madrid	-1,123	0,685	- 0,373	4
Múrcia	-2,503	-3,554	- 5,724	2
Navarra	-1,462	-5,049	- 6,246	2
País Basc	-0,786	1,753	+ 0,984	8
La Rioja	-2,753	-0,373	- 2,904	3

Font: elaboració pròpia.

Annex 3. Anàlisi tipològica de resiliència per CA. Anys 2005-2011

	$g(q)$	$g(\pi_k)$	$g(r)$	Tipologia
Andalusia	1,200	-0,690	- 0,299	5
Aragó	1,046	2,475	+ 3,472	7
Astúries	3,963	3,229	+ 6,832	6
Illes Balears	-1,476	-0,079	- 1,335	3
Canàries	1,437	0,252	+ 1,485	6
Cantàbria	1,795	3,095	+ 4,780	7
Castella i Lleó	0,471	-0,510	- 0,129	1
Castella-la Manxa	-3,750	-2,552	- 5,728	3
Catalunya	-0,746	0,506	- 0,114	4
Com. Valenciana	-0,147	-1,380	- 1,549	2
Extremadura	0,809	1,995	+ 2,765	7
Galícia	0,232	2,719	+ 3,014	7
Madrid	-0,612	-1,210	- 1,763	2
Múrcia	-1,464	-2,856	- 4,153	2
Navarra	0,475	1,632	+ 2,098	7
País Basc	0,429	6,703	+ 7,319	7
La Rioja	-2,726	-0,205	- 2,524	3

Font: elaboració pròpia.

RE

DOSSIER

LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA

INTRODUCCIÓ

Albert Serra Martín
Coordinador del Dossier

La relació entre l'univers públic i el privat planteja un debat social de forta intensitat, ideològica, política i programàtica, des de temps quasi remots. En el nostre entorn quotidià aquest debat s'ha intensificat recentment, tant en la presència com en la virulència, especialment a partir de la crisi del 2007. L'impacte ha estat prou rellevant com per passar a formar part del conjunt d'elements que afecten la conformació de les preferències polítiques de la ciutadania i del seu vot polític.

Aquest debat té dimensió universal tot i que planteja una peculiaritat que cal prendre en consideració. El debat social, fins i tot el relat ideològic i polític, i la realitat del funcionament dels sistemes econòmics i socials estan molt poc correlacionats en aquest tema. Mentre que el debat confrontatiu entre públic i privat sembla agafar força, la realitat dels sistemes econòmics democràtics avançats (OCDE), i també la major part de la resta de països, inclòs el cas principal de la Xina, tendeix a aprofundir en una realitat en la qual públic i privat s'interrelacionen cada dia amb més intensitat i interdependència. I aquesta realitat es dona tant en l'àmbit local com en els intents, sovint poc afortunats, de construir un model consistent

de governança global que es correspongui amb l'actual integració planetària de la societat humana.

Abordar aquest tema és, vist aquest escenari, força agosarat i inabastable. Alhora sembla perfectament raonable, atesa la seva presència, reflexionar sobre la seva naturalesa i situació. El *Dossier* d'aquest número de la *Revista Econòmica de Catalunya* en fa un intent.

Els objectius que s'ha plantejat assolir el *Dossier* són tres. En primer lloc, i principal, es vol posar el tema a l'agenda de treball i reflexió en l'escenari de la *REC* sense cap més ànim que encetar-lo. En segon lloc, s'intenta desbrossar la teranyina de la relació publicoprivat i intentar definir un àmbit d'atenció prioritari, que és el paper de la col·laboració publicoprivada en la creació de valor públic. En tercer lloc, s'intenta mostrar reflexions, experiències i autors que treballen en aquest àmbit, alguns amb ja llargues trajectòries i que ofereixen elements, potser poc articulats però que conformen un grup de referències sòlides per encetar el tema.

Iniciant una proposta d'escenari general de treball sobre la col·laboració publicoprivada (CPP), obre el *Dossier* una síntesi dels elements principals del debat social sobre públic i privat que inclou una proposta de focus d'atenció principal per abordar el tema. Aquesta primera aportació, i cal dir-ho, ofereix un posicionament que, amb diferents nivells de coincidència, comparteixen els articles proposats. Aquest posicionament es pot resumir en dues hipòtesis de treball:

“La relació entre l'univers públic i el privat planteja un debat social de forta intensitat, ideològica, política i programàtica des de temps remots”

1. La cooperació publicoprivada en la creació de valor públic és una realitat consolidada i imprescindible per garantir l'acció de l'Estat en la provisió de béns públics.

2. La gestió de la cooperació publicoprivada planteja reptes de naturalesa molt diferent, des d'ètics i morals fins a operatius i relacionals, que demanen un rigor extrem en la seva pràctica de la qual el nostre sistema, públic i privat, està encara molt allunyat.

Aprofundint en el tema, Xavier Farriols proposa una aproximació a la CPP des de la vessant econòmica amb l'article *La col·laboració publicoprivada en el seu context. Reflexió en clau de sistema econòmic i d'assignació de recursos*.

Neus Colet i Arian, presidenta del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, revisa a *El nou marc legal de la col·laboració publicoprivada: la Llei 9/2017, de 8 de novembre*, els canvis jurídics que afecten la CPP amb la recent entrada en vigor de la nova llei de contractació pública, que correspon a la transposició de la directiva europea del 2014.

Mònica Reig, directora del programa Partners d'ESADE, i Marc Esteve, d'ESADE-Gov, reflexionen sobre la funció directiva en la gestió de la CPP en *La gestió de les col·laboracions entre sectors*, incorporant el punt de vista del *management*.

Juan-José Ganuza (UPF, Barcelona GSE i Funcas) i Gerard Llobet (CEMFI i CEPR) aporten una visió centrada en el concepte d'externalització amb el suport d'un nombre rellevant de casos sota el títol suggeridor *Desintegració vertical pública*.

Aquesta línia de treball es reforça amb l'aportació, de llarg abast temporal centrada en el procés inversor de la Generalitat de Catalunya, feta per Jordi Sort i Marc Noguera, directius del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya, a la Direcció General de Pressupostos. Han comptat en aquest treball amb la col·laboració d'Anna Tarrach i Salvador Maluquer.

Complementant l'aproximació de base més empírica, el *Dossier* compta amb dues aportacions centrades en el sector salut. En primer lloc, una reflexió, *La col·laboració publicoprivada en el sector salut*, des de l'experiència en una institució centenària i capdavantera com és l'Hospital Sant Joan de Déu de Barcelona, de Manel del Castillo Rey, director general, i Josep Serrat i Tarrés, director de Planificació. A continuació, Ramon Maspons, de l'Àrea d'Innovació de l'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries (AQuAS) de la Generalitat de Catalunya, amb Rossana Alessandrello, presenten noves potencialitats de la CPP a *La compra pública d'innovació. Instrument de col·laboració per a nous escenaris*.

Tanca el *Dossier* una entrevista amb Àngel Simon, president d'Agbar. La seva reflexió, des d'una experiència en un sector cabdal com a bé públic, gestionat des de la cooperació amb l'empresa, aporta elements de reflexió rellevants sobre la potencialitat de la CPP i de la complementarietat publicoprivada.

El lector trobarà contradiccions i repeticions entre els diferents materials. La diversitat de coneixements, aproximacions al tema i experiències i la impossibilitat d'articular una estructura ordenada en un tema de l'amplitud, diversitat i controvèrsia com és la CPP ho fan inevitable i fins i tot possiblement útil per a l'aprofundiment necessari en el tema.

Des de la *Revista Econòmica de Catalunya* i la coordinació del *Dossier* és obligat fer constar l'agraïment per l'esforç que suposa crear el material aportat a tots els autors i desitjar que d'una o altra manera es pugui comptar amb la seva col·laboració futura. ■

LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA (CPP) I CREACIÓ DE VALOR PÚBLIC

Albert Serra Martín

Economista i consultor en gestió pública. Exdirector de l'Institut de Governança i Direcció Pública i del programa Partners d'ESADE

Públic i privat: el debat interminable

Les relacions entre públic i privat estan actualment sotmeses a un escrutini social dur i fortament crític. Aquestes posicions crítiques tenen dues vessants que es complementen però que és fonamental diferenciar per a l'anàlisi del tema.

D'una banda, les crítiques tenen una vessant ideològica i política que enllaça amb les tradicions marxista i d'altres corrents de pensament anticapitalista. Aquests posicionaments, de llarg recorregut, s'adapten a l'actualitat a partir de la situació política i les pràctiques de governança dominants i les forces polítiques presents en l'arena electoral i es basen en la deslegitimació del dret de propietat, especialment pel que fa als mitjans de producció. Des d'aquí, la deriva cap a la deslegitimació de qualsevol contaminació privada de la gestió pública és immediata. També, però, és inevitable donar per bona la hipòtesi que la propietat privada és intrínsecament immoral i perversa. En les societats democràtiques madures aquest argumentari no suporta la més mínima prova de realitat. Allà on s'estan produint victòries electorals basades en aquest argu-

mentari la posterior pràctica de govern dels guanyadors es debat entre decisions simbòliques irrelevantes i deixar el tema per a temps millors o, directament, incorporant, fins i tot, males praxis en l'acció de govern amb altres clienteles.

D'altra banda, hi ha una vessant crítica que s'origina en les pràctiques de la col·laboració publicoprivada (CPP) que es realitzen a diferents països. Certament, tot i que no és genètica, la CPP ofereix una possibilitat de perversió altament temptadora. La CPP, de fet, i cal dir-ho sense gaires miraments si es vol millorar la situació, és l'instrument que permet, en els Estats democràtics avançats però no gaire, vehicular la corrupció. L'única forma de transferir recursos públics fraudulentament fora del sistema públic és la via de la contractació pública, com és sobradament i desgraciadament conegut a Espanya inclosa Catalunya. O és aquesta via o només queda la caixa en metàl·lic dels fons de rèptils (cas Roldán); o sigui, molt pocs recursos i molt inaccessibles per als corruptes. Només en països amb dictadures, o governs oligàrquics fora de cap control social, és possible accedir directament al tresor públic.

Si aquesta pràctica perversa esdevé una part significativa de la gestió de la relació públic-privat, el qüestionament de la CPP adquireix una dimensió política i de seguretat jurídica que va molt més enllà de les posicions ideològiques que estan a favor de l'eliminació del dret a la propietat privada. Aquesta pràctica perversa de la CPP pot arribar fins al punt que la CPP

sigui percebuda per una part rellevant de la societat com a sinònim de corrupció sistèmica.

Aquesta segona vessant crítica de la CPP és la que considerem decisiva per fer possible un procés de creació de valor públic capaç d'aconseguir la màxima qualitat i eficiència per al ciutadà, usuari de béns i serveis públics i contribuent fiscal. Sense negar la pertinència del debat ideològic i polític sobre el dret de propietat o la moralitat de la dinàmica del mercat privat, no és aquest el centre de la reflexió que ens ocupa. Hi ha altres dimensions de la CPP que són tan o més rellevants i pertinents que aquestes, entre aquestes l'econòmica, la productiva, la tecnològica, l'organitzativa i la jurídica i, molt principalment, el sistema de governança de la relació, inevitable, entre públic i privat.

Abast de la reflexió i aclariments terminològics

La col·laboració publicoprivada té un nombre considerable de definicions i de termes que la identifiquen. La primera feina és proposar un àmbit de referència i identificar-ne el contingut i explicitar les terminologies, sobretot el acrònims, i les diferències entre aquests, si és que n'hi ha, que no sempre és el cas. De fet, en textos anteriors, qui això escriu utilitzava l'acrònim CPP, igual que ara, però el terme inicial era *cooperació* en lloc de *col·laboració*, com aquí es proposa. La raó d'aquest canvi no és rellevant i té a veure amb una tendència d'usos que segurament s'origina amb la figura del contracte de col·laboració publicoprivada introduït en la llei de contractes de l'Estat espanyol del 2004 que ha estat eliminat en la nova Llei de contractes del 2017, com explica en detall Neus Colet en el seu article en aquest mateix Dossier.

A aquesta primera matisació cal incorporar-ne de més rellevants conceptualment. S'utilitzen o ho han estat les expressions *partenariats publicoprivats* o *associacions publicoprivades*, originades en el món anglosaxó com a *public private partnerships*. Aquesta formulació ha estat vinculada a les operacions de finançament i realització de grans inversions o, alternativament, a associacions entre agents públics i privats creades per a la realització de projectes de llarga durada. Una versió més afinada ha estat la PFI (*private finance initiative*) utilitzada al Regne Unit com a mecanisme d'implicació del sector empresarial en la inversió i gestió de grans infraestructures amb resultats poc clars. Una derivada d'aquesta fórmula ha rebut el nom de mètode alemany i ha estat utilitzada, no amb gaire fortuna, a Catalunya, com expliquen i valoren abastament Jordi Sort i Marc Noguera en el seu article, en el qual

utilitzen l'acrònim CPP per analitzar aquesta experiència seguint la terminologia de la Llei de contractes del 2007.

Finalment, i deixant de banda altres formulacions existents menys rellevants, cal intentar clarificar el terme més utilitzat en aquest camp, especialment en el nivell de la confrontació política i ideològica: la privatització.

La forma més simple de manifestar oposició a la col·laboració publicoprivada és assimilar-la a **privatització**. Qualsevol presència empresarial, o fins i tot social (tercer sector o ONG), en el procés de creació de valor públic, en qualsevol part d'aquest procés, s'identifica com una deriva privatitzadora que se suposa que elimina la naturalesa pública i totes les seves característiques del servei o bé proveït. Aquesta interpretació condueix a la confusió sobre el mateix concepte d'allò que és públic i perverteix l'aportació de valor públic i la mateixa idea de col·laboració publicoprivada.

Hi ha debat sobre el tema en l'àmbit econòmic. Alguns autors defensen que *privatització* significa presència del mercat en un procés de creació de valor públic, i el terme serveix tant per definir col·laboracions publicoprivades com per definir processos d'exclusió de determinats serveis de l'àmbit públic, que sí que seria privatització.

La proposta d'àmbit de referència que proposem aquí inclou, en la col·laboració publicoprivada (CPP), tots aquells processos de creació de valor públic que es realitzen sota la titularitat del sector públic i sota la seva garantia de provisió i que inclouen en el seu procés de prestació moltes o algunes aportacions del sector empresarial o del sector social. En altres termes, l'aproximació proposada inclou en el perímetre de la CPP totes les figures de la legislació sobre contractació pública i algunes més, que aporten caràcter públic i garantia de provisió de determinats serveis i béns, entre les quals es poden considerar les regulacions de mercats sectorials que es consideren d'interès públic i d'accés universal (el que a França es coneixen com a serveis d'interès general i que pot incloure energia, aigua, transport, entre d'altres) així com formes associatives compartides (consorcis o societats mixtes, entre d'altres).

Aquesta delimitació exclou el concepte *privatització*, que només és aplicable quan l'Estat retira la seva presència com a proveïdor d'un determinat bé o servei, en qualsevol forma, en un mercat determinat i aquest passa a ser gestionat sota la lògica del mer-

cat privat i per l'oferta, la demanda i el preu, en el marc de les normes de la seguretat jurídica mercantil inespecífiques sectorialment i que regulen els "negocis" de forma genèrica. És altament rellevant en la reflexió sobre CPP establir aquesta delimitació de manera clara i precisa. Els conceptes **provisió** i **producció/prestació** de béns i serveis són decisius per a aquest propòsit.

Provisió i prestació de serveis públics

La posició relativa de la CPP en la gestió dels serveis públics es pot situar, en una primera aproximació, a partir de la diferenciació dels conceptes de **provisió** i de **prestació/producció** de béns i serveis públics. Aquesta diferenciació és la que ens facilita distingir amb claredat considerable entre privatització de béns i serveis públics i col·laboració en la gestió de les polítiques públiques i el procés de creació de valor públic.

Entenem per **provisió** pública de béns i serveis públics l'acció de govern que garanteix l'assegurament de l'accés de la ciutadania, sota els criteris establerts pel govern i el poder legislatiu, en igualtat de condicions en les mateixes circumstàncies, al valor públic que el sistema públic ha compromès amb la ciutadania.

En canvi, entenem per **prestació o producció** dels béns i serveis públics la realització dels processos tècnics, administratius i organitzatius necessaris per produir i prestar aquests béns i serveis.

La rellevància d'aquesta distinció radica en el fet que la **naturalesa pública** dels serveis ve determinada pel contingut i les condicions, establerts en els corresponents marcs legals vigents en cada moment, en què aquests són accessibles per a la ciutadania. La forma en què aquests béns i serveis siguin produïts i els agents que intervinguin en aquesta producció no altera ni modifica la substancialitat pública dels serveis lliurats a la ciutadania sempre que aquesta es produeixi, estrictament, sota les condicions establertes per la llei.

La provisió dels béns i serveis públics inclou:

- La decisió política del govern, adoptada en el marc legislatiu vigent, que promou la creació d'una oferta de servei públic.
- La fixació del contingut de servei detallat d'aquesta oferta, tècnicament coneguda com a carta de servei.
- L'assignació de recursos públics destinats a finançar part o la totalitat del cost d'aquest servei.

- La fixació de les condicions i drets d'accés assignats a la ciutadania o a una part d'ella, en condicions d'igualtat d'accés en les circumstàncies previstes en la normativa corresponent i la fixació de l'aportació econòmica que correspongui a cada situació social i econòmica per part del ciutadà.

- La prestació/producció dels béns i serveis públics determina la forma i els agents responsables de la realització del procés tècnic que garanteix la prestació (o producció) del servei en condicions d'eficàcia, eficiència i qualitat òptimes i fixades per l'autoritat pública en compliment del compromís públic de provisió d'un determinat valor públic assumit per l'Administració pública.

En aquest marc de treball es concreta la possibilitat de la CPP com a instrument de millora de la producció dels serveis públics sense alteració de la seva naturalesa pública i es configuren els principis següents:

- La naturalesa pública de qualsevol servei públic la determina el model de provisió sostingut per la legislació sobre drets d'accés a béns públics i el pressupost públic.
- La forma de prestació dels béns i serveis públics es determina sobre la base de garantir qualitat i eficiència de la producció i aquesta es deriva de l'especialització i la capacitat dels operadors i no de la seva titularitat.

La cooperació publicoprivada en la implementació de les polítiques públiques és ja un fet irreversible encara que la qualitat d'aquesta cooperació sigui manifestament millorable. Són ja poques les polítiques públiques en què no hi ha algun tipus de cooperació rellevant. Potser les que comporten exercici d'autoritat siguin les menys adequades a aquesta cooperació. Per contra, les polítiques públiques basades en la prestació de serveis són cada vegada amb més intensitat usuàries d'estratègies de CPP.

Valor públic i col·laboració publicoprivada

L'acció de govern i l'actuació del sistema públic s'ha conceptualitzat, ja fa un parell de dècades,¹ com un procés de producció de valor de naturalesa col·lectiva, i no individual (com ho és l'anomenat *mercat privat*), tant pel que fa al procés de producció com a la seva distribució i consum.

¹ Moore, Mark (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

“L’acció de govern i l’actuació del sistema públic s’ha conceptualitzat com un procés de producció de valor de naturalesa col·lectiva i no individual”

Aquest procés de creació de valor s’ha modificat al llarg dels segles i amb especial intensitat a partir de mitjan segle XX. Durant segles el govern, fos el que fos, se centrava en la creació, pràcticament, d’un únic valor: la seguretat en sentit ampli. S’inclou en el concepte *seguretat*, almenys, dues dimensions: seguretat física, interna i externa (territori) i seguretat jurídica (drets econòmics, patrimonials, civils, fiscals) progressivament creixent i ampliada. Seguretat acompanyada, des del principi dels temps, de fiscalitat, destinada a finançar dues coses: la seguretat garantida i l’aparell i els gestors d’aquest aparell necessaris per produir-la (Estat, amb rei o sense, govern, milícia, judicatura i el que correspongui en cada cas).

Aquest procés de producció de valor es defineix per una cadena de valor específica. Els **inputs** fiscals financen la realització de **processos** que permeten aconseguir uns **outputs** que són distribuïts a la societat i entre la **ciutadania**, sovint de forma indivisible individualment, i que generen els **outcomes** esperats. En el tema que estem tractant, la seguretat col·lectiva i individual per a tota la ciutadania sense consideració per la capacitat individual de compra.

Aquesta funció productiva de l’Estat, garantir la seguretat, es basa fonamentalment en el principi d’autoritat imposada (absolutisme de qualsevol tipus) o reconeguda democràticament. No hi ha gaires interrelacions amb la resta de l’activitat productiva de la societat excepció feta de la via fiscal. El sistema de producció de valor és força autàrquic o, per situar-nos en un marc conceptual més actual, un model fordista de producció. Alguna CPP hi podríem trobar, però, segurament molt primària. L’espai públic es manté fortament diferenciat de l’espai privat tot i una creixent interacció progressiva que es pot percebre en la indústria militar o en la recerca i la innovació, per exemple.

A finals del segle XIX i sobretot a partir de mitjan segle XX s’inicia una nova forma d’entendre el paper de l’Estat que culmina en l’estat del benestar. No és aquí el lloc adequat

per analitzar aquesta transformació però cal deixar una constatació. L’àmbit públic, amb l’estat del benestar, amplia la seva producció de valor a béns i serveis basats en el coneixement, l’especialització tècnica i la tecnològica, la relació interpersonal, l’atenció individualitzada a la recerca del benestar social col·lectiu i individual. Però ho fa mantenint una lògica de finançament i de distribució que no passa pel preu sinó per la llei i els drets d’accés que, a través de la llei, adjudica al ciutadà amb independència i al marge del cost individual.

Aquesta evolució, molt ràpida, que fa l’Estat des d’una producció de valor focalitzada en la seguretat i en l’exercici de l’autoritat cap a una diversificació amplíssima de la seva proposta de valor a la societat, que convergeix amb l’oferta del mercat, crea un escenari de treball radicalment diferent, en almenys tres àmbits principals.

En primer lloc, la diversificació de l’activitat pública provoca el mateix efecte que provoca la diversificació en la producció industrial. Un increment exponencial de la complexitat tècnica, tecnològica i productiva que esdevé immanejable. La integració total de la cadena de valor en la mateixa organització (fordisme) genera la màxima eficiència quan no hi ha diversificació de producte. Ford aconsegueix el seu gran èxit amb el Ford T perquè compleix una condició. Serà bo i barat si és sempre el mateix Ford T encara que, seguint l’ocurrència, sembla que del mateix Henry Ford, se’n podrà triar el color, sempre que sigui el negre. L’eficiència i la qualitat tenen un límit difícil de superar. Un nombre il·limitat de processos combinat amb un nombre il·limitat de productes altament diferenciats fan immanejable la producció.

En segon lloc, l’evidència que la qualitat del valor creat depèn directament del nivell de coneixement i de la millora tècnica i tecnològica continuada, tant dels serveis (o productes) com dels processos que s’han d’executar. O sigui, la capacitat de millorar el *know how* de manera contínua en tots els àmbits de les activitats realitzades és una condició necessària per assegurar la qualitat. Un exemple senzill per no allargar l’anàlisi. És imaginable gestionar la mobilitat de persones i mercaderies internalitzant la producció en una Administració pública local, posem per cas, de tots els elements que intervenen en una política de mobilitat? Vialitat, senyalització, vehicles (automòbil, vehicles pesants, aviació, navegació, etcètera) energia, infraestructures, manteniment, operació de

vehicles, organització de la interoperabilitat, i tota la resta. La resposta sembla evident. De fet, l'aportació de valor públic només resideix en un element. Garantir l'accés a la mobilitat a tota la ciutadania i no pas, o no necessàriament, fabricar, generar i subministrar energia o conduir autobusos.

En tercer lloc, el dimensionament de volums amb el consegüent dimensionament de recursos i capacitat productiva. El funcionament dels serveis públics requereix de creixents tipus d'*inputs* o components en volums i característiques tècniques que requereixen de dos condicions per garantir-ne la viabilitat econòmica: volums de producció alts i nivells d'especialització productiva molt alts. Al mateix temps, la innovació aporta eines cada vegada més específiques per diferents actuacions. La combinació d'ambdós factors porta al desenvolupament de solucions en l'àmbit empresarial que no més tenen sentit si disposen de demanda internacional, interregional o interurbana. Per disposar des d'un accelerador de protons fins a un centre de reciclatge especialitzat en PVC calen moltes administracions públiques, nacionals, regional i locals i un especialista molt especialitzat en el tema capaç de construir i operar el servei.

Queda molt per aprofundir en el tema però es pot proposar una consideració des de la qual continuar treballant. L'opció pública o privada pot ser ideològica o política i no són consideracions que hagin de quedar al marge de la reflexió. És perfectament plausible imaginar situacions en les quals la raó per internalitzar o no un procés o un servei sigui estrictament política i, al mateix temps, de qualitat i eficient. En general, però, la raó fonamental de la necessitat de la cooperació entre diferents agents productors o prestadors per obtenir la màxima creació de valor públic estarà més a prop de criteris de qualitat, d'eficiència, de capacitat organitzativa, d'economia o d'especialització que de cap altre. Una posició ideològica genèrica o un posicionament polític dogmàtic contra la CPP tindrà més a veure amb la defensa d'un espai de poder o d'interessos corporatius i gremials que amb una millor capacitat de creació de valor públic en benefici de la ciutadania. Com reflecteix l'afirmació segons la qual "la millor empresa pública es la que no existe", feta per Gerardo Díaz Ferran (recentment excarcerat després de cinc anys de presó per diversos fraus empresarials i fiscals), en la presa de possessió de la presidència de la CEOE el 2007, afegint-hi, per deixar-ho clar, que "las empresas públicas que existen lo que tienen que hacer es privatizarse".

“El pressupost públic permet una lectura aproximativa en clau d'estructura del model de producció”

La realitat de la col·laboració publicoprivada. La intensitat sectorial

No hi ha gaire anàlisi, i no és senzilla de fer, sobre la realitat actual de la CPP. Tampoc aquí ens hi podem posar tot i que si és possible proposar alguna metodologia que ajudi a aproximar-se a aquesta realitat i alguna referència concreta.

El pressupost públic permet una lectura aproximativa en clau d'estructura de model de producció. La formulació econòmica del pressupost, a través dels capítols pressupostaris ens poden ajudar a fer una idea d'aquesta estructura. L'anàlisi comparada del capítol 1, en el qual s'inclou la despesa de personal propi, per tant, de producció directa, amb la suma dels capítols 2, 4, 6 i 7 en els quals s'inclouen, respectivament, compres, transferències a tercers, inversions i transferències de capital per inversió, o sigui, la part del pressupost que gestiona el sector privat i social i altres entitats públiques diferents de la titular del pressupost, faria difícil trobar, avui, alguna Administració en què el capítol 1 superi el 50% del conjunt, tot i acceptant que les transferències del capítol 4 poden incloure altres nòmines públiques. I és més que probable que algunes administracions estiguin més a prop d'una relació 30-70 que no pas 50-50. A aquesta aproximació caldria afegir-hi l'anàlisi sobre la creació d'ocupació directa i l'ocupació creada també directament pel pressupost per part dels agents empresarials i socials col·laboradors, sense especular amb creació d'ocupació induïda. I caldria també prendre en consideració el cost del finançament, en el capítol 3, directament destinat a la banca per satisfer el cost de la càrrega financera sense la qual seria inviable la gestió de la tresoreria i, sobretot, el finançament del dèficit.

Aquesta realitat mereix una segona aproximació que ajudaria a col·locar la reflexió sobre la CPP en el seu context real. Aquesta segona aproximació s'ha de centrar en la intensitat sectorial de la CPP que es pot apreciar al sector públic, tant pel que fa a les diferents administracions segons la seva competència territorial (Estat, comunitats autònomes, regions, Administració local) o la funció sectorial (seguretat, ensenya-

ment, salut, indústria, economia, agricultura, inversió, cultura, serveis socials, pensions, etcètera).

Pel que fa a les administracions territorials l'estructura de la CPP ve clarament determinada per les competències assignades. En el nostre cas, la no inclusió de salut i ensenyament, sectors molt intensius en personal propi, tendeix a aproximar les administracions locals cap una significativa tendència col·laboradora en el seu procés de creació de valor.

En el cas de l'Administració de la Generalitat o d'altres comunitats autònomes, el pes d'ensenyament o salut, intensius en persones, i recentment acompanyades de fortes reduccions en la inversió, reforcen la gestió directa. En ambdós casos, però, la forta col·laboració a través de la concertació, manté un escenari de forta col·laboració publicoprivada.

Pel que fa a la intensitat sectorial de la CPP, les diferències entre sectors o polítiques públiques és força rellevant i mereix una anàlisi acurada sobre el que hi ha, de moment, poca feina feta. Només a tall de primera aproximació es poden identificar dos casos extrems en aquets sentit. La política de seguretat pública i la política de salut. En el primer cas, la major part de la despesa i de la feina recau en persones que, a més, necessiten tenir la condició de funcionaris públics, que representen l'autoritat pública i disposen del dret d'ús de la violència legítima de l'autoritat pública. Hi ha també col·laboració publicoprivada als departaments o conselleries d'interior, però es redueix a la compra d'equipament de diferents tipus, entre aquests, armes, vehicles, tecnologies de tractament de la informació i infraestructures diverses. Gens irrellevant però amb poc pes econòmic i mercats poc complexos de gestionar encara que molt especialitzats.

El cas de salut és l'altra cara de la moneda. Mantenint una estructura clau basada també en persones, els professionals de les ciències de la salut, no necessàriament funcionaris, ja que la seva base d'actuació no és l'autoritat pública sinó el coneixement sobre salut. En aquesta base central del sistema de salut, complint rigorosament amb la provisió de serveis encomanda per la llei, poden participar-hi, en les condicions que s'estableixin i per les raons que es considerin oportunes per part del govern, operadors privats o socials per raó de les seves capacitats, localitzacions o recorregut històric en la mesura que formin part de l'estructura social, tècnica i econòmica del país o aportin capacitats necessàries per a la creació de valor. N'hi ha més, però. Sense la col·laboració del sector

sanitari, generador de l'instrumental i el maquinari necessari per donar suport a l'actuació mèdica i sense l'aportació de coneixement i innovació de la indústria farmacèutica global no hi ha sistema de salut ni de qualitat ni eficient.

Convindria fer aquesta reflexió per part de totes les administracions i totes les polítiques. Bàsicament perquè el nivell de dependència i la necessitat de col·laboració pot ser molt alta i pot condicionar tant la qualitat del sistema com la seva viabilitat i sostenibilitat econòmica.

Perímetre i tipologia de la col·laboració publicoprivada

Sobre aquest tema també està pendent de construir algun tipus de consens. Aquest mateix *Dossier* permet percebre aquesta necessitat. Aportem aquí un inici de reflexió i una proposta de tipologia bàsica per a la CPP.

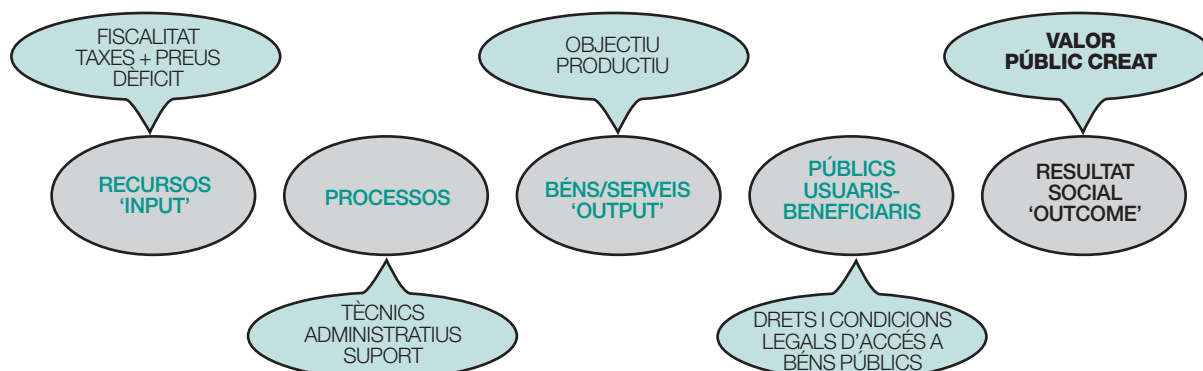
El punt de partida és l'estructura del procés (cadena) de creació de valor. Recordem com hem descrit conceptualment la cadena de creació de valor públic.

El criteri que es proposa per delimitar el perímetre del que inclou la CPP és que si, en algun punt d'aquesta cadena de valor i del seu procés de creació, hi ha la presència d'algun agent, empresarial o social, que complementa els recursos tècnics o les capacitats operatives pròpies i internalitzades de l'Administració, tindrem alguna forma de CPP en aquest procés de creació de valor públic.

La presència d'alguna forma de CPP en la creació de valor públic, com ja s'ha comentat, en cap cas no altera la naturalesa pública d'aquest valor mentre la titularitat pública, l'objectiu social i el marc regulador d'aquesta producció i del seu lliurament a la ciutadania es mantingui inalterable i es faci amb ple compliment de les estipulacions establertes en els marcs contractuals fixats i en la legislació vigent aplicable sobre la matèria de què es tracti.

Des d'aquest criteri es pot construir una tipologia bàsica i sintètica de les diferents formes en què es pot produir aquesta cooperació. Aquestes formes inclouen totes les previsions de la legislació vigent, en cada moment, sobre contractació pública. També, però, es proposa de considerar com a eines de creació de valor públic la regulació dels mercats sectorials i les formes associatives i consorcials que donen lloc a organismes

El procés de creació de valor en el sector públic



estables que aporten valor públic sense mecanismes contractuals. La proposta de tipologia és la següent:

Formes de la col·laboració publicoprivada

● Regulació de mercats sectorials

● Coproducció de béns i serveis

- Compra
- Externalització
- Concessió
- Concertació
- Subvenció

● Finançament i gestió d'infraestructures

● Partenariats cooperatius

- Cooperació associativa
- Xarxes
- Projectes

Sense entrar en una anàlisi detallada de cada una d'aquestes formes, es comenten breument les raons de la seva inclusió a continuació.

En el cas de la regulació de mercat, probablement la forma més lleugera de CPP, però amb un fort impacte en la creació de valor públic, es tracta de limitar l'acció del mercat per raons d'interès general i garantir l'accés a determinats béns en condicions establertes normativament i no a través de la capacitat d'assumir el preu de mercat per part dels usuaris, amb repercussió, sovint, en els pressupostos públics. Aigua, energia, comunicacions, monopolis naturals (espai aeri, comuni-

cacions digitals, espai radioelèctric), béns d'interès general, drets socials, etcètera, poden ser proveïts pel mercat sota limitacions que generen valor públic que crea la regulació. Els recents debats sobre pobresa energètica il·lustren bé aquest tipus de col·laboració, sovint poc desitjada i polèmica, però, inevitable per al bon funcionament social.

El segon i tercer bloc de tipus de cooperació recull, bàsicament, totes les fórmules contractuals de la legislació de contractació pública. Des de les senzilles compres de matèries bàsiques, com el paper de fotocòpia, fins a les sofisticades fórmules de finançament i gestió de grans infraestructures. Hi ha debat sobre si la CPP s'hauria de referir només a aquestes darreres o similars. La raó per proposar un perímetre ampli és que la diferenciació és discrecional i no considera variacions fonamentals que es poden produir en els "mercats públics". Dos arguments a favor d'aquesta opció són, en primer lloc, la forma de compra de paper, d'un ordinador, d'un accelerador lineal no presenta variacions estructurals. En segon lloc, el que fa no gaire temps era compra de paper ara pot ser un servei d'escanejat de documents i impressió que inclou repositori digital i servei de manteniment. No visualitzar integradament l'aportació d'eines i serveis condueix a no considerar la possibilitat de substitució de productes i processos en la creació de valor públic.

El darrer bloc de cooperació inclou aquelles relacions en les quals l'autoritat pública en què descansa la regulació o el marc contractual que ordena la relació client-proveïdor en la compra de productes i capacitats de gestió no estan massa presents i la relació esdevé més equilibrada i igualitària. Els consorcis publicoprivats en són probablement el millor exemple.

“La gestió del procés de creació de valor públic sembla que s’ha de concentrar en la gestió del procediment de contractació pública”

La gestió de la col·laboració publicoprivada

Arribats en aquest punt, sorgeix una pregunta inevitable. Si la naturalesa de la CPP forma part necessària del vigent model polític, econòmic tecnològic i de governança, convé intentar explicar què pot explicar la visió altament negativa d’una part important de l’opinió pública, la considerable quantitat de casos de corrupció i, el que és molt pitjor, el nombre encara molt més alt de casos que denoten connivència amb cobertura legal de moltes operacions publicoprivades que generen millores espectaculars dels comptes de resultats de moltes empreses, no només les grans, i ben minsos resultats en termes de creació de valor públic, si no directament destrucció i dilapidació del patrimoni públic. La llista és massa llarga. I segurament és aquesta darrera realitat, la connivència a prioritzar objectius aliens al valor públic, des del mateix marc legal vigent, la que més destrueix la legitimitat social de la CPP. Es pot practicar la CPP, intensament i legalment, sense crear valor públic o destruint-ne i creant, alternativament, bons resultats empresarials, considerables transferències de recursos il·legítimes i finançar portes giratòries d’ampli abast.

Hi ha problemes com Gürtel, el 3% i d’altres. Però n’hi ha més a la Línia 9, les autopistes radials, els AVE, els aeroports o Castor. I també hi ha una llista de casos menors a totes les administracions públiques en major o menor mesura. I és un fet global; però no en la mateixa dimensió a Espanya que en altres països de l’OCDE com a mínim. I el que explica aquesta situació no és la naturalesa suposadament perversa de la CPP sinó la seva gestió.

La gestió del procés de creació de valor públic, pel que fa a la CPP, sembla que s’ha de concentrar en la gestió del procediment de contractació pública, que sense cap dubte planteja reptes i exigències importants. L’anàlisi del procés de creació de valor i d’experiències conegudes mostra altres possibilitats.

La gestió de la CPP comporta, seguint el fil del procés de creació de valor, la realització d’un procés de més recorregut que la realització d’adjudicacions i contractes administratius.

Cal considerar, com a mínim, les etapes de treball següents:

1. Identificació i optimització del procés de creació de valor

Prèviament a la contractació caldria tenir clar què es pretén aconseguir en termes d’*outcome*, quin és el millor procés per fer-ho, quines tècniques i tecnologies estan disponibles, quins són els operadors més adequats per a cada tasca en termes de qualitat i cost. O sigui, caldria definir amb precisió què es pretén i qui pot ajudar a aconseguir els objectius. Els compradors públics haurien de conèixer els seus potencials proveïdors en molta profunditat. Aquesta fase de “gestió del producte i del mercat” està, en general, completament descuidada en la gestió pública.

2. Gestió de la contractació

És l’aspecte més conegut i, com correspon a una Administració de naturalesa encara fortament jurídica, el menys mal resolt. Amb dos punts, però, sovint molt febles que es deriven de l’absència de consistència de la primera fase: en primer lloc, plecs de condicions tècniques burocratitzats o fotocopiats, que defineixen poc els *inputs*, els processos, els *outputs* i les eines d’avaluació dels resultats esperats; en segon lloc, una cessió generalitzada de posició pública en l’assignació de riscos. La major part dels estrepitosos fracassos de la CPP parteixen d’una assignació de riscos totalment decantada cap al sector públic.

3. Seguiment i gestió de l’execució de les col·laboracions publicoprivades

La fase d’execució encaixa les assignacions de riscos desequilibrades i disposa de pocs recursos i capacitat, segurament també voluntats, de forçar compliments rigorosos de la lletra i l’esperit dels acords CPP. El mateix disseny feble dels plecs de condicions tècniques, o de les condicions de col·laboració, ja fa gairebé impossible garantir una execució correcta.

4. Avaluació del valor creat i aportat pels diferents operadors implicats

Poca cosa cal comentar. No hi ha avaluació en termes de valor públic creat. Entre altres coses perquè no està clar, massa sovint, quin s’havia de crear.

La millora radical del model de gestió de la CPP és, probablement, la clau de volta que pot permetre poder comptar amb aquesta eina indispensable en el procés de creació de valor públic i construir-ne una legitimitat ideològica, política i

social sòlida sense que aquesta cooperació sigui percebuda per la societat com un instrument de connivència entre Administració, empreses i sector social.

Els reptes de la cooperació publicoprivada

La cooperació publicoprivada, situada en el marc de garantir la provisió de béns i serveis públics de qualitat i amb eficiència, requereix afrontar reptes de difícil solució que han de donar suport a una concepció del procés de creació de valor públic entesa com una funció que correspon assumir des de totes les capacitats disponibles en el sistema social i econòmic a partir del lideratge de la governança pública. Aquests reptes són molts i en molts nivells. Tres àmbits de treball poden ajudar a afrontar-los:

- La cooperació publicoprivada, en l'accepció que aquí s'ha proposat, es planteja com un instrument estratègic que es fonamenta en l'especialització i en les capacitats diferenciades dels diferents agents econòmics i socials per aconseguir la gestió òptima de les polítiques públiques, fent compatibles, complementaris i sinèrgics els propòsits de l'acció de govern amb els requeriments i condicionaments a què estan subjectes les empreses privades i les organitzacions socials.
- La cooperació publicoprivada necessita, per desenvolupar-se, entorns institucionals i corporatius dotats de seguretat jurídica, econòmica i financera, legitimitat política i social, definició explícita d'objectius orientats a la creació de valor públic i mecanismes consistents i absolutament transparents d'assignació de recursos, de riscos, mecanismes de seguiment, rendició de comptes, responsabilitat i responsabilització. Una rigorosa pràctica d'*accountability* ha d'acompanyar l'acció pública i, molt especialment, la cooperació publicoprivada.
- La gestió de la cooperació publicoprivada exigeix aprenentatges i canvis en les cultures, les percepcions, els instruments de gestió i els rols dels diferents agents que participen en aquesta cooperació, com també, i sobretot, de les capacitats dels directius públics i privats responsables de gestionar-la. Les relacions publicoprivades estan fonamentalment sotingudes, encara, per estereotips i per intents continus de forçar el domini dels sistemes d'objectius de cada part sobre l'altra. La sostenibilitat i consistència de la cooperació exigeixen nous desenvolupaments en les formes de gestió respectives, requereixen l'eliminació d'aquests estereotips, desco-neixements i ignoràncies mútues i exigeixen que es busqui la

compatibilització de sistemes d'objectius, diferents per definició, i no subordinables mecànicament els uns als altres.

Encara som lluny que hi hagi aquestes condicions de treball a l'àmbit de la cooperació publicoprivada. I ho som molt més en l'àmbit de la comprensió global del sistema de cooperació que no pas en el desenvolupament d'eines concretes de gestió. Però aquestes eines no produeixen el resultat adequat en un escenari infestat de desconfiances i enfangat en la mera captura de pressupost o en la gestió burocràtica de processos d'alta complexitat organitzativa i tècnica. La cooperació publicoprivada es basa en la diferenciació de rols i objectius. Des d'aquesta diferenciació es pot albirar més clarament la complementarietat entre ambdós sistemes d'objectius i grups d'agents i operadors. I aquesta complementarietat és la font de valor afegit i sostenibilitat estratègica de les polítiques públiques i de la mateixa cooperació publicoprivada. ■

LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA EN EL SEU CONTEXT. REFLEXIÓ EN CLAU DE SISTEMA ECONÒMIC I D'ASSIGNACIÓ DE RECURSOS

Xavier Farriols Solà

Economista. Doctor en Ciències Econòmiques

*"No hi ha una prova millor del progrés d'una civilització
que la del progrés de la cooperació."*

John Stuart Mill (1806-1873)

En aquesta ponència* tractarem un tema de present i, des del nostre punt de vista, també necessàriament de futur tota vegada que sembla ser útil per facilitar la resposta a demandes i necessitats socials. La col·laboració publicoprivada (CPP) en poc temps s'ha convertit en una veritable especialitat, més operativa que teòrica. Pot ser il·lustratiu revisar els fonaments del concepte, acomodarlos al moment actual i examinar la relació que s'estableix entre aquesta fórmula d'afrontar projectes i serveis públics i l'evolució del sistema econòmic. Intentarem argumentar que contribueix a la millora del funcionament d'aquest.

Una premissa bàsica és que el sector públic ha d'assumir algun tipus de tutela o control sobre els sectors considerats clau de l'economia. Pensem, per exemple, en els sectors d'in-

fraestructures de transport, aigua, energia i telecomunicacions així com en els serveis públics bàsics que requereixen importants infraestructures en una economia desenvolupada. La tutela es pot manifestar de diverses maneres: planificació, tarifació, establiment de condicions del servei, control de gestió i de qualitat (Macias i Oliver, 2014: 10).

El posicionament a priori sobre el paper de l'Estat és ideològic però amb profundes arrels en la teoria econòmica en les quals ara no entrarem. En el manual sobre l'economia del sector públic, Joseph E. Stiglitz diferencia molt clarament les justificacions sobre la base de la ineficiència objectiva del mercat de les que tenen un caire més normatiu com ara la redistribució de la renda (Stiglitz, 2000: 103). Ens permetem afegir aquí el punt de vista de l'autor que la política ha d'intervenir en l'economia d'acord amb uns criteris ètics basats en els valors universals.

En els moments actuals no es pot parlar directament de serveis públics sense entrar en matisacions importants. En efecte, com posen de manifest Joaquim Tornos i Josep Esteve (Tornos *et al.*, 2016: 19) existeix actualment un debat conceptual que s'emmarca en el procés de transformació de l'Estat cap a un Estat garant, no prestacional, no responsable directe de moltes activitats econòmiques que eren servei públic, però sí regulador, sí un ens que ha d'establir el marc normatiu d'actuació que permeti continuar garantint l'accés a uns serveis de qualitat a tots els ciutadans dins d'un mercat amb la competència

* Ponència presentada al 3r Congrés d'Economia i Empresa, eix 6, maig de 2018.

regulada. El qualificatiu *públic* es reabilita en la regulació i en la relació específica amb el sector privat. Aquesta transformació de l'Estat és la que justifica que s'aconselli diferenciar entre serveis d'interès econòmic general (SIEG), com a identificador d'aquells serveis abans reservats a la titularitat de l'Estat i que ara s'han retornat al mercat (Esteve, 2016: 22), i serveis d'interès general (SIG), serveis de caràcter personal que no porten associada una activitat econòmica, com els serveis socials. No cal dir, i amb això ens remetem als autors citats, que la referida transformació comporta uns canvis legislatius molt rellevants sobretot a partir de la publicació de la Directiva 2014/23/UE.

Ens referirem genèricament a ambdues modalitats de serveis. Estadístiques recents del BEI (EPEC, 2018: 3) informen que durant el 2017 es van desenvolupar projectes públics amb participació privada (els anomenats PPP o *public private partnership* als quals ens referirem més endavant) per import de 14.400 milions d'euros, dels quals un 53% són projectes de transport, un 26% projectes del sector salut i un 11% projectes de telecomunicacions. D'altra banda, segons dades facilitades en una recent conferència (Reig, 2017) l'OCDE calcula en un 14% de mitjana el percentatge que suposen els projectes que proveeixen serveis públics utilitzant el sector privat sobre el conjunt del PIB als països integrants, amb una ràtio màxima del 21% en el cas dels Països Baixos. A Espanya se situa en un 10%.

El concepte de col·laboració publicoprivada: plantejament general

Explicitada la premissa podem intentar delimitar-ne el concepte. En la darrera etapa professional a la Generalitat ens vam familiaritzar amb la definició que en feia el programa Partners del Centre de Governança Pública d'ESADE (2014): “una acció conjunta i coordinada entre els sectors públic i privat per a la provisió de béns i serveis creant valor públic”.

Això entenem que vol dir aportant respostes efectives –en el sentit de *l'economia efectiva* orientada a la millora de la societat, tal com la va definir el professor Jané Solà (1974)– a necessitats identificades de manera rigorosa. L'elecció pública està present en aquesta identificació i en el procés de prioritació i decisonal, per la qual cosa els components ideològics no en són aliens (Garcia i Martin, 2006: 176) (Ros Hombravella, 2011: 32). Es tracta d'una col·laboració institucional entre els sectors públic i privat estructurada a través de fórmules de partenariat (els PPP esmentats) que va més enllà de la contractació administrativa amb intervenció d'ambdós sectors (BEI, 2015).

L'OCDE situa en un 10% de mitjana els projectes que proveeixen serveis públics utilitzant el sector privat sobre el conjunt del PIB a Espanya

En un projecte, el PPP pot adoptar diverses modalitats en funció que la responsabilitat que assumeixi el sector privat recaigui prioritàriament en les fases de disseny, construcció, finançament, operació, manteniment, accés a la propietat i transferència en finalitzar la vida útil o el termini establert (González, 2016: 43). El que caracteritza la CPP és que la participació i la responsabilitat del sector privat abasta totes les fases independentment que cada un dels actors implicats assumeixi la tasca –drets i obligacions– que pugui desenvolupar amb més avantatge sobre la base de la seva experiència o capacitat. Els riscos s'assignen també en funció de qui tingui millors possibilitats de mitigar-los per minimitzar així la probabilitat d'ocurrència. Tots els participants estan implicats en totes les fases de la cadena. No es pot donar el cas que una empresa participi en una fase en la qual obté un gran benefici i deixi d'assumir altres responsabilitats.

Com ha destacat Francisco Longo (Ridao, 2012: 12), el que realment és nou és que el sector públic i el sector privat interactuen tant en el disseny com en la producció de respostes a les demandes i necessitats socials; ho fan en pla d'igualtat. Convé precisar aquí que, quan es parla de necessitats socials, es fa en sentit ampli amb inclusió d'aspectes educatius, culturals i de sostenibilitat ambiental. De fet, es podrien resumir en els 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible de l'ONU (UN, 2015).

És útil complementar aquest intent de definició amb d'altres de negatives:

- No és una privatització, atès el nivell de regulació, control i supervisió del sector públic que li és inherent.
- No és una fórmula sofisticada de diferir els pagaments de l'Administració en situacions de crisi i dèficit.
- No és una fórmula d'externalització de serveis per abaratir costos perjudicant la qualitat.
- No és un contracte de serveis.

- No és introduir finançament privat a projectes públics ni deixar que els bancs, imposant les seves condicions, arribin a condicionar la qualitat dels serveis públics.

- No és una concessió malgrat que la major part de fórmules de CPP es desenvolupen a través de contractes d'aquesta naturalesa. Una concessió pot arribar a ser una CPP si compleix els requisits d'interacció en totes les fases, repartiment òptim de riscos i transferència de coneixements adequada. La concessió estaria en fases anteriors del procés evolutiu cap al concepte tal com es defineix avui.

Aquestes definicions en negatiu poden ser útils a l'hora d'avaluar el resultat de l'aplicació de la fórmula de CPP a diferents projectes. Hi ha presumptes fracassos en experiències concessionals que no són pròpiament CPP, i també hi ha disfuncions en l'aplicació o governança de determinats projectes que no tenen per què extrapolar-se a la figura genèrica de la col·laboració.

Si fem una mica de retrospectiva, hem d'anar a buscar la tècnica del finançament de projectes (*project finance*) com a instrument econòmic que va facilitar a partir dels anys 80 les versions pioneres de la col·laboració entre els sectors públic i privat utilitzant vehicles concessionals. En la mesura en què coexisteixin un objectiu públic, l'autoritat del concedent i una societat vehicle participada per entitats del sector privat, ja hi ha una implicació, independentment que sigui guiada per l'obtenció d'una bona TIR o per la disponibilitat de col·laborar amb l'Administració. El sector privat hi pot participar des de perspectives molt diverses: accionistes, constructores, enginyeries, finançadors, propietaris de terrenys, companyies d'assegurances, assessors de tota mena, empreses de manteniment, empreses subministradores de matèries primeres i compradores.

Aquesta figura del finançament de projectes, com se sap, presuposa uns recursos propis molt limitats de partida i uns fluxos estables futurs sobre els quals apuntalar l'aspecte clau del finançament. Una explicació recent i exhaustiva sobre el finançament de projectes es pot trobar a Tomàs Casanovas (2016).

No és el propòsit d'aquesta ponència seguir en aquesta línia històrica de la CPP sinó més aviat, com s'ha indicat al principi, valorar la relació que es pot establir entre la CPP i els diferents components del context dins del qual va néixer i s'ha desenvolupat. Intentarem desgranar les facetes

d'aquesta relació, complexa per naturalesa, amb una gran varietat d'arestes i matisos –elements personals i institucionals, conjunturals i estructurals, a curt termini i a llarg termini, tangibles i intangibles– i amb un paper determinant de la gestió. Això ens porta a fer-ne un breu apunt metodològic tot i el curt abast d'aquest treball.

La complexitat que projectem en l'objecte d'anàlisi emergeix, en part, del pensament sistèmic (Morin, 1995: 105) que intentem utilitzar. El conjunt resultant confereix un caràcter estratègic a totes les actuacions lligades a l'aplicació de la CPP en projectes concrets. “La complexitat crida a l'estratègia. Cal una visió estratègica per avançar en un marc d'incertesa i aleatorietat” (Morin, 1990: 178). En altres paraules, es qüestionen els equilibris automàtics i òptims de l'economia i s'atorga la rellevància que es mereix a la gestió afegint més arguments (Elsner, 2017: 940) a la necessitat, ja comentada, d'una tutela pública; confiar en l'autocorrecció de les distorsions creiem que suposa una visió a curt termini i inestable.

Respecte a la mateixa qüestió però insistint en el punt de vista de la gestió, les referides actuacions suposen negociar tots els vincles entre els agents participants. L'estructura contractual que se'n deriva és la concreció documental fefaent de la CPP. Aquest és un argument que justifica el tractament de la CPP com una experiència econòmica que cal incloure dins del corrent de la Nova Economia Institucional (San Emeterio, 2006: 75-104; Chang, 2010: 1-26; Carrasco i Castaño, 2012: 43).

Una darrera derivada en aquest apunt metodològic ens porta a referir-nos a la base empírica dels nostres comentaris i expectatives. Partint de la visió a priori sobre el tema, aquesta base ens la dona en gran part el coneixement generat a partir de l'experiència professional de finançament de projectes i de col·laboració, tant en el sector públic com en el privat, així com l'estudi i interpretació –forçosament subjectiva– de diversos casos. En els raonaments d'aquest document no ens ajudarem de models quantitius a causa del constant accent en el caràcter social i institucional dels processos i actuacions en què ens centrem. No obstant això, farem referència a plantejaments formals que hem identificat en fer la revisió bibliogràfica i que ens han semblat enriquidors. Donem per coneguts els procediments i indicadors d'avaluació financera i socioeconòmica els quals tenen darrere el corresponent aparell de matemàtica financera.

Finalment, forma part de l'apartat definitori una breu referència enunciativa al marc legal de la CPP al nostre país. En aquest sentit, les aportacions de Ridao i Tornos posen de manifest les mancances en la delimitació i regulació de la CPP com a modalitat contractual, mancances que s'han mantingut amb posterioritat als seus respectius treballs. Fins al març d'aquest any no ha entrat en vigor la nova Llei de contractes del sector públic (Llei 9/2017, de 8 de novembre) que transposa amb retard les directives europees del 2014 sobre adjudicació de contractes de concessió i contractació pública (Directives 2014/23 i 24/UE). Observant el capítol II del redactat de la llei apreciem que s'ha suprimit la figura del contracte de col·laboració publicoprivada, cosa que es justifica en l'exposició de motius pel fet que l'objecte d'aquests contractes es pot fer a través d'altres modalitats contractuals, fonamentalment el contracte de concessió.

Context ideològic i evolució del sistema

Entrem ara a considerar el context ideològic i de sistema econòmic que és el nucli de la ponència. En línia amb el criteri metodològic esmentat intentem adoptar el punt de vista de l'economia política, és a dir, partint d'una visió ideològica, que és la que orienta individus i organitzacions en la selecció i la prioritització dels seus objectius i mitjans, i intentant incorporar en els raonaments la realitat social i institucional que constitueix el contorn de la CPP. La ideologia és rellevant al si de les polítiques dels diferents àmbits dins dels quals s'inscriu la CPP. Rellevància significa solidesa i permanència, cosa que ens situa lluny dels escenaris "líquids" que ha denunciat Zygmunt Bauman (2007: 21).

Posem l'accent en aquest punt perquè el posicionament a favor o en contra de la CPP té moltes connotacions ideològiques, algunes de les quals ja hem intentat desactivar en les definicions negatives seleccionades a l'apartat anterior. Potser la més important és la que fa referència a les presumptes condicions laborals precàries de les empreses privades que entren a col·laborar amb el sector públic fruit de contractacions a la baixa. Davant d'aquesta crítica el primer que ens hem de preguntar és si realment es fa referència a la CPP –ja definida– o bé a altres formes de relació més puntual entre el sector públic i el sector privat. Així mateix hi ha tres motius, almenys, que fan que aquesta crítica no pugui tenir un caire general que condicioni el futur: l'Administració pot ajustar les condicions dels plecs, l'Administració en la nova legislació està obligada a rebutjar ofertes que impliquin una

pressió desmesurada sobre els salaris i, pel cantó de les actituds del sector privat, els empresaris es poden comportar amb responsabilitat corporativa de manera que el màxim benefici es pugui matisar quan es tracta de serveis públics d'atenció recurrent.

La crítica a què ens referim pot anar més enllà, i pot adduir que si actua el sector privat s'han de computar beneficis (encara que no siguin els màxims) i impostos sobre el benefici. I ambdós conceptes encareixen el servei o ús de la infraestructura en qüestió. Davant d'això, és quan es pot argumentar que amb els recursos disponibles l'Estat no arriba directament i en exclusiva a tot.

Si superem aquesta objecció encara podem topar amb una altra més difícil de contrarestar. Quan apliquem aquests raonaments, és igual la salut que altres serveis o la indústria? Entrar en aquesta discussió ultrapassa els nostres objectius. Significaria diferenciar les activitats de l'Estat en funció de si responen a drets inherents als ciutadans.

En aquest apartat intentarem apuntar respostes més sòlides a aquests tòpics i posar de manifest que el concepte de CPP incideix o és compatible, com a mínim, amb quatre aspectes de l'evolució del sistema:

- Solidaritat,
- Canvi cultural,
- Innovació,
- Cooperació.

Manllevem parcialment la pauta de Salvador Giner en el seu assaig *El futur del capitalisme* (Giner, 2011: 107), diverses referències sobre filosofia política de Norbert Bilbeny (2008: 122) i també recuperem idees i autors estudiats amb motiu de la tesi doctoral de qui subscriu, en especial Morris Bornstein (1974: 218).

- Solidaritat

Els desequilibris socials inherents al funcionament del sistema han anat creant una consciència –a vegades encobrint posicions més interessades, no ens enganyem– que cal més solidaritat. Aquest valor de la solidaritat, juntament amb factors més objectius, com s'ha comentat a la introducció, és el que hi ha a la base de la intervenció de l'Estat que afecta en major o menor grau el mecanisme de mercat i la llibertat econòmica individual. Indubtablement el paternalisme públic i la sobirania

“Els desequilibris socials inherents al funcionament del sistema han anat creant una consciència que cal més solidaritat”

del consumidor no es poden compatibilitzar al 100% (Lopez Casasnovas, 2015: 25).

Al costat de diversos exemples d'economia solidària, és indubtable que un element clau en aquest context de necessària mitigació dels desequilibris és l'estat del benestar, que pressuposem que s'ha de mantenir. No ens referim a actuacions puntuals de suport del benestar sinó d'estat del benestar o societat del benestar en el sentit ben conegut de John Rawl d'“una estructura bàsica de la societat que garanteixi la justícia distributiva”, concepte que ja sabem que no coincideix amb el d'igualitarisme.

Entenem que la CPP permet mantenir i ampliar l'abast d'un estat del benestar reformulat en coherència amb l'abans esmentat procés de transformació en un Estat garant i regulador. En efecte, a causa del fet que, com hem apuntat, els efectes de la crisi impedeixen el finançament adequat per via impositiva de la despesa pública necessària per a totes les actuacions (Montagut i Vilà, 2016: 317) i que hi ha consens per afegir-n'hi de noves –sense oblidar la cultura, la lluita contra el canvi climàtic i l'ajut als països més pobres– sembla oportuna l'evolució des d'un Estat paternalista cap a un Estat habilitador de les nostres possibilitats i capacitats.

Això vol dir deixar de cobrir algunes despeses, de les quals s'haurien de responsabilitzar els ciutadans, per garantir més compensacions per a situacions de necessitat, precarietat, marginalitat i pobresa. Precisament López Casasnovas (2015: 300; 2017: 23) es mostra partidari d'una política pública més selectiva –més lligada a la prova de necessitats i de mitjans– que universalista.

I també vol dir –i aquí és on volíem arribar– que l'Estat es planteja cedir la gestió d'activitats en les quals té responsabilitat de tutela i control al sector privat o a entitats que hi col·laborin. Concretament, es reservaria les tasques bàsiques que li permetessin complir la seva responsabilitat davant la societat en les successives fases d'un projecte o en les dife-

rents activitats constitutives d'un servei públic. I alguns serveis rigorosament seleccionats es podrien externalitzar. Una societat del benestar menys estatitzada.

Entenem que la revisió que s'apunta s'ha d'interpretar com la recerca d'un equilibri estratègic entre els grans objectius d'incentivar l'activitat econòmica i de garantir un nivell mínim de benestar social. En qualsevol cas, com a concepte amb totes aquestes matisacions, l'estat del benestar constitueix, creiem, un compromís ètic i la CPP, que ja sabem que va més enllà d'una cessió puntual d'activitats concretes al sector privat, sembla cridada a tenir un paper més rellevant, sense oblidar, complementàriament, les correccions que van més en la línia de la millora de l'eficiència de les administracions com ha posat en relleu Anton Costas en un article a *La Vanguardia* (31 de maig de 2016).

Veiem, en definitiva, que es pot establir una estreta interrelació entre estat del benestar i CPP. En altres paraules, la CPP constitueix un instrument necessari en la tendència del sistema cap a cotes més altes de solidaritat.

- Canvi cultural

La transformació del sistema econòmic no es pot desvincular de factors culturals. I en aquest punt també observem relació amb la CPP. En efecte, els canvis d'actitud dels actors del sector públic i del sector privat són un element d'evolució del sistema que apunta a la interrelació més fluida que hem qualificat com a cabdal per a la CPP. És important que els canvis siguin simultanis per facilitar els plantejaments de CPP, ja que aquests es basen en la interacció horitzontal –més que jeràrquica– i en la confiança en l'ètica i professionalitat mútua.

Ens trobem en un punt delicat. Com es combina l'actuació responsable amb el lògic enfocament de la gestió cap a l'obtenció de benefici? La responsabilitat social corporativa és quelcom més que un apartat obligatori de les memòries anuals? És un bon indicador d'una organització ètica? Hem de pensar que, en molts casos, sí. Són nombrosos els empresaris que assumeixen la seva funció social i que demostren una actitud professional que va més enllà dels criteris economicistes. Alfredo Pastor ho va descriure molt gràficament en el moment de màxima virulència de la crisi: “l'empresari –deia– hauria de tenir la valentia de saber renunciar a l'últim euro de benefici si d'aquesta manera aconseguia evitar la destrucció

d'ocupació" (*La Vanguardia*, 29 d'agost de 2010). Ampliem aquesta finalitat per incloure-hi la satisfacció de necessitats públiques i completem així l'argument per concloure de manera voluntarista, però amb convenciment, que podem anar cap a un model econòmic més sostenible dins del nostre sistema.

Cabana ha descrit en diverses publicacions el pas d'un capitalisme que només pensa a donar el màxim benefici als accionistes al capitalisme que considera que les empreses tenen una responsabilitat triple: en relació amb els accionistes, amb els que hi treballen i amb la comunitat on actuen.

Des de la perspectiva de l'ètica, per a Begonya Roman, la finalitat que legitima l'èxit de les organitzacions i dels seus líders, més enllà del benefici, és la qualitat del servei entesa com a satisfacció del desig de tots els agents implicats o *stakeholders*, és a dir, d'accionistes, directius, treballadors, proveïdors, clients i usuaris.

L'experiència professional a l'Administració ens va permetre copsar que cal vèncer molts prejudicis. La visió que es té de l'empresari privat a vegades està lluny de ser la que convindria en la línia de l'entesa comentada; sovint no se li pressuposen prou els valors de la responsabilitat social. I, a la inversa, creiem que estan en un error els que des del sector privat pensen que a l'àmbit públic tot és burocràcia i ineficiència.

En el fons estem parlant d'ètica. De l'ètica basada en el compromís en uns valors que són els mateixos que ens condueixen a adoptar una posició favorable a l'estat del benestar. Aquesta ètica no té qualificatiu –privada o pública– com tampoc no es poden separar les dimensions privada i pública de la persona (Gasol, 2012: 47). No correspon aquí estendre's en aquest concepte però considerem imprescindible deixar-lo enunciat perquè des del nostre punt de vista l'ètica és el suport del que podríem anomenar segona època de l'estat del benestar. Coincidim, doncs, amb l'aportació d'Enrico Letta recentment divulgada (*El Punt Avui*, 26 de gener de 2018). Recordem que la primera època va néixer condicionada per l'existència d'un socialisme real amenaçador (Ribas, 2018).

Tot aquest procés de canvi d'actituds que porta a una optimització de la CPP requereix temps, formació, educació en els valors que condueixen a l'esmentada ètica i confiança en el marc institucional. En definitiva, el canvi cultural pot donar lloc a un disseny de polítiques públiques basades en la confiança. La CPP encaixa en aquesta tendència.

“La transferència de coneixements d'ambdues modalitats entre els sectors públic i privat enriqueix els dos i, al final, beneficia l'assignació de recursos del conjunt”

- Innovació

Ens estendrem una mica més en aquest aspecte evolutiu del sistema.

Que el sistema promou la innovació i que aquesta al seu torn el fa progressar més és conegut. Però val la pena parar atenció que al costat de la innovació incorporada hi ha també la no incorporada, dins la qual s'inclouen les formes de gestió. En aquest sentit, la transferència de coneixements d'ambdues modalitats entre els sectors públic i privat, en facilitar la millora de la gestió i del procés decisional, enriqueix els dos sectors i, al final, beneficia l'assignació de recursos del conjunt.

Entrem, doncs, en el terreny de l'economia positiva i mirem quins enfocaments d'anàlisi i quins indicadors s'utilitzen.

L'ús de tècniques d'avaluació –que hem pressuposat conegudes– procedents de la microeconomia empresarial, com ara l'anàlisi cost-benefici, és un element cada vegada més generalitzat dins del camp de la decisió pública a l'hora de portar a terme i de prioritzar actuacions per donar resposta a necessitats col·lectives. Són tècniques que tracten de quantificar els avantatges i els desavantatges que comportarà dur a terme una determinada actuació adoptant una òptica global. Hom treballa amb fluxos i taxes diferents que en la mateixa anàlisi aplicada a l'empresa, on tot és més tangible. La bibliografia i experiències són molt abundants; destaquen els treballs elaborats pel Gabinet d'Estudis Econòmics i MCRIT (2010) i Turró (2016: 51-62). La publicació *Nota d'Economia* del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya ha recollit també recentment el resultat de les primeres jornades d'avaluació econòmica de polítiques públiques celebrades el 2015.

Aquestes aproximacions s'han desenvolupat especialment a l'àmbit de les infraestructures, en què l'anàlisi cost-benefici ha generat metodologies que en determinats països s'apliquen de manera sistemàtica per valorar inversions i polítiques en aquest sector.

També a Catalunya, des de l'Acord de Govern de 20 de desembre de 2011, que, en l'exposició de motius ens diu: "L'actual context en què operen les administracions públiques es caracteritza per un elevat nivell d'exigència per part dels ciutadans i agents econòmics. D'una banda, demanen més i millors serveis i, de l'altra, imposen forts requeriments en termes de transparència i rendició de comptes. En aquest sentit, la qualitat de la despesa pública, entesa com la preocupació pels resultats assolits amb els recursos gastats esdevé una qüestió que ha de presidir qualsevol procés de decisió. Tenint en compte que la raó de ser de les polítiques públiques és donar resposta a una determinada problemàtica o necessitat social, fer un bon diagnòstic és un requisit fonamental per dissenyar polítiques efectives però també per avaluar-les constantment i fer-hi els ajustaments que correspongui".

Aquest Acord de Govern ha contribuït a estendre l'aplicació de les tècniques cost-benefici i l'anàlisi d'impactes a àmbits diferents de les infraestructures en què la decisió pública està més mancada de quantificacions i anàlisi sistemàtica (Garola i Farriols, 2016: 152-163).

Tanmateix, i això és molt important, la justificació així documentada sobre la raonabilitat i viabilitat d'una inversió acostuma a ser excessivament genèrica. Tot i que sempre conté una hipòtesi sobre l'ens que la desenvoluparà i el tipus de finançament previst, amb les consegüents derivacions quant a previsió de beneficis, impostos i costos financers, coincidim (ESADE, 2014: 41) en el fet que encara no és conclouent per als gestors del sector públic sobre la pertinença de desenvolupar-la sota algun format de col·laboració amb el sector privat; ens informa que la inversió és viable i recomanable però no de la millor manera d'afrontar-la ni de com s'hauria de plantejar la interacció entre sector privat i sector públic en les diferents fases.

Unes primeres alternatives han consistit a relacionar l'indicador de benefici socioeconòmic extret de l'anàlisi cost-benefici amb el total de diners públics compromesos o bé en comparar un supòsit hipotètic completament públic amb opcions de partenariat que incloguin els fluxos ajustats per la probabilitat d'ocurrència de riscos i els costos de transacció (Albalade, 2014: 108). Però, com veurem, l'assumpte és més complex.

Tant per part dels responsables públics com dels analistes i estudiosos de la matèria s'està buscant des de fa anys (ens consta que des del 1982) (Kevitt, 2015: 99) un indicador uni-

versal més ajustat a la realitat de la CPP que reflecteixi tots els fluxos i relacions entre sector públic i privat. Hi ha consens respecte el nom –*valor per diners*– i sobre la definició genèrica –“el valor dels equipaments o serveis, reflectint qualitat i volum, que es reben en contraprestació als diners públics compromesos en el projecte” (Glendinning, 1988: 42-50)–. El 2004, el Tresor britànic el definia com “l'òptima combinació de costos a llarg termini, qualitat i adaptació al propòsit perseguit per satisfer els requeriments dels usuaris”, especificant que “òptima” significa “l'obtenció del resultat màxim ateses les restriccions i condicionants existents” (HM Treasury, 2004: 17) (Pitt & Collins, 2006: 363). Fixem-nos que els projectes tenen un objectiu i un impacte buscat (incloïm el macroeconòmic) i podria ser molt bé que s'aconseguís l'objectiu però que l'impacte real fos molt diferent del buscat a causa d'errors en el disseny o en les previsions; per això és tant important escoltar tots els *stakeholders* (NAO, 2004).

Hi ha consens en el fet que el concepte de *valor per diners* aglutina les anomenades quatre es de la terminologia anglesa: eficàcia, eficiència, efectivitat i igualtat (*equality*) (McKevitt & Davis, 2016: 257-264; Brugué, Gomà i Subirats, 2016: 254). També es fa referència al concepte d'*economy* (obtenció dels *inputs* al menor cost possible), que en la nostra exposició incorporem a eficiència.

- **Eficàcia.** La infraestructura o servei públic en qüestió soluciona el problema o és capaç de satisfer l'objectiu proposat d'una manera racional i sense perjudicar altres objectius a criteri dels usuaris. Es comprova a través del compliment dels coneguts com a ANS (acords de nivell de servei) que recullen les opinions de manera sistemàtica.

- **Eficiència.** Soluciona el problema o satisfà els objectius de la millor manera atenent a la relació entre *inputs* i *outputs*. No hi ha indicadors simples per quantificar l'eficiència, ja que s'ha d'examinar l'equilibri entre la qualitat de la solució aportada i el seu benefici socioeconòmic, d'una banda, i el cost dels recursos físics, humans i financers, de l'altra. I hi ha factors col·laterals involucrats a avaluar com el marc regulatori, la continuïtat i expectativa d'estalvi, el cost d'oportunitat, l'estructuració de les operacions –que és on s'inclouen les combinacions de partenariat i la corresponent contractació– i la distribució de riscos.

L'assignació i gestió de riscos té, efectivament, una gran influència, ja que repercuteix en els costos –per la seva remunera-

ció— i es tradueix en un mecanisme d'incentius; és evident que qui assumeix risc tendeix a controlar i fer eficient la tasca que el pot ocasionar. En aquest sentit, hi ha força coincidència en apreciar que la interacció dels sectors públic i privat en totes les fases d'una CPP té efectes positius, en relació amb alternatives de delegació de funcions per separat a diferents contractistes privats, sobre els incentius per innovar i per obtenir informació sobre els costos futurs per tal d'adaptar la prestació de la infraestructura o la provisió del servei en qüestió a eventuais canvis de circumstàncies; els costos de construcció, els de manteniment i la mateixa vida útil en poden sortir beneficiats en major o menor grau en funció del cost d'obtenció de la informació, del cost de l'esforç d'innovació i del grau en què aquest esforç es pot modular. Totes aquestes interrelacions estan modelitzades i, per tant, es poden estudiar a un nivell formal i de detall (per exemple, Hoppe, 2013: 66).

Aquesta e aglutina la major part de la utilització d'instruments financers de tota l'anàlisi, ja que examina els impactes de les actuacions valorant costos, beneficis i riscos i calculant una rendibilitat en termes VAN o TIR.

- **Efectivitat.** Ja hem justificat aquest concepte en la definició de CPP. Ho hem fet per posar un enunciat realista, coherent amb el context i orientat a la millora de la societat. És l'afegit que en un procés seqüencial, partint de l'anàlisi d'eficiència del projecte, permet concloure la idoneïtat d'una estructura determinada de CPP.

La podem definir com el punt òptim o d'equilibri entre l'eficàcia, que ens informa que s'han fet les coses necessàries a judici dels usuaris, i l'eficiència, que ens informa que s'han fet bé tenint en compte tots els factors implicats, afegint-hi consideracions finalistes compartides respecte a l'impacte perseguit en els usuaris i l'impacte particular en la resta de participants. Les consideracions finalistes compartides ens evoquen el concepte d'RSC de les empreses comentat a l'apartat referit al canvi cultural.

- **Igualtat.** Compartir finalitat amb l'eficiència no és cap novetat des de la sensibilitat de l'economia política; recordem J. M. Keynes (Rubirola, 2017: 16).

Abans hem intentat argumentar com s'insereix la CPP en la línia evolutiva del sistema referida a la solidaritat entesa com tot un conjunt d'actuacions orientades a una atenció igualitària o justa de les necessitats bàsiques. Ara necessitem traslla-

dar aquesta pauta d'acció a la concreció d'un criteri d'elegibilitat en la determinació del mecanisme de provisió dels béns i serveis apropiats per satisfer les esmentades necessitats. En la concreció que busquem hem d'introduir, com a principi, el requisit d'igualtat. Igualtat que vol dir:

- Imparcialitat en l'ús dels fons públics

- Tractament igualitari dels destinataris o del col·lectiu triat com a legítim destinatari (recordem la definició inicial de CPP que hem donat). Tornem a obrir-nos a les tesis de John Rawls que ens portarien a prestacions indexades a la renda dels perceptors i a detectar i evitar abusos.

- Satisfacció equilibrada dels *stakeholders*.

Nombrosos estudis han evidenciat la incompatibilitat entre els objectius d'eficiència i igualtat en la dotació d'infraestructures. En afrontar un projecte i en analitzar-lo ja es disposa, doncs, de la formalització de moltes relacions entre les variables representatives (Matas *et al.*, 2014: 60) per ajudar a prendre les decisions que al final, com hem dit, acostumen a tenir un caràcter no estrictament econòmic.

Hem donat quatre conceptes que contribueixen a aclarir el significat del *valor per diners* però, com hem apuntat i com bé coneixen les persones que tracten sobre polítiques públiques, hi ha encara força diferències de criteri en la definició i aplicació del concepte i, més concretament, en la valoració dels béns i serveis (More, 2014: 465-477), consideració d'intangibles, identificació dels *stakeholders* i avaluació de la seva satisfacció (Kevitt i Davis, 2016: 257-264).

Després d'aquest recorregut pels components que hom creu que han de quedar reflectits en l'indicador del *valor per diners* creiem que el concepte més elaborat d'efectivitat és el més idoni per a l'avaluació de la CPP, sobretot perquè recull dades objectives aportades per tots els actors participants, indicadors de qualitat i dades sobre l'estructuració de les operacions. Ens sumem en aquest sentit a l'opinió que el *valor per diners* constitueix un bon indicador de l'efectivitat i aquesta del valor públic que s'intenta crear amb la CPP.

Una altra cosa és consensuar la metodologia de càlcul. De fet, les objeccions metodològiques són les mateixes que pesen sobre l'anàlisi cost/benefici i són sovint un obstacle per a la utilització dels indicadors en els processos de contractació. Com

Nombrosos estudis han evidenciat la incompatibilitat entre els objectius d'eficiència i igualtat en la dotació d'infraestructures

es troben mesures homogènies i acceptables, mitjançant sistemes de puntuació o ponderació i paràmetres representatius d'elements tangibles i intangibles? Fixem-nos, per exemple, en la següent proposta de bateria d'indicadors (Almarri, 2017: 95):

- Assignació apropiada de riscos
- Compromisos de les parts privada i pública
- Compromís de l'Administració
- Procés de contractació competitiu i transparent
- Valoració detallada de costos i beneficis
- Estructura legal i de regulació favorable
- Bona governança
- Garanties
- Condicions macroeconòmiques i financeres
- Satisfacció dels objectius de tots els *stakeholders* (qualitat implícita)
- Suport polític
- Viabilitat tècnica
- Distribució de poder de decisió entre sector públic i privat
- Suport social
- Política econòmica consistent
- Societat vehicle sòlida financerament

Ens apartaríem del fil conductor d'aquesta ponència si ens estenguéssim en aquesta controvèrsia; ens hem limitat a posar en relleu els punts on hi ha acord i hem avançat una opinió però reconeixent el llarg recorregut de recerca i perfeccionament que hi ha en l'àmbit metodològic.

Malgrat aquestes imperfeccions, la CPP que ha anat sorgint espontàniament de la mateixa evolució del sistema, és ja, al seu torn, un mitjà de política econòmica per millorar l'assignació de recursos (Burger i Hawkesworth, 2011: 101). Hem volgut ressaltar aquest fet com una innovació. I entenem que ho és en la mesura que reflecteix una tendència al canvi en la funció de preferència social o preferències revelades en el mercat i en el procés polític –no alienes a la solidaritat, al canvi cultural i al criteri de sostenibilitat– que com ens va fer notar ja fa dècades Morris Bornstein afecta els objectius perseguits i l'elecció dels instruments utilitzats, és a dir, l'assignació de recursos.

- Cooperació

En la regulació de problemes col·lectius i en la provisió de béns públics ja no s'aconsella ni l'autoregulació espontània del mercat (idea liberal conservadora d'Estat mínim) ni l'Estat controlador en un plantejament jeràrquic. Més aviat coordinació, acord, horizontalitat, cooperació en la direcció i control de les organitzacions. La CPP entra de ple en aquesta tendència i, per tant, ho destaquem com un altre punt d'alineació.

En aquest context d'interacció Estat-mercado-societat la tutela de l'Estat –seguint ara el filòsof de la política en àmbits complexos Daniel Innerarity (2002: 142-180)– transita cap a modalitats més cooperatives, hipòtesi que lliga amb la tendència apuntada cap a un Estat garant.

En aquest sentit, la governança no s'assimila al control sinó a una nova manera de regular els problemes col·lectius i proveir béns públics a partir de marcs institucionals que siguin capaços d'articular relacions horitzontals, més cooperatives, i de garantir el pluralisme i la coordinació entre els diferents agents polítics i socials. Utilitzar el terme governança suposa assumir un canvi gradual de perspectiva política.

Al segon apartat de la ponència ens referirem a la nostra manera d'afrontar aquesta matèria que ens portava a destacar la seva complexitat. En tractar del control el criteri és el mateix. L'esmentat filòsof posa de manifest com el fet de gestionar una complexitat de manera menys jeràrquica suposa els avantatges següents:

- L'equip decisor coneix la dinàmica temporal dels elements integrants i evita extrapolar linealment.
- Té en compte els efectes laterals i els desenvolupaments exponencials.
- Pensa més en xarxes i circularitats que en cadenes causals.
- El mitjà i llarg termini prima sobre l'immediat i els detalls.
- Està atent a les connexions i a la panoràmica.
- Les solucions són elaborades. Es fuig del tot o res.
- És una gestió motivadora de la iniciativa, la innovació i el compromís dels agents participants.

Per a ell un món reticular exigeix una governança relacional amb la potenciació de la confiança, la reciprocitat, la cooperació, l'horitzontalitat i la regulació. Cal una acció expressa dels diferents actors de la CPP.

Situats en aquest nivell relatiu a la participació de tots els agents interessats hem de destacar les propostes contingui-

des en una recent contribució de Pep Molsosa a la *Revista de Comptabilitat i Direcció* (2017: 125-142).

En cap cas la governança suposa que l'Estat renunciï a la seva tasca de configuració del marc econòmic i de tutela de sectors claus. Es tracta de millorar les formes de decisió. Una bona governança contribueix, en definitiva, a dissipar les connotacions ideològiques que afecten el concepte de CPP.

Conclusió

Hem intentat argumentar, a partir d'una posició favorable a l'extensió de la col·laboració publicoprivada i com a aportació a un debat obert, que aquesta fórmula és viable i adaptada a quatre vectors molt importants d'evolució del sistema fins al punt que la millora d'aquest podria dependre en part de la seva generalització.

- Coherència amb el vector de solidaritat gràcies al fet que la CPP permet el manteniment de l'estat del benestar reformulat. En efecte, aquest pot trobar en la CPP un instrument vàlid preservant la responsabilitat i control de l'Estat en els sectors seleccionats democràticament. En els estudis a priori dels projectes hauria de quedar reflectit el compliment dels objectius del sector públic i en els corresponents plans d'implementació les eventuais mesures cautelars per garantir-los.

- Coherència amb el canvi cultural en la mesura en què sector privat tendeix a assumir realment la responsabilitat social corporativa en els aspectes de gestió dels beneficis i, sobretot, en els que fan referència a l'àmbit laboral.

- Coherència amb la innovació. Ja des de finals del segle passat s'està treballant, tant dins del sector públic com del privat, en el perfeccionament de les eines d'avaluació dels projectes i serveis. No hi ha encara una fórmula universalment acceptada però sí propostes aplicables a casos concrets i que ajuden a la presa de decisió. Ens sumem a l'opinió que el *valor per diners* constitueix un bon indicador de l'efectivitat i aquesta del valor públic que s'intenta crear amb la CPP.

Sembla raonable pensar que si es va consolidant la realització *ex-ante* d'un rigorós test del *valor per diners* per seleccionar projectes que cal endegar i optar entre les formes de desenvolupar-los –test que va més enllà de les anàlisis cost-benefici, que com hem vist ja són obligades– es produirà un impacte en l'assignació de recursos.

“ Cal que les polítiques públiques tinguin la capacitat d'incorporar aquesta fórmula de desenvolupament i gestió d'infraestructures i serveis públics ”

- Coherència amb el nou estil de governança que des de fa uns 20 anys està guanyant terreny. Es tracta de mantenir la tutela de l'Estat allà on s'ha decidit democràticament que ha de ser-hi però promoure la coordinació en la gestió corrent.

Aquestes quatre proposicions, que hem de considerar de caràcter provisional atès l'abast de la ponència, ens permeten preveure un futur amb un millor enteniment entre el sector públic i el privat en benefici de la societat en general.

Entre la bibliografia consultada cal observar que s'inclou un rigorós article d'Antoni Castells sobre pensament econòmic (Castells, 2017: 90-91). La seva lectura ens ha suggerit apuntar les conclusions, sense cap pretensió, que es pugui considerar l'evolució descrita com un possible element significatiu en la consolidació d'un nou consens sobre el paper relatiu de l'Estat a l'economia.

Finalment, una altra conclusió a què ens porta la bibliografia revisada (Brugué, Gomà i Subirats, 2016: 256) confrontada amb l'anàlisi feta és la necessitat que les polítiques públiques tinguin la capacitat d'incorporar aquesta fórmula de desenvolupament i gestió d'infraestructures i serveis públics, ja que constitueix un veritable mitjà de política econòmica. ■

Referències bibliogràfiques

- Albalade, D.** (2014, novembre). “Factors d'èxit i fracàs en la col·laboració publicoprivada en el finançament d'infraestructures viàries”. *Revista Econòmica de Catalunya* (núm. 70, p. 100-109).
- Almarri, K.** (2017). “The influence of critical success factors on Value for Money viability analysis in Public-Private Partnership Projects”. *Project and Management Journal* (vol. 48, núm. 4, p. 93-106).
- Bauman, Z.** (2010). *Tiempos líquidos*. Barcelona: Tusquets Editores.
- BEI** (2015). *The EPEC PPP Guide*. EPEC Secretariat.
- Bilbeny, N.** (2008). *Filosofia política*. Barcelona: Editorial UOC.
- Bornstein, M.** (1974), *Comparative Economic Systems: Models and Cases*. Irwin, Illinois: Richard D.
- Brugué, Q.; Gomà, R.; i Subirats, J.** (2016). “Cap a una nova governança”. Contribució a S. Giner, O. Homs. *Raó de Catalunya. La societat catalana al segle XXI*. Institut d'Estudis Catalans i Enciclopèdia Catalana (p. 249-268).

- Burger, P.; Hawkesworth, I.** (2011). "How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement". *OECD Journal on Budgeting* (vol. 1, p. 91-146).
- Carrasco y Castaño, M. S.** (2012, març). "La nueva economía institucional". *Nuevas Corrientes del Pensamiento Económico*. ICE 865.
- Casanovas, T.** (2016). *Project Finance Internacional*. Profit.
- Castells, A.** (2017, juny). "El retorn del keynesianisme i la vigència de la política fiscal". *Revista Econòmica de Catalunya* (núm. 75, p. 76-93).
- Chang, H. J.** (2010). "Institutional and economic development: theory, policy and history". *Journal of Institutional Economics* (p. 1-26).
- Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda** (2016). "L'avaluació econòmica com a eina per a la presa de decisions". *Nota d'Economia* (núm. 102, p. 6-99).
- Directives** 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, relatives, respectivament, a l'adjudicació de contractes de concessió i a la contractació pública.
- Elsner, W.** (2017). "Complexity Economics as Heterodoxy: Theory and Policy". *Journal of Economic Issues* (vol. 51, núm. 4, p. 939-978).
- EPEC, European PPP Expertise Center of the EIB** (2018). "Market Update 2017. Review of the European PPP market 2017". EPEC Secretariat.
- ESADE** (2014). *Document de treball sobre col·laboració publicoprivada*. Programa Partners.
- Gabinet d'Estudis Econòmics i Mcrit** (2010). *Mètode d'avaluació d'infraestructures de Transport, MAIT*. Col·legi d'Enginyers de Camins de Catalunya.
- Garola, A.; Farriols, X.** (2016). "Impacte econòmic de la millora de l'eficiència en la justícia mercantil i anàlisi cost-benefici de la nova oficina judicial". *Nota d'Economia* (núm. 102).
- Gasol, A.** (2012). *Arquitectura financiera internacional y europea*. Barcelona: ACCID-IEF.
- Giner, S.** (2011). *El futur del capitalisme*. Barcelona: Edicions 62.
- Glendinning, R.** (1988). "The concept of Value for Money". *International Journal of Public Sector Management* (vol. 1, núm. 1, p. 42-50).
- González, O.** (2016). *Proyectos de participación público-privada (PPP) para la gestión y financiación de infraestructuras*. Madrid: Editorial Garceta.
- HM Treasury** (2004). *Regularity, Propriety & Value for Money*, 17.
- Hoppe, E.; Schmitz, P. W.** (2013, primavera) "Public-private partnerships versus traditional procurement: Innovation incentives and information gathering". *RAND Journal of Economics* (vol. 44, núm. 1, p. 56-74).
- Innerarity, D.** (2002). *La transformación de la política*. Península i Ajuntament de Bilbao.
- Jané Solá, J.** (1974). "Por una estructura operativa de la política económica". *Revista Española de Economía* (vol. 1).
- Llei 9/2017**, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament Jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.
- Longo, F.; Albareda, A.** (2014). "Administració pública i valors. Eines i mecanismes per a una governança ètica". Barcelona: Editorial Barcino.
- López Casasnovas, G.** (2015). *El bienestar desigual*. Barcelona: Editorial Península.
- López Casasnovas, G.** (2017). "Economia i gestió pública al servei del benestar de la gent". Discurs de recepció com a membre numerari de l'Institut d'Estudis Catalans, Secció de Filosofia i Ciències Socials.
- Macias, P.; Oliver, O.** (2014). *Infraestructuras d'Estat*. Barcelona: Pòrtic.
- Martin, G.; Garcia, A.** (2006). "El modelo estructural de Jané y sus posibilidades teóricas y operativas. El caso de la distribución de la renta". Col·laboració a *Economía efectiva. Miscelánea en homenaje a José Jané Solá* (p. 175-192). Editorial Milenio.
- Matas, A.; Raymond, J. Ll.; Roig, J. L.** (2014, novembre) "La inversió en infraestructures a Espanya i els objectius d'eficiència i equitat". *Revista Econòmica de Catalunya* (núm. 70).
- Molsosa, J.** (2017). "Consideracions i propostes per millorar la governança d'organitzacions, institucions i administracions". *Revista de Comptabilitat i Direcció* (vol. 25, p. 125-142).
- Montagut, T.; Vila, T.** (2016). "Benestar i protecció social". Contribució a S. Giner i O. Homs. *Raó de Catalunya. La societat catalana al segle XXI* (p. 305-322). Barcelona: Institut d'Estudis Catalans i Enciclopèdia Catalana.
- More, M. H.** "Public Value Accounting: establishing the philosophical basis". *Public Administration Review* (vol. 74, núm. 4, p. 465-477).
- Morin, E.** (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Mckevitt** (2015). "Debate: Value for Money-in search of a definition". *Public Money&Management* (vol. 35, núm. 2, p. 99).
- Mckevitt, D.; Davis, P.** (2016, maig) "Value for Money a broken piñata?" *Public Money and Management*.
- National Audit Office (NAO)** (2017). *Annual Report and Accounts 2016-2017*.
- National Audit Office (NAO)** (2004). *Assessing Value for Money*.
- ONU** (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Document A/68/970.
- Pitt, M.; Collins, N.** (2006). "The private Finance Initiative and Value for Money". *Journal of Property Investment & Finance* (vol. 24, núm. 4, p. 363-373).
- Reig, M.** (2017). *El abordaje social, político y económico de los servicios sociales*. Conferència a la Barcelona School of Management de la Universitat Pompeu Fabra, 21 de juny.
- Ribas, F.** (2018). *About Capitalism. For whom the bell tolls* (pendent de publicar).
- Ridao, J.** (2012). *La colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras*. Barcelona: Atelier.
- Ridao, J.; García, A.** (2013, març). "La financiación de la colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras de interés público en España. Marco actual y propuestas de revisión". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.
- Ros Hombravella, J.** (2011). *Economía, ¿ciencia útil?* Cuadernos Civitas. Pamplona: Fundación CIEM.
- Rubirola, M.** (2017). *Keynesianismos. Una inmersión rápida*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- San Emeterio, N.** (2010). *Nueva economía institucional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Stiglitz, J. E.** (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Ed. Bosch.
- Tornos, J.; Esteve, J** (2016). *Contribuciones a Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*. Dipartimento de Giurisprudenza, Università degli Studi di Brescia. G. Giappichelli Editore i Tirant lo Blanch.
- Turró, M.** (2016). "Unes reflexions sobre l'aplicació de l'anàlisi cost-benefici". *Nota d'Economia* (núm. 102, p. 51-62).

EL NOU MARC

LEGAL DE LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA: LA LLEI 9/2017, DE 8 DE NOVEMBRE

Neus Colet i Arean

Presidenta del Tribunal Català
de Contractes del Sector Públic

Quan es parla del marc legal de la col·laboració publicoprivada (en endavant CPP), en general s'està fent referència a la CPP de caràcter contractual i, per tant, a tota la contractació del sector públic, incloses les concessions. Nogensmenys, cal diferenciar aquesta CPP contractual de la CPP en sentit ampli, la qual inclouria qualsevol forma de col·laboració entre ambdós sectors per a l'assoliment d'un objectiu comú, com és el cas de l'anomenada CPP institucionalitzada o de l'activitat pública de foment amb forma de subvenció a operadors privats.

Dintre del perímetre de la CPP contractual es troba tant aquella part de la contractació que tradicionalment s'ha assimilat a CPP –concessions, contractes de col·laboració entre el sector públic i el sector privat i contractes de gestió de serveis públics– com la resta de contractes que, si bé no comparteixen les característiques d'aquella, també impliquen, en termes de gestió, externalització o *contract out*. Addicionalment, el règim jurídic associat a la CPP contractual és el de la legislació de contractes del sector públic, de la qual queden fora, per estar-ne expressament exclosos, els contractes patrimonials.

En definitiva, la referència al marc legal de la CPP al·ludeix a la CPP de caràcter contractual no patrimonial i, en aquest sentit, en termes amplis, a tota la contractació del sector públic, incloses les concessions. Així, tot i que l'ortodòxia contractual associa la CPP a projectes que incorporen una gestió compartida, un esquema de riscos compartits i una durada significativa,¹ el cert és que l'objectiu de maximitzar l'eficiència en l'aplicació dels fons públics duu ara a l'obligació d'avaluar, amb caràcter general i per a cada projecte, totes les opcions que el marc legislatiu contractual ofereix per a la provisió dels béns i serveis que les organitzacions públiques necessiten amb la finalitat de prestar els serveis públics que tenen encomanats amb el màxim nivell de qualitat possible en relació amb l'esforç financer disponible.

1 La Comissió Europea va admetre ja l'any 2004 que “La expresión «colaboración público-privada» (CPP) carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”.

I el Parlament Europeu, l'any 2006 va indicar també que: “La CPP puede describirse como una cooperación a largo plazo regulada por contrato entre las autoridades públicas y el sector privado con objeto de llevar a cabo proyectos públicos en los cuales los recursos requeridos se gestionan en común y los riesgos vinculados al proyecto se distribuyen de forma conveniente sobre la base de la capacidad de gestión de riesgos de los socios del proyecto”.

Dit en altres paraules, més enllà dels grans projectes ordinàriament associats a la CPP contractual –grans infraestructures o implementació de serveis que requereixen fortes inversions prèvies amb una durada d'execució significativa– la col·laboració entre el sector públic i el sector privat, com a tècnica de gestió pública, inclou en el seu perímetre, amb diferents intensitats, totes les fórmules contractuals. Així, com es veurà més endavant, la desaparició ara de la categoria contractual específica del contracte de col·laboració entre el sector públic i el sector privat, que va ser incorporat al dret espanyol per primer cop per la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP 2007), i la introducció del concepte comunitari de concessió han suposat un desplaçament de les tipologies contractuals, però això no obsta la consideració de totes les formes contractuals públiques com a formes de col·laboració publicoprivada.

Des d'una perspectiva econòmica, cal posar en relleu que la Comissió Europea va estimar, el darrer trimestre del 2017, que la contractació pública suposa dos bilions d'euros cada any. Assenyala la Comissió que això representa una part substancial de la inversió pública en la nostra economia, un 14% del PIB de la UE, i converteix la contractació pública en un element fonamental de l'ecosistema inversor.²

El dret europeu de contractes i la nova LCSP del 2017. Una lectura en clau de col·laboració publicoprivada

Una vegada més, el dret europeu de contractes públics ha estat el motor de la reforma del dret espanyol de contractes del sector públic, ara amb causa en les anomenades directives de quarta generació o directives del 2014.³ El darrer paquet legislatiu europeu ha cristal·litzat finalment, a Espanya, en l'aprovació de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordena-

ment jurídic espanyol les Directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 27 de febrer de 2014 (en endavant, LCSP),⁴ la qual va ser publicada al BOE núm. 272, de 9 de novembre de 2017, i va entrar en vigor, amb algunes excepcions puntuals, el passat 9 de març de 2018.

La nova LCSP, adoptada amb un considerable retard respecte del termini màxim de transposició de les directives del 2014 –acabava el 18 d'abril de 2016–,⁵ deroga el text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat per Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, (en endavant, TRLCSP) i s'estructura en un títol preliminar i quatre llibres i consta d'un total de 347 articles, 53 disposicions addicionals, 5 disposicions transitòries, 1 disposició derogatòria, 16 disposicions finals i 6 annexos.

Produeix perplexitat que, amb 347 articles, en general d'una considerable extensió, encara resultin necessàries més d'una cinquantena de disposicions addicionals, moltes relatives a aspectes d'impacte en els canvis instrumentats per la nova llei i que haguessin requerit un plantejament programà-

4 La Directiva 2014/25/UE, relativa a la contractació dels denominats sectors especials, està encara pendent de ser objecte de transposició al dret espanyol de contractes. Així, el projecte legislatiu presentat al Congrés dels Diputats el 25 de novembre de 2016 es troba en tramitació des d'aleshores (el 9 de març de 2017, el Ple de la Cambra va aprovar l'advocació pel Ple de la deliberació i vot final del projecte).

5 De fet, el retard en la transposició va provocar que diferents òrgans consultius haguessin d'emetre sengles informes o recomanacions en relació amb el complex escenari jurídic derivat de l'aplicació directa de determinades previsions de les directives, un cop exhaurit el termini. L'Informe 1/2016, de 6 d'abril, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comissió Permanent) i la Instrucció 1/2016, de 28 d'abril, de la Direcció General de Contractació Pública, juntament amb el Document d'Estudi aprovat pels Tribunals Administratius de Contractació Pública, d'1 de març de 2016, sobre els efectes jurídics de les directives de contractació pública davant el venciment del termini de transposició sense nova Llei de contractes del sector públic; i la Resolució de 16 de març de 2016, de la Direcció General del Patrimoni de l'Estat, per la qual es publica la Recomandació de la Junta de l'Estat Consultiva de Contractació Administrativa sobre l'efecte directe de les noves directives comunitàries en matèria de contractació pública, en són l'exemple.

Justament, per tal d'evitar la inseguretat jurídica que aquesta situació de manca de transposició ocasionava, es va aprovar a Catalunya el Decret legislatiu 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, el qual té per objecte establir mesures en relació amb l'aplicació de determinades disposicions de la Directiva 2014/23/UE i 2014/24/UE.

2 Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. COM(2017) 572 final, de 3.10.2017. Aconseguir que la contractació pública funcioni a Europa i per a Europa.

3 Directiva 2014/23/UE, del Parlament i del Consell, de 26 de febrer, relativa a l'adjudicació dels contractes de concessió; Directiva 2014/24/UE, del Parlament i del Consell, de 26 de febrer, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/UE, i Directiva 2014/25/UE, del Parlament i del Consell, de 26 de febrer, relativa a la contractació per entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals i per la qual es deroga la Directiva 2004/17/CE.

tic dintre de l'articulat de la llei. Per posar-ne alguns exemples, procedeix esmentar la regulació de l'ús dels mitjans electrònics en la contractació pública (disposicions addicionals setzena i dissetena) que esdevé un dels pilars fonamentals dels objectius associats als principis de transparència i integritat de la contractació pública, les normes específiques en matèria de protecció de dades de caràcter personal (disposició addicional vint-i-cinquena) o diferents aspectes de la contractació de prestacions socials (disposicions addicionals quarta, trenta-sisena, quaranta-setena, quaranta-vuitena, quaranta-novena).

També s'observa una certa cronificació de mancances de les lleis anteriors, abastament identificades. Així, les entitats que conformen l'Administració local continuen sense comptar amb un règim contractual específic que, dintre de la llei general o fora d'ella, respongui a les necessitats que exigeix la diversitat d'aquests ens. Per als operadors públics de la contractació local no resulta gens fàcil garantir el compliment de la legislació de contractes i sembla que això no canviarà substancialment amb la nova LCSP, que dedica a l'àmbit local només dues disposicions addicionals per establir-ne les peculiaritats (competències i normes específiques). En el mateix capítol de mancances, s'ha d'apel·lar, una vegada més, a la necessitat d'establir un sistema clar de determinació del/s responsable/s del contracte i de les seves funcions, així com de preveure sistemes d'avaluació i auditoria dels resultats dels contractes, més enllà del també necessari sistema de seguiment i avaluació durant la seva execució.

En tot cas, les dificultats operatives que una norma d'aquesta extensió i complexitat suposen per als diferents agents que intervenen en els procediments de contractació, evidencien, una vegada més, la necessitat de codificar i simplificar la promoció de normes que resulten d'aplicació en aquesta matèria.⁶

En un altre ordre de consideracions, cal partir de la base que les directives del 2014 comporten, per sobre de tot, un canvi

6 Cal no oblidar que la nova LCSP es completa, en l'àmbit reglamentari, si més no de moment, per una norma de desplegament parcial de l'anterior LCSP del 2007, el Reial decret 817/2009, de 8 de maig, pel qual es desenvolupa parcialment la llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, i per un reglament que va desplegar al seu dia la llei de contractes de les administracions públiques del 1995, això és, el Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de la llei de contractes de les administracions públiques.

“La major especialització i capacitació dels compradors públics esdevé un requisit sine qua non per a l'aplicació del nou sistema de contractació pública”

de plantejament essencial en la manera de planificar, dissenyar i implementar la contractació pública, la qual cosa ha de comportar, necessàriament, un important canvi en la gestió –en sentit ampli– de la contractació pública. Aquest canvi requereix, si més no, una organització definitivament procliu a la planificació estratègica i una progressiva i exponencial professionalització i capacitació de tots els agents que intervenen en la contractació pública i de la mateixa organització. En aquest darrer aspecte, sens dubte, la major especialització i capacitació dels compradors públics esdevé un requisit sine qua non per a l'aplicació dels nous aspectes del dret comunitari de contractes com, per exemple, entre d'altres, perquè els compradors públics puguin negociar de manera eficaç i eficient els termes dels contractes amb els operadors privats.⁷

Efectivament, les directives de quarta generació obliguen a un trànsit des dels tradicionals objectius d'execució pressupostària i d'assoliment d'estalvis immediats en el preu del contracte cap a objectius de més eficiència en l'aplicació dels fons públics mitjançant, si més no, un nou esquema de criteris d'adjudicació basats en el valor de les proposicions com a relació entre els *outcomes* i els costos associats, i de caràcter estratègic, vinculats al creixement intel·ligent, sostenible i integrador (Europa 2020).⁸ Dintre d'aquests criteris prenen protagonisme l'objectiu de la sostenibilitat tant mediambiental com econòmica i financera i l'adopció de políti-

7 Vegeu Malaret, Elisenda (2016, primer semestre). “El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia”. *Revista Digital de Derecho Administrativo* (núm. 15, p. 21-60). Universidad Externado de Colombia. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n15.04>.

8 L'Estratègia Europa 2020 està establerta en la Comunicació de la Comissió de 3 de març de 2010, intitulada: “Europa 2020, una estratègia per un creixement intel·ligent, sostenible i integrador” i preveu, entre altres aspectes, una revisió i modernització de la contractació pública amb la finalitat d'incrementar l'eficiència de la despesa pública, tot facilitant la participació de les pimes i permetent la millor utilització de la contractació pública per a l'assoliment d'objectius socials comuns.

ques públiques vinculades a les contractacions –mediambientals i socials i d’innovació, així com d’accés de les pimes a la contractació pública–.

En aquest darrer sentit, dintre del que s’anomena compra pública estratègica –que engloba tots aquests àmbits–, la compra pública d’innovació té una repercussió econòmica d’ampli espectre que va més enllà dels objectius associats al foment de l’R+D+I, ja que es configura com l’eina bàsica per adquirir solucions més eficients que permetin proveir serveis públics de més qualitat, amb l’aplicació dels mateixos o de menys recursos econòmics. La potencialitat d’aquesta eina es manifesta, per exemple, en el fet que en altres països del nostre entorn la transposició de les eines associades a la compra pública d’innovació, en particular, del nou procediment d’associació per la innovació, es va produir de manera molt ràpida a partir de l’aprovació de les directives del 2014.⁹

Aquests nous plantejaments de les directives es reflecteixen, amb més o menys intensitat i perícia, en diferents aspectes de la nova LCSP dels quals, des de la perspectiva de la col·laboració publicoprivada, procedeix assenyalar-ne, si més no, els següents:

Incorporació del principi d’integritat en la contractació pública. Més transparència i control

A més de la incorporació d’aquest principi als principis informadors de la contractació pública, la LCSP incorpora una sèrie de mesures al llarg de l’articulat que estan vinculades directament o indirectament a l’objectiu de la integritat de la contractació, algunes plantejades de manera programàtica –com són, entre d’altres, l’obligació dels òrgans de contractació d’adoptar mesures contra el frau, el favoritisme i la corrupció i de prevenir, detectar i solucionar de mode efectiu els conflictes d’interessos que puguin sorgir en els procediments de licitació per evitar distorsions de la competència i garantir la transparència i la igualtat de tracte–, i també altres mesures que fan referència a aspectes específics de la contractació pública, com ara:

- L’increment de la transparència en l’ús dels procediments de contractació; així, es limita l’ús i s’incrementa la transpa-

rència dels contractes menors,¹⁰ els quals, en volumetries totals de despesa contractual, han tingut un pes substancial en la contractació del sector públic,¹¹ i desapareix definitivament en el dret espanyol de contractes la possibilitat d’utilitzar el procediment negociat sense publicitat per raó de la quantia del contracte, que havia esdevingut el procediment “ordinari” per a les contractacions amb un valor estimat per sota dels 200.000 euros en obres i dels 60.000 en subministraments i serveis, sense tenir-se en compte les característiques específiques de cada contracte ni dur-se necessàriament a terme la preceptiva negociació que aquest procediment implica.

- L’ús intensiu i ordinari dels mitjans electrònics en totes les fases del procediment de contractació pública del principi al final (preparació, selecció i adjudicació i execució, inclosa la facturació electrònica) implica un notable augment de la transparència a tots nivells: més publicitat dels actes i informacions essencials del procediment i més garanties d’integritat associades a l’ús de la signatura electrònica.

Sens dubte, una de les principals assignatures pendents de la contractació pública a escala europea és assolir un grau de maduresa en l’ús de l’e-contractació que permeti arribar definitivament als objectius fixats per la Comissió Europea ja per a l’any 2010¹² en

10 Aquests contractes, que es defineixen exclusivament per la seva quantia, suposen la possibilitat d’efectuar una tramitació per a la seva adjudicació molt simple; no requereixen licitació pública ni document contractual i s’adjudiquen per resolució de l’òrgan de contractació. Amb la nova LCSP es redueixen els seus llindars màxims, que passen a ser per a obres de 50.000 a 40.000 euros i, per a subministraments i serveis, de 18.000 a 15.000 euros. A més, també s’estableix un nou requeriment referit a la justificació necessària sobre el fet que no s’està alterant l’objecte del contracte per evitar les regles generals i en relació amb no haver subscrit amb el contractista contractes menors que individualment o conjuntament superin la xifra establerta com a llindar.

11 Vegeu la informació sobre la contractació menor a l’Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic a l’enllaç <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/contractacio-publica/direccio-general-de-contractacio-publica-/impuls-de-la-transparencia/>.

12 El Pla d’acció de la Comissió i2010 ja va fixar com a objectiu per al 2010 que es pogués dur a terme mitjançant contractació electrònica pràcticament el cent per cent de les contractacions públiques, amb una estimació d’estalvis per aquest motiu a escala europea a l’entorn dels 300.000 milions d’euros. No obstant això, en informes posteriors de la mateixa Comissió s’ha posat de manifest que condicionants com l’ús transfronterer de la signatura electrònica i, en general, la dificultat d’interoperabilitat dels sistemes d’informació han condicionat l’assoliment de cap objectiu proper als fixats per al 2010.

9 A França la transposició al seu dret de contractes del nou procediment d’associació per la innovació –*partenariat d’innovation*– es va fer de manera puntual i avançada respecte d’altres aspectes i va ser operatiu en aquella legislació des de l’1 d’octubre de 2014, mitjançant el *Décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics*.

el convenciment dels beneficis que comporta, això és, a més de la transparència, el foment de la participació de les pimes en els procediments de contractació –accés lliure, gratuït i agregat a la informació i a la documentació necessària per participar en les licitacions–, reducció dels costos de transacció tant per a les organitzacions públiques com per als operadors privats i més facilitat per a la participació en licitacions d'altres Estats membres, entre d'altres, amb uns estalvis estimats sobre els preus dels contractes d'entre el 2 i el 5%.¹³

- Una regulació més intensa i acurada de les prohibicions per contractar, de la qual resulta particularment destacable la unificació en un sol règim de les prohibicions, amb independència del tipus de poder adjudicador davant del qual actuï l'operador econòmic. Així mateix, escau indicar que la prohibició de contractar per haver estat declarat en concurs de creditors admet l'excepció quan hagi adquirit eficàcia un conveni o s'hagi iniciat un expedient d'acord extrajudicial de pagaments, i que s'incorporen les previsions de la Directiva 2014/24/UE en relació amb la possibilitat d'autocorrecció o esmena per part dels operadors de les causes que motiven les prohibicions (les *self-cleaning measures* previstes per les directives).

- L'increment substancial dels actes del procediment de contractació que han de ser objecte de publicació al perfil del contractant, la qual cosa, sense que es pugui parlar encara a la legislació espanyola de contractes de compres obertes,¹⁴ suposa un avenç important en els nivells de transparència assolits fins al moment.

Cal destacar l'obligació de publicar aquells informes –fins ara interns– que han de motivar des de la mateixa necessitat de la contractació, la seva adequació a les finalitats i neces-

sitats per satisfer, els elements essencials del disseny del contracte i la composició de la mesa de contractació, fins a l'informe que, si escau, s'ha d'emetre per avaluar la viabilitat de les ofertes incurses en presumpció d'anormalitat o la interposició de recursos i l'eventual suspensió dels contractes per aquest motiu.

De fet, en el recent informe de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), INF/CNMC/024/18, de 5 d'abril de 2018, aquest òrgan assenyalava, entre altres aspectes, la necessitat que, en un acord marc d'ampli abast, la memòria justificativa contingui una anàlisi de mercat rigorosa que analitzi els paràmetres de l'oferta i de la demanda per tal de fer efectiu el control jurídic i econòmic de les decisions adoptades sobre la contractació.

És cert que la llei del 2007 ja va incorporar la necessitat de justificar les necessitats que motiven la contractació, l'adequació d'aquesta a les necessitats públiques per satisfer i, en especial, la configuració dels criteris d'adjudicació que s'adopten per a cada licitació (ponderació, subcriteris, etcètera), però no es va preveure l'obligació de fer-ne publicitat.¹⁵

Possiblement per aquesta raó, entre d'altres, el compliment d'aquestes obligacions de motivació i justificació, quan s'han expressat en els expedients de contractació, s'ha fet majoritàriament com un requeriment formal i no com una veritable eina de reflexió interna i de garantia de congruència.¹⁶

Així les coses, l'ampliació substancial de la transparència que implica la llei del 2017 ha de comportar necessàriament, entre altres conseqüències, una transformació profunda en la manera de gestionar les contractacions, amb un cert desplaçament de la focalització cap a la fase més inicial de la preparació del contracte, en particular en el moment del disseny dels elements essencials.

- Reducció de la profusió dels mitjans de publicació de les licitacions. El mitjà ordinari de publicitat de les licitacions i de tots els

13 El Pla d'acció de la Comissió i2010 ja va fixar com a objectiu per al 2010, que es pogués dur a terme mitjançant contractació electrònica pràcticament el cent per cent de les contractacions públiques, amb una estimació d'estalvis per aquest motiu a escala europea a l'entorn dels 300.000 milions d'euros. No obstant això, en informes posteriors de la mateixa Comissió s'ha posat de manifest que condicionants com l'ús transfronterer de la signatura electrònica i, en general, la dificultat d'interoperabilitat dels sistemes d'informació han condicionat l'assoliment de cap objectiu proper als fixats per al 2010.

14 Vegeu Agustí Cerrillo i Martínez (2016, gener-juny). "Las compras abiertas y la prevención de la corrupción". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época (núm. 15). DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.voi15.10314>.

15 Articles 1 i 22 del TRLCSP.

16 Sobre els canvis que la llei del 2007 hauria d'haver comportat en aquests aspectes, vegeu Neus Colet, "La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), cuatro años después". *Anuario ESA-DE* 2011. Reflexiones sobre la cooperación público-privada. Monográfico sobre la cooperación público-privada en el sector salud.

“El mitjà ordinari de publicitat de les licitacions i de tots els actes que s’hi refereixen passa a ser ara l’electrònic”

actes que s’hi refereixen passa a ser ara l’electrònic, mitjançant les plataformes de contractació públiques operades per l’Administració General de l’Estat i per les comunitats autònomes (que, en el seu cas, han de garantir la interconnexió amb aquella).¹⁷

La conseqüència pràctica més important d’aquest nou plantejament és justament la reducció de publicacions obligatòries que cal efectuar amb caràcter general –només en el perfil i, si escau, el DOUE– mentre que es garanteix una concentració de la informació disponible per als operadors econòmics en només dos nivells de serveis electrònics d’informació: l’estatal i l’autonòmic.

L’aposta per la publicitat en format electrònic es reforça amb la previsió específica per la qual ara és causa de nul·litat de ple dret la manca de publicació de l’anunci en la plataforma oficial que s’escaigui, conjuntament amb la manca de publicació al DOUE o en els mitjans que resultin preceptius.

- Regulació més intensa de les condicions en les quals les administracions poden encarregar les prestacions contractuals als ens que tenen la consideració de mitjà propi seu. S’incorporen a l’ordenament espanyol les limitacions establertes en el dret comunitari i es limita, per tant, la possibilitat de sostracció d’aquests negocis a la concurrència pública. En particular, convé destacar la limitació que s’estableix a l’ens receptor de l’encàrrec, el mitjà propi, en relació amb la contractació amb tercers de prestacions

17 A Catalunya, des del 2009, la Plataforma de Serveis de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya ja es va establir amb projecció de punt central d’informació de la contractació pública a Catalunya. Amb l’aprovació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, aquest plantejament va quedar refermat en establir-se (disposició addicional vuitena) que, als efectes de facilitar la consulta a la informació sobre la contractació pública, les administracions locals han d’informar el Registre Públic de Contractes i la Plataforma de Serveis de Contractació Pública dels contractes formalitzats i els que estan en licitació o en altres fases contractuals. A escala estatal, la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, va preveure la incorporació de tota la informació a la Plataforma de Contractació de l’Estat, habilitant la possibilitat d’interconnexió d’altres plataformes públiques amb aquella.

parcials en l’execució de l’encàrrec, que se situa en el 50% de la quantia de l’encàrrec.¹⁸

- Més professionalització de la composició de les meses de contractació, amb limitació de la participació dels càrrecs públics representatius, del personal eventual i del personal funcionari interí.¹⁹

- Ampliació de l’àmbit objectiu i subjectiu del recurs especial en matèria de contractació, tant pel que fa les tipologies contractuals i actes que poden ser objecte del recurs –cal destacar que les modificacions contractuals i els encàrrecs a mitjans propis són ara recurrents– com en relació amb les quanties mínimes dels valors estimats dels contractes, que passen a fixar-se en tres milions d’euros per a obres i concessions –tant d’obres com de serveis– i de 100.000 euros per a la resta.

Aquest nou impuls del sistema de recurs residenciat en òrgans tècnics independents, avalat pels informes de la Comissió Europea,²⁰ es configura com una oportunitat per fer efectiva la concepció d’aquest recurs com un instrument de prevenció i control eficaç de la contractació pública vinculat al dret dels ciutadans a una bona administració.²¹ Aquesta nova concepció dels òrgans de recursos ha de comportar, si més no, garantir la seva autonomia operativa com a condició necessària per a una actuació independent i, en aquest sentit, resultaria també adequat plantejar-se o reassignar els òrgans de recursos com a òrgans independents adscrits al parlament corresponent.

Addicionalment, la Comissió Europea ha recomanat a Espanya, entre altres extrems, el tancament definitiu de la planta

18 Aquesta limitació no s’aplica als contractes d’obres dels mitjans propis que tenen encarregada una concessió d’obres o de serveis ni a les entitats de dret públic destinades a la gestió d’un servei públic o a les societats de dret privat de capital totalment públic que gestionen serveis públics.

19 No obstant això, es manté un règim menys limitatiu respecte de la composició de les meses en les entitats locals (disposició addicional segona, apartat 7).

20 Vegeu l’Informe, de 24 de gener de 2017, de la Comissió al Parlament i al Consell, sobre l’eficàcia de la regulació europea dels recursos (Directiva 89/665/CEE i Directiva 92/13/CEE, modificades per la Directiva 2007/66/C).

21 Vegeu J. M. Gimeno Feliu (2017, gener-desembre). “La transposició de las Directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades”. *Nueva Época*, (núm. 4).

d'òrgans competents per a la resolució del recurs especial en matèria de contractació i promoure d'aquesta manera una doctrina uniforme.²²

- Més intervenció i protagonisme dels òrgans competents en matèria de defensa de la competència (estatal o autonòmics), als quals cal traslladar els indicis que es puguin tenir sobre conductes col·lusòries en els procediments de contractació amb caràcter previ a l'adjudicació del contracte. Aquesta trama, un cop adoptada la norma reglamentària corresponent, té efectes suspensius del procediment de contractació. De fet, la LCSP preveu que, tant els òrgans de contractació com els òrgans consultius i de supervisió en la matèria i els mateixos òrgans de recursos notifiquin als òrgans de defensa de la competència qualsevol fet que puguin conèixer en l'exercici de les seves funcions que pugui ser constitutiu d'una infracció de la legislació en matèria de la competència.²³

Aquesta regulació evidencia la connexió íntima de la defensa de la competència amb el respecte als principis informadors de la contractació pública i amb l'assoliment de les finalitats que té atribuïdes, en especial, l'obtenció del valor possible més alt en l'aplicació dels fons públics.

- Ampliació i sofisticació del sistema de governança de la contractació pública, del qual destaca la creació a escala estatal –que pot ser reproduïble a les comunitats autònomes– d'un òrgan amb independència tècnica i funcional²⁴ el qual, en essència, ha de coordinar la supervisió dels poders adjudicadors del sector públic en el seu conjunt per tal que s'apliqui correctament la normativa de contractació pública i es respectin els principis informadors d'aquesta, inclòs el

22 Informe sobre Espanya de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Banc Central Europeu i a l'Eurogrup Semestre Europeu 2018: Avaluació dels avenços pel que fa a les reformes estructurals i la prevenció i la correcció dels desequilibris macroeconòmics, i resultats dels exàmens exhaustius d'acord amb el Reglament (UE) núm. 1176/2011 (SWD/2018/0207final).

23 Articles 69, 132, 150 i 332 de la LCSP i el Document de l'Autoritat Catalana de la Competència, de 13 d'abril de 2018, sobre la detecció dels acords col·lusoris en les licitacions públiques (http://exteriors.gencat.cat/web/ca/ambits-dactuacio/contractacio-publica/direccio-general-de-contractacio-publica-/content/osacp/baners/col_lusio_contractacio_publica_DEF.pdf).

24 L'article 332 de la LCSP crea l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació i en regula la composició i les funcions. Es preveu que les comunitats autònomes puguin crear les seves pròpies oficines de supervisió de la contractació.

La LCSP configura el DEUC com el sistema ordinari de declaració de la capacitat i la solvència dels operadors econòmics

d'integritat. Aquest òrgan, que rendeix comptes a les Corts Generals i al Tribunal de Comptes, ha de traslladar a la fiscalia o als òrgans judicials o administratius competents els fets constitutius de delictes o d'infracció dels quals tinguin coneixement, si bé no té atribuïda la interposició d'accions legals, l'anul·lació de decisions o la imposició de sancions. És també el competent per aprovar l'Estratègia Nacional de Contractació Pública.²⁵

Subjecció més àmplia a la llei

La LCSP 2017 manté, en essència, els tres nivells de subjecció de les entitats del sector públic a la legislació de contractació a l'entorn del concepte de poder adjudicador²⁶ establert per les directives comunitàries de contractació des del 2004 i als llinars dels contractes per ser considerats contractes subjectes a regulació harmonitzada. Així, es manté el nivell de màxima subjecció –la total– en síntesi, per a les administracions públiques territorials i per als organismes i entitats que no tenen la consideració de productor de mercat de conformitat amb el Sistema Europeu de Comptes (SEC); el nivell mitjà de subjecció, per als ens que, tot i ser poders adjudicadors, no tenen la condició, a efectes de la legislació de contractes, d'Administració pública, i, finalment, el nivell de subjecció mínima, per als ens que no reuneixen la condició de poder adjudicador.

D'entre les principals novetats en aquest àmbit, cal fer referència a l'homogeneïtzació del règim jurídic de contractació dels poders

25 L'Estratègia Nacional de Contractació Pública, regulada en l'article 334 de la LCSP, és un instrument jurídic vinculant per a tots els ens del sector públic estatal, autonòmic i local, que aborda, entre altres aspectes, l'adopció de mesures per combatre la corrupció, incrementar la professionalització dels agents públics, promoure la contractació electrònica, impulsar polítiques ambientals, socials i d'innovació a través de la contractació pública i promoure la participació de les pimes en el mercat de la contractació pública.

26 És a dir, que hagin estat creades específicament per satisfer necessitats d'interès general que no tinguin caràcter industrial o mercantil, sempre que un o diversos subjectes que tinguin la consideració de poder adjudicador financin majoritàriament la seva activitat, controlin la seva gestió o nomenin més de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància.

adjudicadors no administració pública. En particular, cal destacar que la LCSP elimina la possibilitat que aquestes entitats adoptin regulacions de contractació pròpies mitjançant instruccions internes per a la contractació no harmonitzada, és a dir, per als contractes per sota dels llindars del seu valor estimat fixats pel dret comunitari i que actualment se situen en 5.548.000 euros per a contractes d'obres i 221.000 euros per a la resta dels contractes (per a l'AGE aquesta darrera xifra se situa en 144.000 euros).²⁷

Des del punt de vista de la gestió contractual, la desaparició de la possibilitat d'adoptar normes de contractació ad hoc a l'activitat de cada poder adjudicador –i de la flexibilitat de què les dotava en la seva activitat contractual– es compensaria ara amb la previsió de la llei per la qual aquestes entitats poden optar entre els procediments d'adjudicació previstos, amb excepció del negociat sense publicitat, cas en el qual només poder fer-ne ús per les causes que l'habiliten. Aquesta homogeneïtzació ha estat reclamada des d'alguns sectors per les dificultats operatives i de seguretat jurídica que implicava la dispersió de normes internes, no sempre degudament ubicades i identificades.

Així mateix, l'homogeneïtzació del règim jurídic contractual dels poders adjudicadors no administració pública té una conseqüència particularment positiva, això és, la unificació del règim jurisdiccional dels contractes subjectes a la llei, amb independència del règim de subjecció a la legislació de contractes de l'ens que els gestiona –tots són ara revisables per la jurisdicció contenciosa administrativa–.

En darrer terme, cal destacar la incorporació de partits polítics, organitzacions sindicals, organitzacions empresarials, associacions professionals i les fundacions i associacions vinculades als anteriors, sempre que compleixin els requisits per poder ser adjudicador. Aquestes entitats, que són fora del perímetre del sector públic, han de contractar ara, d'acord amb la redacció definitiva de l'article 3.4 de la LCSP, d'acord amb els principis informadors de la contractació pública en els contractes subjectes a regulació harmonitzada i, a aquests efectes, han d'aprovar, elles sí, unes instruccions internes en matèria de contractació i publicar-les en les seves respectives pàgines web.

27 Reglament delegat (UE) 2017/2365 de la Comissió, de 18 de desembre de 2017, que modifica la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell pel que fa als llindars d'aplicació en els procediments d'adjudicació dels contractes i l'Ordre HFP/1298/2017, de 26 de desembre.

Simplificació i accessibilitat de les licitacions per als operadors econòmics

En el capítol de mesures simplificadores de la nova llei –un objectiu clàssic en qualsevol llei que regula la contractació, no sempre degudament assolit– resulta destacable que, després d'una erràtica i parcial aplicació del sistema de declaració responsable als procediments de contractació a Espanya, finalment la LCSP configura el Document Europeu Únic de Contractació (DEUC) com el sistema ordinari de declaració de la capacitat i la solvència dels operadors econòmics.²⁸ Així, únicament l'operador que hagi presentat la millor oferta serà requerit perquè, en deu dies hàbils, presenti la documentació acreditativa corresponent, així com l'acreditació de disposar dels mitjans compromesos per l'execució del contracte i la constitució de la garantia definitiva que correspongui. Aquesta norma cal complementar-la amb les previsions relatives als registres de licitadors incloses en la LCSP, que es consoliden com l'eina de suport al sistema de declaracions i, en aquest sentit, s'exigeix, com a norma general, per participar en el procediment obert simplificat, la inscripció preceptiva al Registre Oficial de Licitadors i Empreses Classificades del Sector Públic o en el corresponent registre autonòmic, a Catalunya, el Registre d'Empreses Licitadores i Classificades (RELIC).

La consolidació de la declaració com a sistema ordinari per a la participació en les licitacions públiques és, sens dubte, un aspecte positiu des del punt de vista de l'agilització i la desburocratització dels procediments de contractació. En tot cas, s'ha de tenir en compte que aquesta nova operativa focalitza en els operadors privats la responsabilitat sobre l'adequació i certesa d'allò que es declara i, en aquest sentit, per exemple, es preveu, com a causa de prohibició per contractar, haver incorregut en falsedat en les declaracions.

D'altra banda, es consolida l'esquema establert l'any 2015²⁹ pel que fa a l'exigència de classificació empresarial –que la va reduir preceptivament a obres de més de 500.000 euros i la va configurar com a potestativa per a l'empresa en els contractes de serveis– i al còmput de l'experiència prèvia de les empreses

28 El formulari fou establert pel Reglament d'execució (UE) 2016/7 de la Comissió, de 5 de gener de 2016.

29 Mesures implementades mitjançant el Reial decret 773/2015, de 28 d'agost, pel qual es modificaren determinats preceptes del RGLCAP, que va articular les previsions de la Llei 25/2013, d'impuls de la factura electrònica i creació del registre comptable de factures en el sector públic.

a efectes de solvència tècnica –deu anys en obres i cinc anys en serveis–, mesures aquestes que, si bé van arribar tard, resultaven i resulten encara necessàries per pal·liar d’alguna manera els efectes de la crisi econòmica en els operadors privats de la contractació pública.³⁰

Adequació de les tipologies contractuals al nou concepte de concessió

Una de les principals novetats de les directives de quarta generació va ser l’adopció, per primer cop, d’una directiva dedicada a les concessions, la qual, a més, va incorporar el concepte de concessió construït per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea que difereix substancialment del concepte tradicional de concessió en el dret espanyol de contractes. Així, la Directiva 2014/23/UE vincula la qualificació d’un contracte a la translació efectiva de l’anomenat risc operacional³¹ –que inclou risc de subministrament i de demanda– al concessionari i això, en síntesi, suposa que el concessionari no ha de tenir garantida, en condicions normals, la recuperació de les inversions efectuades ni dels costos incorreguts com a conseqüència de l’explotació de la concessió, de manera que hi hagi una exposició real a les incerteses del mercat.

Sobre la base d’aquest nou escenari, la LCSP formula les tipologies contractuals partint dels tradicionals contractes d’obres, de concessió d’obres –adaptat al nou concepte–, de subministraments i de serveis, però hi afegeix el contracte de concessió de serveis i fa desaparèixer el contracte de col·laboració entre el sector públic i el sector privat –introduït per la LCSP 2007– així com el contracte de gestió de serveis públics i les formes

de gestió indirecta d’aquest regulades per l’article 277 del derogat TRLCSP, si bé es manté la possibilitat d’adjudicació dels contractes de concessió a una societat d’economia mixta. Així mateix, incorpora una regulació dels contractes mixtos més focalitzada en les funcionalitats de les prestacions que integren en el seu objecte.

De fet, la nova configuració de les tipologies contractuals implica que, pel que fa als serveis –inclosos els serveis públics–, aquests poden ser objecte d’un contracte de serveis o d’un contracte de concessió de serveis en funció, bàsicament, que hi hagi una assumpció efectiva per part del contractista d’un risc operacional. Per tant, ara, amb independència de qui sigui el destinatari final de la prestació i de qui i com assumeixi la retribució del contractista, la qualificació del contracte depèn del fet que concorri l’esmentada translació efectiva del risc operacional. Sí que preveu la LCSP, no obstant això, una regulació ad hoc per als contractes que tenen per objecte prestacions directes a favor de la ciutadania, en la qual es protegeixen particularment les condicions de prestació del servei i la seva continuïtat.³²

Els contractes de configuració complexa, que combinin diferents tipologies de prestacions –no sempre totes elles constitutives de contractes públics–, i que es podien encabir en el desaparegut contracte de col·laboració entre el sector públic i el sector privat, semblen abocats ara a ser configurats com a contractes mixtos. Més enllà dels motius que han motivat la desaparició de la CPP com a categoria contractual específica, és prou clar que l’encaix d’aquests negocis jurídics en els contractes mixtos no té el mateix nivell de garanties jurídiques per a l’interès general que el que els atorgava el règim jurídic administratiu dels CPP nominats en el TRLCSP.

En un altre ordre de consideracions, el nou element definitori de la qualificació dels contractes de concessió suposa, si més no, una alteració del tradicional sistema de l’anomenada responsabilitat patrimonial de l’Administració del dret espanyol de contractes, ja que impedeix que sigui concessió tot contracte que dugui implícit en el seu condicionat el rescabament absolut o significatiu de la inversió del concessionari, fins i tot en casos de risc imprevisible. Efectivament, tot i que es

30 Sobre la incidència de la primera etapa de la crisi econòmica en la contractació pública, vegeu Xavier Padrós (2009). “La contratación pública en tiempos de crisis económica: medidas, proyectos, reformas”. *Anuario del Gobierno Local 2009*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local / Institut de Dret Públic (p. 187-209). Per a una visió de l’impacte de la crisi els anys posteriors, vegeu Francisco L. Hernández González (dir.) (2016). *El impacto de la crisis en la contratación pública. España, Italia y Francia*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

31 Sobre l’abast del concepte de risc operacional, vegeu l’Informe 9/2016, d’1 de desembre, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comissió Permanent). Com a estudis més recents, vegeu Alejandro Huergo Lora (2017, gener-desembre). “El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público”. *DA Nueva Época* (núm. 4, p. 31-51). També, Eugenia López Mora (2017). *Los contratos de concesión a la luz de la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de los contratos de concesión: retos y novedades* (tesi doctoral en premsa).

32 Per un posicionament crític respecte d’aquesta configuració, vegeu José Luis Martínez Alonso (2015, octubre). “Modificación de la Ley de Contratos del Sector Público y gestión de servicios públicos locales: propuestas y alternativas”. *Revista General de Derecho Administrativo* (núm. 40, p. 1-40).

“La LCSP indica que es facilitarà l'accés a la contractació pública de les pimes i de les empreses d'economia social”

manté l'instrument de reequilibri de la concessió per a determinats supòsits –entre els quals no s'inclou el risc imprevisible–, aquestes contractacions requereixen ara que el mercat assumeixi i validi la viabilitat de l'explotació objecte de la concessió, ja que, en definitiva, han de ser els operadors econòmics i no l'Administració qui assumeixin la major part, en el seu cas, de la inversió que resulti no amortitzada.³³

D'altra banda, la durada dels contractes en general i de les concessions en particular s'estableix per vinculació i es limita en referència al temps que requereix l'amortització de la inversió. Efectivament, la durada de les concessions de més de cinc anys està ara vinculada al període que s'estimi raonable per a la recuperació de les inversions efectuades amb un rendiment sobre el capital invertit, tenint en compte les inversions necessàries per assolir els objectius contractuals específics, i sempre amb aplicació dels límits màxims establerts.³⁴

Per acabar, en relació amb la possibilitat de cessió de les concessions, escau posar en relleu, d'una banda, que no s'aplica l'obligació d'haver executat una cinquena part del termini del contracte quan el contractista estigui en concurs i, d'altra banda, la possibilitat d'introduir en el plec la clàusula per la qual, amb la finalitat d'evitar la resolució de la concessió, el creditor hipotecari o pignoratiu podrà sol·licitar la cessió de la concessió a favor d'un tercer si acredita la inviabilitat de la concessió i sempre que el tercer compleixi amb els requisits per ser cessionari (clàusula *step in right*).

33 Vegeu Daniel Albalade (dir.) (2017). “La responsabilitat patrimonial de l'Administració: motiu de sobreoferta dels partenariats públicoprivats”. *Estudis de Recerca Digital* (núm. 14). Escola d'Administració Pública de Catalunya.

34 Aquests límits, incloses les eventuais prorroques, se situen en 40 anys per als contractes de concessió d'obres i de concessió de serveis que impliquin l'execució d'obres i l'explotació del servei, en 25 anys per als de concessió de serveis que impliquin l'explotació d'un servei no relacionat amb la prestació de serveis sanitaris i 10 anys en concessions de serveis que compreguin l'explotació d'un servei que consisteixi en la prestació de serveis sanitaris, sempre que no impliquin l'execució d'obres.

Impuls de la compra pública estratègica

La LCSP efectua un nou impuls a la incorporació al disseny de les contractacions públiques de la perspectiva mediambiental i social –la contractació pública socialment responsable o sostenible– i la perspectiva de la innovació, com a principals aspectes vinculats al concepte de compra pública estratègica.³⁵ Indica, així mateix, que es facilitarà l'accés a la contractació pública de les pimes i de les empreses d'economia social. El legislador impulsa aquests plantejaments, des del convenciment, es diu en l'article 1.3 de la LCSP, que la seva inclusió proporciona una millor relació qualitat-preu en la prestació contractual i una major i millor eficiència en la utilització dels fons públics.

Començant per les anomenades clàusules o consideracions socials, la lectura transversal de la nova llei té com a resultat un ampli i variat catàleg de previsions al respecte. En síntesi, la LCSP adopta mesures tendents a evitar la precarització laboral i l'anomenat *dumping* social i a incrementar la responsabilitat social de les empreses, la qual cosa es tradueix, entre d'altres, en una posició reforçada dels treballadors que participen en l'execució del contracte.

En aquest sentit, cal destacar que la nova llei disposa que tots els conceptes econòmics dels contractes hagin d'incorporar, en les seves variables de càlcul, l'element relatiu als costos laborals derivats de l'aplicació de les normes laborals i dels convenis col·lectius sectorials d'aplicació o dels convenis laborals de referència i vinculats a l'execució del contracte, en particular en aquells contractes en els quals el pes de la mà d'obra és especialment significatiu o rellevant.³⁶

D'altra banda, en la llei s'estableix la valoració –com a criteri d'adjudicació– o l'exigència –com a condició especial d'execució–, del compromís que l'empresari apliqui un determinat conveni col·lectiu,³⁷ a priori més favorable per als treballadors, en les seves relacions laborals amb el personal que dugui a terme la prestació objecte del contracte.³⁸

35 Vegeu la Comunicació de la Comissió Europea, de 3 de març de 2010, Europa 2020.

36 Articles 100, 101 i 102 de la LCSP.

37 Articles 122.2, 149.4, 201 i 202 de la LCSP.

38 Vegeu Javier Serrano Chamizo (2018, març-abril). “Reflexiones sobre las novedades de la LCSP en relación con los convenios colectivos sectoriales”. *Contratación Administrativa Práctica* (núm. 154).

En el nou àmbit de la compra pública d'innovació, el procediment d'associació per la innovació³⁹ és, sens dubte, la novetat central, ja que permet l'impuls de desenvolupament de noves solucions no disponibles al mercat des de la demanda pública i possibilita, alhora, l'adquisició ulterior del resultat d'aquell desenvolupament, si es compleixen les condicions econòmiques i tècniques delimitades en els plecs.

En estreta connexió amb la compra pública d'innovació, cal assenyalar la importància de la transposició al dret espanyol de l'instrument de les consultes preliminars al mercat, principalment per garantir, d'una manera transparent i en condicions d'igualtat de tracte a tots els operadors interessats, l'adequació del disseny de la contractació i, en definitiva, dels plecs, a les característiques del mercat al qual es dirigeix, amb la principal finalitat d'obtenir la proposició més eficient en termes de relació qualitat-costos.

Finalment, no es pot deixar d'esmentar, pel pes específic de les pimes en les economies europees, i molt particularment a Espanya i a Catalunya, el bloc de mesures que la LCSP incorpora amb la finalitat de facilitar-ne el accés a les contractacions públiques. De totes elles, cal destacar, si més no, el canvi en la regulació de l'establiment de lots en els contractes, ja que, a diferència del que s'establia en el TRLCSP, la nova llei obliga l'òrgan de contractació, com a norma general, a justificar, si escau, la no divisió en lots del contracte⁴⁰ i la introducció, per primera vegada en el dret espanyol, de la possibilitat que els plecs prevegin pagaments directes als subcontractistes.⁴¹

39 Aquest nou procediment està regulat en els articles 177 i següents de la LCSP.

40 L'article 99 de la LCSP estableix que l'òrgan de contractació podrà no dividir en lots el contracte quan existeixin motius vàlids, que s'han de justificar en l'expedient, excepte en els casos dels contractes de concessió d'obres. Seguidament indica dos motius que es consideren vàlids als efectes de justificar la no divisió en lots i així han de constar en l'expedient –en síntesi, que produeixi restricció de la competència i que dificulti la correcta execució del contracte des del punt de vista tècnic o que el risc per a l'execució correcta provingui de la naturalesa del contracte i de la necessitat de coordinar l'execució de diferents prestacions-. Aquesta previsió, per a Catalunya, cal complementar-la amb l'article 5 del Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, el qual preveu, a més, que la justificació de la no divisió ha de constar també en el plec de clàusules administratives particulars o documents que regeixen la contractació.

41 Disposició addicional cinquanta-unena.

L'obligació d'acomplir el marc normatiu de la contractació pública suposa una nova oportunitat que convé aprofitar

Nou esquema dels criteris d'adjudicació dels contractes en termes de valor i impuls dels procediments amb negociació

En íntima connexió amb els plantejaments de la compra pública estratègica, la nova filosofia de la LCSP en relació amb els criteris d'adjudicació, els vincula a la determinació de la proposició que presenti la millor relació qualitat-preu, amb l'objectiu principal d'obtenir obres, subministraments i serveis de gran qualitat. La relació qualitat-preu s'avalua d'acord amb dos tipus de criteris, els econòmics –que poden ser el preu o un plantejament basat en la rendibilitat, com el cost del cicle de vida⁴²– i els qualitatius i, dintre d'aquests, l'article 145 de la LCSP admet que s'incloguin aspectes mediambientals o socials vinculats a l'objecte del contracte i n'inclou un catàleg indicatiu. En tot cas, quan només s'utilitzi un criteri, aquest ja no ha de ser necessàriament el preu, sinó que ha de ser un criteri dels relacionats amb els costos, i queda descartat l'ús de criteris qualitatius sense que duguin associat cap criteri vinculat als costos.

Així mateix, la llei impulsa l'ús dels criteris qualitatius en determinades tipologies de contractes, com són les relatives a determinats contractes de serveis socials, de salut, educatius i culturals⁴³ i per als contractes que tenen per objecte prestacions intel·lectuals, en preveure que aquests han de tenir almenys una ponderació del 51% de la puntuació. Addicionalment, en el cas de contractes vinculats a innovació, sempre cal aplicar més d'un criteri d'adjudicació.

De manera complementària, es produeix un decidit impuls de l'ús dels procediments de contractació que duen associada la negociació. Ara, el procediment de diàleg competitiu comparteix les causes que habiliten la seva utilització amb el procediment de licitació amb negociació, fet que comporta un notable increment de la potencialitat del seu ús.

42 Sobre definició i càlcul del cicle de vida, vegeu l'article 148 de la LCSP.

43 Definits a l'annex IV de la LCSP.

L'execució dels contractes. Les modificacions contractuals, ajustades al dret comunitari i amb més limitacions

En la fase d'execució contractual, cal destacar la transposició continguda del règim de modificacions dels contractes establert, per primera vegada en el dret europeu de contractes, per les directives del 2014. La nova LCSP manté l'axioma bàsic del TRLCSP, és a dir, l'excepcionalitat de les modificacions del contracte quan aquestes no estiguessin previstes, regulades i quantificades als plecs. Ara bé, dels quatre supòsits admesos per les directives del 2014 per a modificacions contractuals no previstes, només n'incorpora tres i deixa fora aquelles –anomenades *de minimis*– referides exclusivament a l'import dels contractes inicials i al pes relatiu de la modificació sobre aquell. Sens dubte, l'ús i abús que s'ha fet de les modificacions contractuals a Espanya ha motivat que, malgrat la versió més flexible de les directives de quarta generació, el legislador espanyol hagi adoptat una regulació més estricta amb el principi d'inalterabilitat de les condicions inicials del contracte.

Per acabar, cal assenyalar que es consolida en la LCSP 2017 el controvertit règim de revisió de preus introduït per la Llei de desindexació de l'economia espanyola del 2015 i articulat pel reglament de desplegament,⁴⁴ que va limitar substancialment aquest mecanisme en l'àmbit dels contractes del sector públic. Justament, una recent Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha validat la possibilitat que el dret nacional no permeti la revisió periòdica dels preus després de l'adjudicació dels contractes afirmant que aquest plantejament contribueix a afavorir el respecte dels principis d'igualtat de tracte i l'obligació de transparència que d'aquest es deriva.⁴⁵

Algunes reflexions finals

La LCSP del 2017 és una norma d'una alta complexitat tècnica i d'una profusa reglamentació de detall que requereix, a més d'una estabilitat de la qual no va gaudir la seva predecessora, una profunda revisió i posada al dia de tota la reglamentació vigent, a ser possible en un sol text, per facilitar-ne el maneig als

operadors de la contractació pública. També és cert que no sempre aconsegueix aprofitar tota la potencialitat que el marc legislatiu europeu del 2014 va encetar. Però, més enllà d'això, i a mode de breu conclusió, convé impulsar la idea d'oportunitat.

Efectivament, tant les directives de quarta generació, com ara, amb més o menys perícia, la LCSP del 2017, suposen una oportunitat de canvi profund i real en els esquemes de gestió de la contractació pública i, per extensió, de la CPP que haurien de comportar una transformació de les relacions entre els dos sectors que impliqui maximitzar l'aportació de valor als objectius identificats i l'assoliment de nivells més alts de transparència i d'integritat, que així siguin percebuts per la ciutadania. Esdevenen condicions bàsiques en aquest sentit, una nova definició del perfil dels agents públics que hi intervenen (més professionalització i més capacitació i especialització), de les mateixes organitzacions públiques com a compradors (capacitació de la mateixa organització en matèria de contractació pública), dels operadors privats (capacitats més altes d'aportació de valor) i, definitivament, un marc normatiu de referència estable, integral i coherent.

Des de la perspectiva de la gestió pública, a més, el nou marc legal hauria de comportar canvis notables en les formes tradicionals de la gestió. Així, convé transitar cap a nous esquemes en els models d'organització dels serveis de contractació, els quals estan cridats a una reformulació sobre una base multidisciplinària que doni resposta a l'especialització que la compra pública estratègica requereix, i a un disseny de la distribució de rols en clau de gestió electrònica integral de tot el procediment de contractació. Addicionalment, aspectes com la limitació o la desaparició de certes formes de gestió i adjudicació dels contractes (contractació menor o procediments negociats per raó de la quantia) requereixen una més i millor planificació i planificació estratègica, així com un increment substantiu de la transparència del procediment de contractació pública.

En definitiva, l'obligació d'acomplir el marc normatiu de la contractació pública suposa una nova oportunitat que, ara sí, convé aprofitar per fer real i efectiu el principi d'eficiència i d'obtenció de valor públic en la col·laboració publicoprivada. ■

44 Reial decret 55/2017, de 3 de febrer, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola.

45 Sentència TJUE, de 19 d'abril de 2018, dictada en l'assumpte C-152/17, en el marc d'un procediment dels anomenats sectors especials.

LA GESTIÓ

DE LES COL·LABORACIONS ENTRE SECTORS

Mónica Reig
Marc Esteve

ESADE Business and Law School

La col·laboració interorganitzativa s'ha convertit en una activitat fonamental en la majoria de les organitzacions del sector públic en els últims anys (O'Leary i Bingham, 2009). En l'actualitat, una gran part dels serveis públics s'implementen a través de diferents tipus de formes organitzatives que conjuren la col·laboració entre actors públics, privats i sense ànim de lucre (Donahue i Zeckhauser, 2011). Aquestes col·laboracions poden ser de diferents tipus: des d'externalitzacions altament formalitzades, com organitzacions de titularitat mixta publicoprivades, fins a acords més informals, com xarxes per implementar determinades polítiques. Aquestes col·laboracions persegueixen vertebrar les fortaleces dels diferents sectors per tal d'augmentar-ne la qualitat i eficiència. Per aquest motiu, la col·laboració intersectorial ha guanyat importància en molts països, com és el cas dels europeus (Carty, 2012). Per exemple, al Regne Unit, més de 725 associacions publicoprivades s'han creat per desenvolupar carreteres, ponts, hospitals, escoles o equipament militar amb un valor de 54.200 milions de lliures (HM Treasury, 2013).

D'altra banda, cal remarcar que aquest tipus de col·laboracions ve acompanyada de complexitats (Huxham, 2003; Bovaird, 2004), cosa que explica que hi hagi un elevat percentatge de col·laboracions que no aconsegueixen resul-

tats satisfactoris (Vaugh i Streib, 2006). Així, entre els factors que obstaculitzen l'èxit de la col·laboració, s'ha argumentat que les diferents lògiques institucionals dels actors públics, privats i sense ànim de lucre dificulten la gestió de les col·laboracions intersectorials més que en les col·laboracions interorganitzatives clàssiques, com entre dues agències públiques o dues empreses privades (Bryson *et al.*, 2006; Saz-Carranza i Longo, 2012). No és d'estranyar, doncs, que en molts casos les col·laboracions interorganitzatives com els partenariats publicoprivats no aconsegueixen els resultats desitjats (Vaugh i Streib, 2006; Babiak i Thibault, 2009). Els possibles beneficis potencials d'ajuntar actors públics, privats i sense ànim de lucre per prestar el servei de manera col·laborativa són coneguts en la bibliografia (Sullivan i Skelcher, 2002), però les complexitats a l'hora de gestionar-les no poden ser menystingudes (Hodge i Greve, 2009).

Al llarg de les últimes tres dècades, la col·laboració s'ha utilitzat com un terme genèric, i la seva definició difereix en la majoria dels estudis existents (Hilvert i Swindell, 2013). Alguns consideren aquestes col·laboracions com a acords interorganitzatius no formals, com les xarxes (com Agranoff, 2001), mentre que d'altres se centren en l'altra cara de la formalització i estudien empreses conjuntes publicoprivades (com Andrews *et al.*, 2015). Això porta a dispersar el coneixement sobre com s'hauria de gestionar la col·laboració entre diferents sectors.

Perspectiva teòrica

Hi ha una clara evidència empírica sobre els efectes de les característiques personals dels directius en la seva decisió de participar en col·laboracions interorganitzatives. Ysa *et al.* (2014)

han suggerit que la gestió de les col·laboracions podria tenir un fort efecte en els resultats obtinguts en la col·laboració.

Saber quines són les tècniques gerencials i els perfils de direcció més adequats per a les col·laboracions interorganitzatives continua encara sent un misteri tant per a acadèmics com per a professionals de la gestió. La bibliografia ens apunta que no només les característiques individuals poden tenir un efecte positiu, sinó que els enfocaments de gestió específics dels seus líders també podrien estar relacionats amb els productes finals i els resultats de les col·laboracions (Huxham i Vangen, 2000). Tant és així que Crosby i Bryson (2010) van afirmar que un factor determinant de l'èxit de la col·laboració podria ser l'estil de lideratge del directiu. En aquest article ens centrem en les dues teories del lideratge sobre com cal gestionar les organitzacions: el lideratge servicial i l'autocràtic.

El lideratge servicial centra els esforços del directiu per ajudar els treballadors a créixer per arribar al seu màxim potencial i un nivell d'èxit òptim tant per a aquest com per a l'organització (Greenleaf, 1977). Aquest estil de lideratge inclou una forta tendència cap a l'empoderament dels empleats i el desenvolupament de la seva autoconfiança (Lord *et al.*, 1999; Liden *et al.*, 2015). Aquest tipus de lideratge permetria acomodar les diferents lògiques institucionals de tots els actors de la col·laboració (Saz-Carranza i Longo, 2012), cosa que permetria la reducció dels conflictes que sovint apareixen en les col·laboracions entre sectors (Saz-Carranza i Ospina, 2011).

El lideratge autocràtic assumeix que les mesures coercitives, el control estricte i les instruccions clares per a les tasques poden tenir més èxit quan es dirigeixen a les organitzacions. Així, l'estil de lideratge autocràtic se centra en les tasques en lloc de fer-ho en les persones (Bass i Stogdill, 1990). En l'obra *Leviathan* de Thomas Hobbes (1651/1998), aquest discuteix la importància d'un líder fort i autoritari que pugui guiar les societats cap a un bé comú. Això porta al fet que aquest líder ha de tenir una influència positiva a curt termini, ja que aclariria la incertesa d'aquest tipus d'empreses organitzacionals (Bryson i Crosby, 2006). No obstant això, a llarg termini, no permetria a cadascun dels socis aportar les seves idees i enfortir els objectius que la col·laboració persegueix (Van Vugt *et al.*, 2004).

D'altra banda, la forma de governança de la col·laboració interorganitzativa entre empreses privades contribueix també a assolir un bon resultat final (Lee i Cavusgil, 2006). Aquests autors

troben que aquelles col·laboracions que tenien maneres de governança basades en relacions aconseguien millors resultats que aquelles que tenien una forma de governança formal (és a dir, basades en un acord formalitzat i legalment vinculant entre els actors de la col·laboració). No obstant això, se sap poc sobre com cal definir la forma de governança d'una col·laboració intersectorial quan s'implementen els serveis públics. Es podria dir que les col·laboracions que s'executen amb acords formals de governança han de tenir objectius clarament definits, en els quals totes les parts involucrades s'han de posar d'acord (Skelcher, 2005). A més, els contractes formals poden servir de guia perquè les parts de l'aliança entenguin els seus rols i els seus deures cap a la col·laboració.

El grau d'èxit de la col·laboració s'analitzarà amb un subconjunt de mesures que capturin les percepcions de l'acompliment subjectiu del directiu (Ysa *et al.*, 2014). Després de les recents propostes sobre l'acompliment col·laboratiu (Jeffares *et al.*, 2009; Skelcher i Sullivan, 2008), es considerarien els següents àmbits d'acompliment per analitzar els resultats de col·laboració: democràcia, assoliment de fites de política, transformació per produir nous comportaments del sector públic, connectivitat per estimular la innovació, coordinació per assolir sinergies i planificació per aconseguir associacions sostenibles.

Com cal gestionar les col·laboracions interorganitzatives?

El coneixement sobre el rendiment de les col·laboracions és força ampli i divers (Mandell, 2001; McGuire, 2006; Kennis i Provan, 2009). No obstant això, en la bibliografia preocupa com les estratègies de gestió poden augmentar el funcionament d'aquestes organitzacions (Agranoff, 1998). Podem agrupar les estratègies gerencials en la gestió de col·laboracions que involucra el sector públic en cinc categories. A la taula 1 es presenten de forma resumida i es descriuen a continuació.

a) Lideratge facilitador: empara el respecte i les relacions positives entre els membres de l'equip, resol constructivament els conflictes, i és expressió franca de pensaments i actituds (Day *et al.*, 2013). Aquest es contraposa a la idea clàssica d'un líder jeràrquic que imposa el seu punt de vista cap als seguidors que depenen de la seva posició de poder dins de l'organització. Ansell i Gash (2007), en la seva metanàlisi sobre la gestió de la governança col·laborativa, conclou que els líders de les col·laboracions han de promoure una participació àmplia i activa, facilitar la dinàmica productiva del grup, assegurar una àmplia

influència i control i ampliar l'abast del procés. Per tant, el lideratge facilitador és condició necessària per a la col·laboració, especialment quan els incentius per participar són baixos i els recursos es poden trobar repartits asimètricament. Una derivada és que el rendiment de la col·laboració s'aconsegueix a partir de la comunicació, la confiança, el compromís, la comprensió i els resultats. El seu èxit prové d'un diàleg cara a cara (condició no suficient), la capacitat per establir confiança en les diferents fases (des de la negociació fins a la implementació), el nivell de compromís dels *stakeholders* (que requereix cooperació) i una comprensió compartida del que es pot aconseguir treballant junts. No obstant això, l'estil de lideratge facilitador no és l'únic enfocament de lideratge per administrar iniciatives col·laboratives. En una anàlisi recent de col·laboracions (inter)sectorials per proveir serveis d'aigua a Noruega, es va trobar que els estils de lideratge poden ser contingents a les característiques de l'associació, i les característiques del gerent determinen la seva capacitat per comprendre com s'aprofiten les dife-

rents habilitats necessàries. Així, Hovik *et al.* (2015) van identificar quatre rols principals dels líders col·laboratius: el coordinador, que garanteix el flux d'informació, la clarificació de rols i el compliment; el catalitzador, que crea la motivació, sensibilitza i assegura la propietat; el mediador, que facilita la discussió, i el que tendeix ponts per unir objectius i l'ancoratge polític.

b) Objectius compartits: definir els objectius de l'organització s'ha correlacionat positivament amb el desenvolupament organitzacional del sector públic (Boyne i Chen, 2007). Pot aparèixer tensió entre els objectius compartits i privats, atès que les aliances involucren les parts en la creació conjunta de valor (Madhok, 1995). Així, si els gerents no prioritzen els objectius compartits, poden acabar treballant de forma dispersa i sense saber en quin han d'enfocar-se (Ethiraj i Levinthal, 2009). Això va en la línia de Jensen (2001): quan els gerents persegueixen diferents metes apareixen problemes, confusió o falta de propòsit (Ethiraj i Levinthal, 2009). Tot i que es doni el cas que totes les parts en una

Taula 1. Estratègies de gestió per a les col·laboracions interorganitzatives

Autor (any)	Acció de gestió	Resultats
Ansell i Gash (2008), Geedes (2012), Hovik <i>et al.</i> (2015), Klaster <i>et al.</i> (2017), Waugh i Streib (2006).	Un lideratge facilitador a diversos nivells i etapes en la col·laboració.	Resolució de conflictes, creació de consens, acció, formació d'una agenda inclusiva, àmplia participació, dinàmica productiva de grup, unitat de propòsit i abast estès.
Agranoff i McGuire (1999), Ansell i Gash (2017), Chen i Lee (2017).	Promocionar una acció conjunta constructiva cap a la creació d'estàndards, monitoratge i objectius compartits.	Desenvolupar capacitat institucional a través de menys inhibicions institucionals i tècniques.
Heen (2009), Vangen i Winchester (2014), Weber i Khademian (2008).	Comprendre la necessitat situacional dels estils de gestió.	L'adopció de pràctiques pot ajudar a controlar positivament l'impacte que les activitats tenen en la cultura diversa i en els equilibris de poder.
Ansell i Gash (2017), Crosby i Bryson (2007), Saz-Carranza i Ospina (2012).	Crear espais d'aprenentatge, estratègia de comunicació i visió convincent.	Reducció de barreres culturals, desenvolupament d'un sentit de comunitat entre les parts interessades i ajuda per superar les tensions.
Cuganesan <i>et al.</i> (2017), Page (2003), Thomas i Perry (2006).	Intercanvi i administració a través del subministrament d'informació sobre habilitats, recursos, polítiques i exemples. Fa que l'impacte dels esforços de col·laboració siguin transparents per crear símbols de progrés.	Els treballadors canvien la manera de pensar a través de l'autoeficàcia, la certesa i la legitimació. Això estimula la cohesió, la innovació i la capacitat de replantejar significats per assolir objectius compartits i independents.

col·laboració estiguin altament alineades amb l'objectiu principal, pot haver-hi diferències entre els objectius de cada organització. La importància que els objectius tenen en les col·laboracions es fonamenta en el fet que “actuen de guia per a la presa de decisions i són una referència estàndard per avaluar l'èxit de la col·laboració” (Farnham i Horton, 1993: 31).

c) Creació de sentit (*sense making*): els resultats dels estudis de casos exemplifiquen la importància de diagnosticar les claus de l'èxit de la col·laboració de manera conjunta entre els actors dels diferents sectors, creant estratègies per a la construcció de confiança i la persuasió. Heen (2009) explora l'impacte que les diferents funcions de gestió poden tenir sobre l'èxit de la prestació satisfactòria dels serveis mèdics d'atenció primària. En els seus estudis de cas, els municipis depenen de la cooperació del metge de medicina general per resoldre problemes com la salut dels pacients, mentre que l'interès del metge de capçalera és que la xarxa li permeti influir en la decisió municipal sobre el seu sector. Així, la relació és asimètrica: el municipi té més necessitat de cooperació amb els metges de capçalera que viceversa. El directiu d'una col·laboració ha de crear sentit de les necessitats situacionals. Per exemple, alts nivells de fragmentació requereixen la creació d'estructures de xarxa formals per fomentar que tots els actors interactuïn entre ells. La confiança en el paper de la diplomàcia d'un líder normalment es basa en l'autoritat, és a dir, en la percepció que l'actor té algun tipus d'influència sobre el projecte o sobre algun dels individus de la col·laboració. Així mateix, s'ha argumentat que, en les situacions en què el conflicte és inevitable, pot ser beneficiós aplicar un paper directiu autocràtic.

d) Comunicació: una determinada estratègia de comunicació pot tenir efectes en la gestió d'una col·laboració (Ansell i Gash, 2017). Hi ha un efecte d'atracció quan sembla que la col·laboració està produint resultats tangibles, fent que els interessats estiguin més disposats a invertir temps, energia i recursos. Això succeeix quan es mostra el valor de l'acció conjunta a través de guanys ràpids. La retroalimentació positiva de l'aprenentatge és un altre factor determinant de l'èxit en la creació d'espais “políticament neutres” per a l'aprenentatge conjunt que redueix les barreres culturals i augmenta el treball en xarxa, com exposen Saz-Carranza i Ospina (2011). Les plataformes col·laboratives són reeixides quan poden exercir influència arquitectònica que s'aconsegueix mitjançant el desenvolupament d'actius compartits, dissenys i estàndards que es poden reconfigurar. L'efecte de retroalimentació positiva final és la si-

nergia que pot ser manejada estratègicament, ja que una plataforma permet la formació de xarxes laterals que poden abordar varietats de problemes en procés.

e) Socialització: la col·laboració es veu afectada positivament quan els gerents fan que l'impacte dels esforços de la col·laboració sigui transparent i atregui els actors clau perquè treballin junts (Cuganesan *et al.*, 2017). Això va en la mateixa línia que quan els treballadors veuen com els resultats afecten una persona, ja que acaben augmentant el seu rendiment. Els resultats i indicadors transparents poden facilitar més idees i reformes en tots els nivells de la col·laboració, on pot ser més difícil implementar una idea de dalt a baix en entorns descentralitzats. Thomson i Perry (2006) complementen aquestes idees en defensar la importància de la responsabilitat compartida: arribar al consens general necessari per gestionar la col·laboració requereix un equilibri en el qual el conflicte encara pot passar, però dins d'un marc més ampli d'un acord conjunt sobre les regles.

Conclusions

L'èxit del rendiment de les col·laboracions públicoprivades s'ha convertit en una estratègia de govern en molts països per millorar la prestació dels serveis públics que ajudin a consolidar les polítiques públiques i a impulsar la millora de la productivitat econòmica i empresarial dels països. La col·laboració interorganitzativa s'articula majoritàriament a través de contractacions formals i, si bé el disseny i l'articulació d'aquests contractes són probablement una condició necessària o almenys una condició important, no són una garantia d'èxit (Klijn i Koppenjan, 2016). Una gama més àmplia de factors interactuen en l'èxit de les associacions públicoprivades. En concret, les estratègies de gestió de les col·laboracions, la formalització dels acords, la definició dels rols i deures de cada part implicada cap a la col·laboració, l'estil de lideratge directiu facilitador, definir i compartir objectius clars i concrets vinculats a estàndards d'avaluació que permetin identificar resultats, comunicar el valor transcendent de la col·laboració i socialitzar els impactes assolits són factors determinats que es relacionen positivament amb el rendiment de les col·laboracions entre sectors. ■

Referències bibliogràfiques

- Agranoff, R.; McGuire, M.** (2001). “Big Questions in Public Network Management Research”. *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 3, núm. 11, p. 295-326).
- Andrews, R.; Esteve, M.; Ysa, T.** (2015). “Public-Private Joint-Ventures: Mixing Oil and Water?” *Public Money and Management* (vol. 4, núm. 35, p. 265-272).

- Ansell, C.; Gash, A.** (2008). "Collaborative governance in theory and practice". *Journal of public administration research and theory* (vol. 4, núm. 18, p. 543-571).
- Ansell, C.; Gash, A.** (2017). "Collaborative platforms as a governance strategy". *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 1, núm. 28, p. 16-32).
- Babiak, K.; Thibault, L.** (2009). "Challenges in Multiple Cross-Sector Partnerships". *Non-Profit and Voluntary Sector Quarterly* (vol. 1, núm. 38, p. 117-143).
- Bass, B. M.; Stogdill, R. M.** (1990). *Bass Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications* (3a ed.). Nova York: Free Press.
- Bovaird, T.** (2004). "Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice". *International Review of Administrative Sciences* (vol. 2, núm. 70, p. 199-215).
- Boyne, G. A.; Chen, A. A.** (2007). "Performance Targets and Public Service Improvement". *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 3, núm. 17, p. 455-477).
- Bryson, J. M.; Crosby, B. C.; Stone, M. M.** (2006). "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature". *Public Administration Review* (vol. 1, núm. 66, p. 44-55).
- Bryson J. M.; Crosby, B. C.** (2006). "Leadership and the Creation of Cultures of Collaboration". A: S. Schuman (ed.). *Creating a Culture of Collaboration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass (p. 367-396).
- Carty, A.** (2012). *How to Ensure Successful PPP Procurement*. Luxemburg: European PPP Expertise Centre.
- Crosby, B. C.; Bryson, J. M.** (2010). "Integrative Leadership and the Creation and Maintenance of Cross-Sector Collaborations". *The Leadership Quarterly* (vol. 2, núm. 21, p. 211-230).
- Donahue, J. D.; Zeckhauser, R. J.** (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton: Princeton University Press.
- Esteve, M.; Boyne, G.; Sierra, V.; Ysa, T.** (2013). "Organizational Collaboration in the Public Sector: Do Chief Executives Make a Difference?". *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 4, núm. 23, p. 927-952).
- Esteve, M.; Urbig, D.; Van Witteloostuijn, A.; Boyne, G.** (2015). "Prosocial Behaviour and Public Service Motivation". *Pròximament a Public Administration Review*.
- Ethiraj, S. K.; Levinthal, D.** (2009). "Hoping for A to Z While Rewarding Only A: Complex Organizations and Multiple Goals". *Organizational Science* (vol. 1, núm. 20, p. 4-21).
- Greenleaf, R. K.** (1977). *Servant Leadership: A Journey into the Nature of Legitimate Power and Greatness*. Nova York: Paulist Press.
- Farnham, D.; Horton, S.** (1993). *Managing the New Public Services*. Londres: MacMillan.
- Hilvert C.; Swindell, D.** (2013). "Collaborative Service Delivery: What Every Local Government Manager Should Know". *State and Local Government Review* (vol. 4, núm. 45, p. 240-254).
- HM Treasury.** (2013, desembre). *Private Finance Initiative Projects: 2013 Summary Data*.
- Hobbes, T.** (1651/1998). *Leviathan*. EUA: Oxford University Press.
- Hodge G. A.; Greve C.** (2007). "Public-Private Partnerships: An International Performance Review". *Public Administration Review* (vol. 3, núm. 67, p. 545-58).
- Hodge G. A.; Greve C.** (2009). "PPPs: The Passage of Time Permits a Sober Reflection". *Economic Affairs* (vol. 1, núm. 29, p. 33-39).
- Huxham, C.** (2003). "Theorizing Collaboration Practice". *Public Management Review* (vol. 3, núm. 5, p. 401-423).
- Huxham, C.; Vangen, S.** (2000). "Leadership in the Shaping and Implementation of Collaborative Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined Up World". *Academy of Management Journal*. Special Millennium Edition (vol. 6, núm. 43, p. 1159-1175).
- Jefferes, S.; Sullivan, H.; Farrelly, M.** (2009). *Consuming Public Service Partnerships, A report to Consumer Focus*. CPSP: University of Birmingham.
- Kenis, P.; Provan, K.** (2009). "Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance". *Public Administration* (vol. 3, núm. 87, p. 440-456).
- Klijn, E. H.; Koppenjan, J.** (2016). "The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs)". *Public Money and Management* (vol. 6, núm. 36, p. 455-462).
- Lee, Y.; Cavusgil, T. S.** (2006). "Enhancing Alliance Performance: The Effects of Contractual-Based Versus Relational-Based Governance". *Journal of Business Research* (vol. 8, núm. 59, p. 896-905).
- Liden, R. C.; Panaccio, A.; Meuser, J. D.; Hu, J.; Wayne, S. J.** (2015). "Servant Leadership: Antecedents, Processes, and Outcomes". A: D. V. Day (ed.). *The Oxford Handbook of Leadership and Organizations*. Oxford, Anglaterra: Oxford University Press.
- Lord, R. G.; Brown, D. J.; Freiberg, S. J.** (1999). "Understanding the Dynamics of Leadership: The Role of Follower Self-Concepts in the Leader/Follower Relationship". *Organizational Behaviour and Human Decision Processes* (vol. 3, núm. 78, p. 167-203).
- Mandell, M. P.** (2001). *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books.
- Madhok, A.** (1995). "Opportunism and Trust in Joint Venture Relationships: An Exploratory Study and a Model". *Scandinavian Journal of Management* (vol. 1, núm. 11, p. 57-74).
- McGuire, M.** (2006). "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". *Public Administration Review* (vol. 1, núm. 66, p. 33-43).
- O'Leary, R.; Bingham, L. B.** (2009). *The Collaborative Public Manager*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Saz-Carranza, A.; Longo, F.** (2012). "Managing Competing Institutional Logics in Public-Private Joint Ventures". *Public Management Review* (vol. 3, núm. 14, p. 331-357).
- Saz-Carranza, A.; Ospina, S.** (2011). "The Behavioural Dimension of Governing Inter-Organizational Goal-Directed Networks. Managing the Unity-Diversity Tension". *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 2, núm. 21, p. 327-365).
- Skelcher, C.** (2005). "Public-Private Partnerships and Hybridity". A: E. Ferlie; L. E. Jr. Lynn; C. Pollitt (eds.). *Oxford Handbook of Public Management* (347-370). Oxford: Oxford University Press.
- Skelcher, C.; Sullivan, H.** (2008). "Theory-Driven Approaches to Analysing Collaborative Performance". *Public Management Review* (vol. 6, núm. 10, p. 751-771).
- Sullivan, H.; Skelcher, C.** (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave.
- Van Vugt, M.; Jepson, S. F.; Hart, C.; De Cremer, D.** (2004). "Autocratic Leadership in Social Dilemmas: A Threat to Group Stability". *Journal of Experimental Social Psychology* (vol. 1, núm. 40, p. 1-13).
- Waugh, W. L.; Streib, G.** (2006). "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management". *Public Administration Review* (vol. 1, núm. 66, p. 131-140).
- Ysa, T.; Sierra, V.; Esteve, M.** (2014). "Determinants of Network Outcomes: The Impact of Managerial Strategies". *Public Administration* (vol. 3, núm. 92, p. 636-655).

DESINTEGRACIÓ VERTICAL PÚBLICA

Juan-José Ganuza

UPF, Barcelona GSE i Funcas

Gerard Llobet

CEMFI i CEPR

La decisió per part d'una Administració pública de portar a terme internament una activitat o externalitzar-la al sector privat està subjecta a fortes polèmiques tant polítiques com econòmiques. En un dels extrems ideològics sovint s'argumenta que el sector privat és capaç de proporcionar tots els serveis millor que el sector públic. A l'altre extrem se sosté que el sector públic és una garantia de qualitat del servei envers els ciutadans que el sector privat no té incentius per proporcionar.

En aquest treball ens volem mantenir al marge d'aquest debat ideològic i explicar el que la teoria econòmica pot aportar sobre la decisió d'una organització de desenvolupar una activitat per ella mateixa o d'externalitzar-la al mercat. Des d'aquesta perspectiva, la decisió d'una Administració de contractar serveis amb el sector privat no difereix en la seva essència de la decisió que una gran empresa, per exemple del sector del automòbil, ha de prendre entre integrar verticalment les diferents etapes del procés productiu o adquirir alguns components dels vehicles d'un proveïdor extern.

En primera instància, la decisió sobre qui ha de portar a terme aquesta activitat resideix a determinar si és més eficient el mercat o la mateixa organització. D'una banda, el mercat té dos avantatges fonamentals. El primer és l'aprofitament de les economies d'escala i d'especialització, que permeten

que el proveïdor pugui proporcionar el producte a un cost més baix o amb més qualitat. Aquests guanys es deriven també de tenir accés a multitud d'empreses. El segon prové del fet que la competència entre proveïdors en el mateix mercat és un mecanisme molt eficaç a l'hora que les empreses minimitzin els costos i millorin els productes. D'altra banda, el mercat també té els seus desavantatges. Els incentius d'un proveïdor no acostumen a coincidir amb l'objectiu de l'organització. Perquè una transacció arribi a bon terme i s'alineïn els incentius del proveïdor i de l'organització cal poder escriure bons contractes, que sovint són molt imperfectes i costosos.

En molts casos, la decisió es molt senzilla a favor del mercat. Per exemple, no té cap mena de sentit que una organització internalitzi la provisió de paper si aquesta no és la seva activitat principal. El motiu és que un contracte de subministrament de paper és quelcom molt senzill i les necessitats d'una organització són molt genèriques. El mercat es beneficia d'economies d'escala i la competència permet a l'organització obtenir el paper a un preu òptim, atorgant-li també la flexibilitat de canviar de proveïdor si aquest no compleix les condicions establertes.

Sovint, però, la interacció entre empreses és més complicada i requereix que ambdues parts facin inversions que són específiques d'aquesta relació. Això obliga a escriure contractes molt més complexos, fet que incrementa el potencial conflicte d'interessos entre l'organització i el proveïdor. Com a resultat, la decisió sobre qui és més eficient a l'hora de fer una activitat depèn de manera crítica de la capacitat de l'organització d'es-

pecificar contractes que resolguin aquest conflicte. Un fabricant d'automòbils està interessat que els proveïdors de components instal·lin les seves fàbriques a prop del seu centre de producció per tal de minimitzar els costos de transport i que dissenyin el seu producte d'acord amb les seves especificacions òptimes. Contractes de curt termini que en cas del paper eren òptims aquí no funcionarien perquè induirien oportunisme en la provisió del servei. És a dir, un cop el proveïdor de components ha fet la inversió i ha situat la fàbrica a prop de la seu del comprador, aquest últim tindria la temptació de renegociar el preu a la baixa. Si el proveïdor pensa que estarà a mercè de l'empresa probablement decidirà no invertir.

Podrien ambdues empreses estructurar la seva relació mitjançant un contracte a llarg termini, que donés estabilitat i incentius per fer les inversions eficients? La resposta és ben coneguda i ha estat premiada recentment amb el Premi Nobel d'Economia.¹ Oliver Hart i Bengt Holmström mostren que, per a activitats complexes, els contractes a llarg termini poden ser molt costosos i imperfectes i no permeten mitigar suficientment el risc d'oportunisme. El problema inicial és que dissenyar aquests contractes de llarg termini requereix considerar moltíssimes contingències i anticipar i poder solucionar possibles problemes d'oportunisme, cosa que comporta costoses renegociacions i altres despeses legals tant a l'hora d'escriure el contracte com a l'hora d'implementar-lo i fer-lo complir. Malgrat aquesta inversió a la fase contractual, quan l'activitat és complexa i la incertesa sobre els escenaris futurs és elevada el contracte serà necessàriament incomplet. És a dir, serà inevitable que sorgeixin esdeveniments no previstos que requereixin una renegociació per tal d'adaptar el contracte a les condicions sota les quals el servei es portarà a terme. Aquestes renegociacions obren la porta de nou a l'oportunisme i, amb això, a la falta d'incentius per fer les inversions eficients.

Tots aquests costos contractuals, que freqüentment s'engloben sota la denominació de costos de transacció,² poden portar a la provisió del servei dins de l'organització i renunciar a fer-ho als avantatges en termes d'eficiència de costos i de competència d'utilitzar el mercat. En particular, quan una activitat és molt específica, és molt probable que l'empresa prefereixi no externalitzar-la

a un proveïdor. El motiu és que la inversió específica necessària per a la provisió del servei perdria gran part del seu valor si la relació contractual amb l'empresa es trenqués. En aquestes condicions, els costos de transacció són alts perquè la temptació d'un comportament oportunista és gran i, a més, el mercat és petit i els guanys potencials d'eficiència deguts a la competència o a les economies d'escala també ho són. A part de l'especificitat de l'activitat, tots els factors que incrementin el potencial conflicte d'interessos entre les parts o la incompletitud del contracte porten una probabilitat més gran que la internalització de l'activitat sigui més rendible. Aquest és el cas, per exemple, d'activitats per a les quals és difícil avaluar i mesurar la qualitat del servei, o de les quals existeix informació rellevant que només una part té i que, per tant, és impossible d'incorporar al contracte.

En l'apartat següent d'aquest article explorem l'analogia entre la provisió de productes i serveis al sector privat i públic per explicar quines activitats són més susceptibles de ser subcontractades o no al mercat. Per suposat, hi ha diferències importants entre el sector públic i el privat que també emfatitzem.

L'externalització al sector públic

L'externalització de serveis tradicionalment proporcionats pel sector públic, en gran part mitjançant les anomenades associacions publicoprivades (APP), ha crescut notablement durant les darreres dècades. Segons les dades aportades per Engel, Galetovic i Fisher (2014), la inversió anual a Europa en forma d'APP entre la dècada de 1990 i el període 2005-2007 es va multiplicar per cinc. A Espanya representaven en el període 1990-2006 prop del 6,9% de la inversió, xifra que situava aquest país com el quart d'Europa després del Regne Unit (32,5%), Portugal (22,8%) i Hongria (7,3%). Aquesta mena de contracte s'ha utilitzat per a tot tipus d'inversió pública, incloent-hi defensa, medi ambient, presons, hospitals, serveis d'aigua, etcètera, encara que la major part dels projectes s'han centrat en el sector del transport, que a Europa ha concentrat el 83% de la inversió. D'aquests projectes, el 61% inclouen peatge que paguen els usuaris, un 33% tenen un peatge a l'ombra (del qual parlem més endavant), mentre que la resta es compensen mitjançant els anomenats pagaments per disponibilitat.³

1 Vegeu https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2016/press.html.

2 La idea del cost contractual de fer servir els mercats i l'existència de costos de transacció també van ser reconegudes amb el Premi Nobel per a Ronald Coase el 1991 i Oliver Williamson el 2009.

3 En aquest cas les empreses reben un pagament associat a l'estat de manteniment de la infraestructura i no al seu ús. Aquest tipus de contracte és pràcticament inexistent a Espanya. No obstant això, l'anterior Govern espanyol va anunciar el setembre del 2017 un pla d'inversions per import de 5.000 milions d'euros utilitzant aquesta modalitat d'APP.

“Quan una activitat és molt específica, és molt probable que l’empresa prefereixi no externalitzar-la a un proveïdor”

En l’esperit de la discussió acadèmica de la secció anterior ordenarem les activitats del sector públic en funció de la complexitat dels contractes necessaris per la seva gestió per part de les empreses del sector privat. Ordenar les activitats en aquesta dimensió ens permetrà determinar en quins casos l’externalització pot ser més rendible socialment.

Deixant de banda els contractes de subministraments (per exemple, el paper esmentat abans) segurament l’activitat més fàcil d’externalitzar és l’obra pública i, en particular, la construcció de quelcom tan habitual com una carretera. És evident que en aquest cas el sector privat és molt més eficient que el sector públic, atès que la seva especialització permet tenir maquinària i coneixements específics que redueixen els costos de construcció. A més, la seva més gran flexibilitat els permet organitzar l’activitat millor i reduir les despeses per a l’Administració, que només ha de negociar amb una empresa. Per altra banda, la relació contractual no sembla molt complexa, atès que l’Administració pot especificar de manera molt minuciosa les característiques de la carretera i els terminis per finalitzar-la. La relació entre les parts és limitada en el temps i finalitza quan s’ha construït la infraestructura. En condicions normals, aquestes característiques permetrien aprofitar tots els guanys del mercat i minimitzar els costos de transacció. Com a resultat, és natural que les obres públiques les executin les empreses privades i rarament ho faci l’Administració directament.

No obstant això, fins i tot en aquest cas aparentment senzill des del punt de vista contractual, l’externalització pot donar lloc a alguns problemes. El més comú és l’existència de sobre costos, que no deixa de ser un exemple de la renegociació d’un contracte que en el seu disseny va ser incapaç de preveure totes les circumstàncies rellevants. Si durant la construcció de l’obra es descobreix que el traçat original no és l’òptim a causa de les característiques del terreny o per canvis en les necessitats, cal que el contracte sigui renegociat. En aquest moment, però, l’empresa es troba en una posició de força atès que és l’única que pot portar a terme el projecte i això li permet extreure rendes de l’Administració.

Aquest risc és ben conegut i el sector públic es protegeix de l’extracció de rendes a la qual pot donar lloc mitjançant dos mecanismes. Un és invertir més en l’especificació del contracte, aprenent millor les característiques de l’obra i, per tant, minimitzant les circumstàncies en què la renegociació s’acabarà fent. Aquesta estratègia és òbviament costosa i té límits. El segon mecanisme consisteix a comprometre’s legislativament a no assumir sobre costos per sobre d’un cert llindar. Aquest mecanisme té costos administratius molt alts perquè sovint implica acabar el projecte de manera ineficient o liquidar el contracte i incórrer en costos de temps i diners associats a una nova licitació.⁴

A més dels sobre costos, les licitacions són complexes i poden anar associades a altres ineficiències de les quals cal destacar-ne dues, les baixes temeràries i el risc de corrupció. La primera sorgeix quan les empreses van a una licitació de manera agressiva i el preu no cobreix els costos finals de l’obra, fet que dona lloc a procediments de fallida o de renegociació que acaben sent molt més costosos per a l’Administració que haver adjudicat l’obra inicialment a una altra empresa solvent a un preu superior. El motiu principal de la baixa temerària és que les empreses en una pitjor situació financera, i que són a prop de la fallida, lliciten més agressivament per a aquells contractes amb més gran incertesa sobre els costos. Anticipen que si el cost és menor del previst sortiran de la seva delicada situació, mentre que si els costos són més grans entraran en fallida però la responsabilitat limitada evitarà que els accionistes absorbeixin tots els costos.⁵

La percepció sobre l’abast de la corrupció a Espanya ha generat alarma social. A les obres públiques la corrupció es ma-

4 Un exemple recent de l’ús d’aquest mecanisme és el cas de la plaça de les Glòries de Barcelona, on l’Ajuntament va rescindir el contracte d’obres després d’observar discrepàncies i sobre costos. El procés d’una nova licitació d’aquesta infraestructura va comportar la paralització de les obres durant un any, amb el conseqüent cost per a la ciutat. Vegeu https://elpais.com/ccaa/2018/03/17/catalunya/1521314364_624123.html.

5 Hi ha un tercer cost conegut com la maledicció del guanyador. Quan hi ha incertesa sobre el cost del projecte, les empreses que van a la subhasta tenen diferents estimacions sobre aquest cost. És d’esperar, per tant, que la més optimista sigui la que acabi licitant el menor import per executar l’obra. Per suposat, com que és la més optimista, si la subhasta és competitiva probablement hi podrà diners. Guanyar seria, per tant, una maledicció, i les empreses anticipen aquesta pèrdua licitant de manera més prudent, cosa que encarrirà l’obra.

nifesta habitualment de dues maneres. Una d'elles és mitjançant els contractes negociats de petita quantitat o d'urgència que són adjudicats sense un procés de licitació reglat que garanteixi la transparència i la competència entre les empreses. Encara que té sentit que aquests contractes s'adjudiquin de manera flexible pels costos administratius i formals que té el procés de licitació, el procediment negociat s'ha fet servir de manera fraudulenta trossejant contractes majors o simulant condicions d'urgència. La corrupció també s'ha donat en contractes licitats de forma regular a través de processos de renegociació que permetien a les empreses obtenir rendes injustificades de l'Administració. És molt difícil estimar el cost d'aquest tipus de corrupció, atès que només se'n descobreix una part i per avaluar-ne els efectes faria falta conèixer l'escenari contractual, és a dir, quin hauria estat el resultat de l'adjudicació competitiva dels contractes. A més, aquestes pràctiques anticompetitives sovint estan motivades per la por dels gestors públics als procediments oberts on poden sorgir problemes com les baixes temeràries. Segons la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), el cost d'aquestes pràctiques podria acostar-se al 4,5% del PIB anual. Encara que aquesta xifra és probablement una cota superior, estimada extrapolant dades de Transparència Internacional sobre països amb pitjors institucions, és indubtable que incrementar la transparència i la competitivitat dels mecanismes d'adjudicació a Espanya tindria un efecte positiu sobre la productivitat del sector públic.

En tot cas, si deixem de banda temes com el control dels problemes de negociació i corrupció que poden aparèixer sobre aquest tipus d'activitats, podem concloure que és natural que les administracions externalitzin activitats on les empreses privades tenen un gran avantatge i els contractes necessaris són relativament senzills.

El següent tipus de projectes pel que fa al nivell de complexitat són aquells en els quals es transfereix a l'empresa privada no només la construcció sinó també la gestió del projecte o prestació del servei. Aquest contracte de concessió és el cas més senzill de les anomenades associacions publicoprivades o APP perquè la titularitat de la infraestructura és pública encara que la gestió durant un període de temps està en mans privades. El cas prototípic són les autopistes de pagament. Els seus avantatges sobre altres models de gestió són essencialment dos. El primer és que licitar de manera conjunta la construcció i la gestió permet assolir les sinergies potencials

Incrementar la transparència dels mecanismes d'adjudicació a Espanya tindria un efecte positiu sobre la productivitat del sector públic

entre ambdues activitats. L'empresa construeix la infraestructura tenint en compte com minimitza el cost de gestionar-la. El segon avantatge està relacionat amb la selecció de projectes. L'empresa privada pot tenir informació addicional sobre la demanda per a la infraestructura. Associar la remuneració que rep amb la demanda permet, en teoria, alinear potencialment els incentius de l'empresa i l'Administració.

Les APP, tanmateix, incorporen els mateixos problemes potencials de contractació descrits al cas anterior però n'afegeixen de nous, com veurem a continuació. El primer i fonamental és el seu ús per proporcionar un servei públic gratuït i eludir regles fiscals relacionades amb el dèficit públic. Això succeeix sovint en els contractes de concessió quan el pagament no el fa el consumidor sinó l'Administració mitjançant els anomenats peatges a l'ombra. En el cas de les autopistes, el contracte de concessió estipula que cada cop que un cotxe circula per la infraestructura la concessionària rep un pagament. En aquests casos les APP permeten a l'Administració construir infraestructures sense que el cost s'incorpori als càlculs de dèficit públic corrent. Considerem un exemple. Suposem que una Administració vol construir una autopista amb un cost de mil euros i una despesa anual de gestió de cent euros. Si l'Administració licita la construcció i gestiona directament la infraestructura, els mil euros s'incorporaran com a deute públic. Tanmateix, si es licita com a APP durant deu anys, l'Administració pot no haver de pagar-ne la construcció i, a canvi, comprometre's a pagar un cànon per l'ús de la infraestructura de tal manera que cada cop que un cotxe passi per ella l'empresa rebi una remuneració. Evidentment, l'empresa no voldrà avenir-se a aquest acord si no rep com a mínim 200 euros a l'any. Quant al contribuent, ambdós casos acaben comportant la mateixa despesa, però en el segon no hi ha un registre comptable de l'increment del deute. Té això sentit? Evidentment, no. En el segon cas l'Administració està comproment part dels ingressos futurs (cent euros més a l'any) sense que això quedi reflectit al balanç de la gestió. Aquesta mateixa distorsió no és específica dels peatges a l'ombra i pot aparèixer també amb els pagaments per disponibilitat.

Aquesta manera d'eludir els compromisos fiscals ha fet que aquest tipus de contracte, originalment dissenyat per a autopistes, s'hagi estès a la provisió de molts serveis com la gestió de l'aigua i la construcció de dessaladores o la construcció d'hospitals en combinació amb la gestió de serveis no sanitaris.⁶ Això explica per què en molts casos observem APP quan no semblen existir sinergies entre la construcció i la gestió i que, per tant, es podrien haver licitat de manera separada. D'aquesta manera el contracte podria haver recaigut en una empresa especialitzada en cadascuna de les activitats, fet que reduiria el cost total o augmentaria la qualitat del servei.

El segon problema és l'asimetria pel que fa a la gestió de les pèrdues i beneficis de la concessió i que genera com a resultat una mala selecció dels projectes que es realitzen. Habitualment suposem que l'adjudicació competitiva de la concessió garanteix que l'empresa guanyadora obtindrà uns ingressos que compensaran les despeses de construcció i gestió a més d'un marge raonable que remunerarà el capital invertit. No obstant això, les concessions estan subjectes a risc de demanda. Desviacions a l'alça comporten beneficis addicionals mentre que baixes demandes generen pèrdues. Habitualment les dues situacions són tractades de manera molt diferent. Posem com a exemple l'autovia M-45 de Madrid, gestionada sota un peatge a l'ombra durant 25 anys. La seva demanda va ser molt més gran del que cabia esperar i durant els tres primers anys d'exploració (entre el 2002 i el 2005) l'empresa concessionària va recuperar gairebé la meitat del cost de la inversió, fet que significa que al final de la seva vida la concessió generarà beneficis significatius.⁷ El cas contrari el tenim en les autopistes radials al voltant de Madrid, gestionades sota un sistema de peatge convencional que pagaven els usuaris directament. El trànsit durant els primers anys va ser molt inferior a l'esperat i la seva situació de fallida ha portat l'Administració pública a assumir la propietat de la concessionària i, per tant, els seus deutes.

Aquesta asimetria es deu al fet que les concessions estan protegides a Espanya per l'anomenada responsabilitat patri-

monial de l'Administració (RPA). L'RPA s'ha interpretat com una garantia que l'empresa concessionària rep que si el negoci no és viable serà compensada pel cost de construcció que no hagi recuperat per la via dels peatges. Aquest és el cas, tot i que la llei de concessions estableix que el risc i ventura van a compte de l'empresa concessionària. En canvi, els beneficis associats a una demanda superior a l'esperada estan blindats pel contracte de concessió.

Com és natural, aquesta asimetria dona lloc a un biaix a l'hora d'escollir els projectes que es fan. Les empreses accepten o fins i tot poden arribar a promoure projectes amb una rendibilitat esperada molt baixa perquè saben que si les coses surten malament seran compensades. Aquest mecanisme explica la proliferació del que s'han anomenat elefants blancs. Aquests són projectes amb un valor social que no compensa el cost de construcció i gestió però que, tanmateix, són assumits per la iniciativa privada.

De nou el cas de les autopistes és paradigmàtic d'aquest fenomen. Tal com demostra el treball de Baeza i Vasallo (2011) totes les autopistes adjudicades a Espanya fins al 2004 (incloent-hi les radials de Madrid) van tenir un trànsit durant el primer any de funcionament que va ser com a mínim un 20% inferior (i en algun cas fins a un 80% menor) al que s'havia estimat quan es van dissenyar. Aquest desfasament no és temporal i pràcticament en totes les concessions el trànsit cinc anys després continuava sent significativament inferior al previst.

No només l'existència de l'RPA ha minimitzat la pèrdua de les empreses en cas de baixa demanda. El mateix disseny del negoci concessional genera incentius perversos a l'hora de seleccionar projectes. Les empreses concessionàries han estat instruments creats *ex professo* per la constructora per gestionar la infraestructura. Aquestes concessionàries tenien un capital mínim, contractaven la constructora i eren les dipositàries dels crèdits que l'empresa havia d'obtenir dels bancs i caixes d'estalvis.⁸ Aquest disseny feia que la constructora que promovia la concessió cobrés per tota la seva feina independentment de si el projecte era reeixit. Si el negoci era rendible, la participació a la concessionària li reportaria beneficis addicionals. En cas contrari, la responsabilitat limitada blindava el constructor de possibles pèrdues. En aquest sentit, els incentius a la selecció de projectes requeria en els finançadors

6 Una variació d'aquest sistema pot ser darrere de l'M-30 de Madrid. Es va crear una societat mixta per al seu manteniment, amb la qual l'Ajuntament es comprometia a aportar recursos per garantir als inversors privats un rendiment fix molt per sobre del tipus de mercat. Vegeu http://www.eldiario.es/madrid/Ayuntamiento-estudia-sangria-contrato-M-30_0_506749723.html.

7 Vegeu https://elpais.com/diario/2005/08/08/madrid/1123500254_850215.html.

8 Vegeu Bel et al. (2017) per a un estudi detallat d'aquest cas.

i futurs creditors de la concessionària i en la seva habilitat per avaluar correctament el risc del projecte. L'RPA i la gestió d'algunes caixes durant les darreres dècades, marcada per les interferències polítiques, eliminaren aquest mecanisme de control.

El cas extrem de la mala selecció de projectes, generada en aquest cas no sobre un risc de demanda sinó sobre un risc tecnològic, és l'anomenat projecte Castor, que ja ha donat lloc a sentències judicials controvertides.⁹ Aquesta era una infraestructura d'emmagatzemament de gas aprofitant una falla tècnica per la qual l'Administració establia un cànon que les empreses gasístiques haurien de pagar pel seu ús. Era un projecte tècnicament complicat que, com es va veure, va donar lloc a nombrosos microsismes a prop de la costa i que el van fer inviable. En aquestes condicions el Ministeri d'Energia va aprovar el 2014 un real decret llei pel qual es feia efectiva l'RPA i permetia a l'empresa privada recuperar la inversió. No obstant això, és raonable suposar que en un projecte tan complex l'empresa tenia un avantatge informatiu sobre la viabilitat tècnica i coneixia millor que l'Administració els riscos. Per tant, des de la perspectiva econòmica, hauria d'haver estat l'empresa, com a part més informada, la que assumís la major part del risc de l'operació. En canvi, és probable que aquest projecte es portés endavant perquè l'existència de l'RPA va eximir l'empresa de tot risc, garantint només beneficis.

Un altre cas il·lustratiu és el de TP Ferro, una empresa privada participada a parts iguals per ACS i Eiffage i que explota la via d'alta velocitat que connecta Perpinyà i Figueres. Aquesta empresa rep els ingressos mitjançant un cànon pagat per cada tren que utilitza la infraestructura. Malgrat que el primer tren va començar a circular el 2010, la concessió va haver de ser renegociada ja el 2014 i el 2016 va entrar en procés de liquidació, reclamant l'RPA per un import de 400 milions d'euros, al·legant falta de trànsit. Aquest baix trànsit, però, era quelcom esperable tenint en compte que l'ús de la infraestructura requeria locomotores que funcionessin amb tres voltatges i dos sistemes de senyalització diferents, requisits per als quals cap màquina de mercaderies actual està homologada.¹⁰

9 Vegeu https://www.eldiario.es/economia/TC-inconstitucional-indemnizacion-almacen-Castor_0_721278546.html.

10 Actualment només circulen, amb llicència transitòria, màquines antigues de Renfe de la sèrie 252, adaptades per ser tritensió i per a l'ús de mercaderies. Vegeu <http://nadaesgratis.es/gerard-llibet/inversiones-ruinosas-s-a-y-con-tp-ferro-ya-van>.

Des del punt de vista econòmic, hi ha dues solucions per evitar aquesta asimetria en el tractament dels ingressos i dels costos i els seus efectes perniciosos sobre la selecció de projectes. La primera és establir que quan una concessió entri en fallida s'hagi de liquidar i s'adjudiqui a una nova concessionària mitjançant una subhasta. El pagament resultant es convertiria en una compensació per als creditors de l'antiga concessionària. Així, es vincularia el pagament al valor present del rendiments de la concessió i no al cost de la construcció, com succeeix en el cas de l'RPA. Com a resultat, si la selecció de projectes és dolenta la concessionària i els seus creditors incorrerien en les pèrdues corresponents. Els recents canvis legislatius en la regulació de les concessions apunten en aquesta direcció i són benvinguts.

Un mecanisme complementari és utilitzar les anomenades concessions de durada variable. Aquest sistema, promogut en diversos treballs pels acadèmics Engel, Galetovic i Fisher (1997, 2001), consisteix que les empreses llicitin per una concessió d'acord amb el valor descomptat al dia de l'adjudicació dels rendiments que estan disposats a rebre per ella. Cada any els beneficis derivats de la gestió de la concessió (ingressos per peatge menys el cost de manteniment) es descomptarien de l'import que l'empresa ha llicitat inicialment i quan aquest import arribés a zero la concessió es liquidaria. Com a resultat, si la demanda fos més baixa del que s'esperava, la concessió s'allargaria tant temps com calgués per cobrir el que l'empresa va licitar, però si la demanda resultés ser superior, el temps de concessió es podria reduir substancialment. Aquest mecanisme té dos avantatges fonamentals respecte a la concessió tradicional de durada fixa. El primer és que elimina el risc de demanda. Això és eficient perquè, com a mínim en el cas de les autopistes, l'empresa habitualment no té control sobre la demanda que la infraestructura rep. A més, les concessionàries afronten el risc que l'Administració decideixi crear, per exemple, una alternativa gratuïta en el futur que desplaci part de la demanda.¹¹ El segon avantatge és que aquest mecanisme elimina el tractament asimètric que tenen les pèrdues i els beneficis en les concessions (en ambdós casos l'empresa recupera únicament i exclusivament el que va licitar en el mecanisme competitiu d'adjudicació) i, com a resultat, es redueixen els incentius de construir elefants blancs.

11 És cert que les empreses poden afectar la seva demanda directament mitjançant l'estat de manteniment i conservació de la infraestructura. Però, tal com expliquen Engel, Galetovic i Fisher, aquestes variables són fàcils d'especificar com a part del contracte i verificables per part de l'Administració.

“En països on la qualitat institucional és més alta es poden abordar amb èxit APP més ambicioses i complexes”

No obstant això, Ganuza i Llobet (2017) mostren que, en un entorn on l'empresa pot obtenir informació independent de l'Administració sobre la rendibilitat del projecte, les concessions de durada variable, tot i ser superiors a les concessions convencionals, poden no ser òptimes precisament perquè, en eliminar el risc de demanda, no generen incentius suficients perquè l'empresa adquireixi informació addicional. Aquest treball també demostra que mecanismes que compensen pèrdues com l'RPA generen incentius encara més baixos i contribueixen, per tant, a la proliferació d'elefants blancs.

Per suposat, la discussió anterior no aplica a totes les concessions i en alguns casos pot ser òptim transferir part del risc de demanda a l'empresa. Això succeeix, per exemple, quan l'empresa té control sobre la qualitat del servei i, per tant, afecta la demanda. L'exemple més senzill seria una concessió de cafeteria en què la qualitat del servei determina el seu èxit comercial.

El cas més complex des del punt de vista dels incentius correspon a la situació en què la concessionària pot afectar la qualitat del servei però no hi ha senyals de demanda perquè es proveeix de manera gratuïta i l'Administració paga directament a l'empresa. Aquest és un cas molt habitual en les concessions recents i inclou situacions molt rellevants des del punt de vista dels serveis públics, com són les APP per a la provisió de l'assistència sanitària.

Aquest escenari no té un paral·lel clar en el cas de les empreses privades. Quan una organització decideix externalitzar un servei paga un preu que assenyala, mitjançant la competència, la seva qualitat. És a dir, no hi ha casos en què una empresa presta un servei, però el pagament el fa una tercera part. No obstant això, podem utilitzar com a analogia el cas que apareix quan una empresa s'ha de proveir d'un servei mitjançant un departament intern. Per exemple, quan un fabricant de cotxes decideix produir internament els frens dels seus vehicles prescindint del mecanisme generador d'incentius que significa la competència i ha de crear un sistema propi d'incentius que garanteixi la qualitat i la minimització de costos. Aquest és un

repte per a moltes organitzacions perquè els departaments interns que produeixen aquests béns i serveis, els denominats centres de costos, tenen una demanda captiva i estan protegits dels riscos que apareixerien en una situació de mercat. Per solucionar-ho, l'organització proporciona incentius interns mitjançant contractes que premien increments en el valor i disminucions en els costos. Aquests contractes requereixen incorporar mecanismes de mesura i posar preus interns que assignin valor sense un mercat que determini la contribució de cada un dels components a la producció. Tots aquests processos són costosos i imperfectes, i generen ineficiències. La més important és la determinació interna dels preus de transferència que, en darrera instància, té efectes sobre el rendiment relatiu dels diferents departaments i comporta importants costos d'influència. Aquest és el nom que reben en la bibliografia sobre organització els esforços interns dels agents per apropiat-se de rendes sense generar valor afegit per a l'organització.

Si aquesta és una situació complexa en una empresa, en què la jerarquia afegeix flexibilitat i evita haver de crear contractes formals, la situació a l'Administració pública és un repte encara més gran per dos motius. El primer és que en les APP on es compensa l'empresa per la construcció d'una infraestructura, la concessió és de llarga durada, fet que obliga a escriure contractes amb molt poca flexibilitat a fi de garantir els incentius per invertir. El segon repte és que molts dels serveis que es proporcionen gratuïtament als ciutadans són multidimensionals, cosa que fa la mesura de la qualitat particularment complexa.

Aquí, l'exemple paradigmàtic és el cas sanitari. Considerem una APP adjudicada competitivament a una empresa que es compromet a construir un hospital de propietat pública i gestionar els serveis sanitaris per un període de 10 o 20 anys. En aquest cas, els pacients no paguen pel servei i la demanda és en gran part captiva. Els incentius a una provisió adequada dels serveis sanitaris seran determinats pel contracte que l'Administració hagi especificat per a aquesta concessió. El contracte hauria de remunerar la qualitat del servei i introduir penalitzacions quan no s'assoleixin els objectius. Tanmateix, la qualitat d'aquest servei és molt difícil de mesurar per diverses raons. Primer, molts dels resultats de l'atenció sanitària tenen efectes a llarg termini, inclús després que la concessió s'hagi extingit. Segon, la correcta avaluació de la qualitat sanitària requereix l'ús d'informació qualitativa per part dels experts. Però introduir aquests criteris en un contracte incrementa la discrecionalitat i, amb ella, el risc que suporta l'em-

presa guanyadora, i que s'acabarà reflectint en un preu més alt d'adjudicació. Per altra banda, la utilització de criteris sub-jectius podria donar lloc al conegut risc de captura del regula-dor per part de l'empresa.¹² Tercer, per evitar aquests riscos, la qualitat habitualment s'especifica al contracte mitjançant la mesura d'indicadors quantitatius. En aquest cas, hi ha ele-ments de qualitat que aquests indicadors no poden reflectir, generant el que els economistes anomenem el problema de la multitasca.¹³ Aquest problema apareix quan una empresa concessionària es concentra a maximitzar els indicadors de la qualitat en lloc de la qualitat per si mateixa. Per això, tot allò que el contracte no és capaç de capturar amb un indicador quantitatiu queda relegat dins de les prioritats de l'empresa. El cas més important, com ja hem esmentat abans, és l'impacte a llarg termini de les decisions sanitàries. A més, fins i tot dins dels indicadors quantitatius, la concessionària es concentrarà en aquells que són més fàcils d'assolir i no en aquells que requereixin més esforç o els que tinguin més risc. Les admi-nistracions intenten mitigar aquest problema assignant pon-deracions a cada una de les dimensions. Però fins i tot en aquest cas, com es desconeixen les funcions de costos de les empreses sempre existiran oportunitats d'arbitratge.

Els problemes que poden sorgir en la pràctica han estat molt ben resumits per l'extinta Comissió Nacional de la Competèn-cia (CNC, 2013). A més dels associats a la provisió i mesura de la qualitat, l'informe recalca que la concurrència a la licitació en aquests serveis acostuma a ser baixa, fet que comporta preus més alts dels que es justificarien per la provisió del servei. A més, en aquests mercats la competència entre hospitals pú-blics i privats representa un repte addicional si, a més, com succeeix a la pràctica, la mateixa empresa pot estar gestionant ambdós tipus de centre en el mateix mercat. L'informe també destaca que sovint els pagaments que l'empresa rep per paci-ent són força alts en comparació amb la penalització quan l'empresa no assoleix els objectius de qualitat, fet que esbiaixa així les seves decisions envers la minimització de costos.

Comentaris finals

La discussió anterior permet apuntar circumstàncies en les quals les APP poden ser útils per a la provisió d'infraestruc-tures. S'haurien de reservar per a aquells serveis en què la

qualitat és fàcil de mesurar, es financen en gran part pels peatges que paguen els usuaris (i evitar tant com sigui pos-sible els peatges a l'ombra i els pagaments per disponibili-tat), hi ha sinergies entre la construcció i el manteniment del servei o tenim evidència que la participació d'una empresa privada comporta millores substancials en la gestió.

Finalment, l'èxit d'aquest tipus de gestió també depèn con-siderablement de la qualitat institucional del país. Contractes de gestió privada impliquen riscos tant per als ciutadans com per a l'empresa. D'una banda, hi ha un risc associat a la captura (o corrupció) i l'assignació de la concessió no a l'empresa més eficient sinó a la més propera als gestors de l'Administració, cosa que encareix el servei. De la mateixa manera, es pot optar per una APP com a manera d'ocultar als ciutadans els costos de la infraestructura en les xifres dèficit públic i no per la seva eficiència més alta. D'altra ban-da, hi ha un risc associat a la inseguretat jurídica, si l'empre-sa sospita que l'Administració renegarà del seu contracte. En països on la qualitat institucional és més alta i on, per tant, són més baixos tant el risc de captura com el compor-tament oportunista de l'Administració es poden abordar amb èxit APP més ambiciosos i complexes. ■

Referències bibliogràfiques

- Baeza, M.; Vassallo, J. M.** (2011). "La intervención de la Administración ante las dificultades financieras de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje". *Presupuesto y Gasto Público* (núm. 65/2011, p. 51-60).
- Bel, G.; Bel-Piñana, P.; Rosell, J.** (2017). "Myopic PPPs: Risk allocation and hidden liabilities for taxpayers and users". *Utilities Policy* (núm. 48, p. 147-156).
- CNC** (2013). *Aplicación de la guía de contratación y competencia en los procesos de licitación para la provisión de la sanidad pública en España*.
- Engel, E.; Fischer, R.; Galetovic, A.** (1997, maig). "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities". *American Economic Review* (vol. 2, núm. 87, p. 68-72).
- Engel, E.; Fischer, R. D.; Galetovic, A.** (2001, octubre). "Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising". *Journal of Political Economy* (vol. 5, núm. 109, p. 993-1020).
- Engel, E.; Fischer, R. D.; Galetovic, A.** (2014). *The Economics of Public-Private Partnerships*. Cambridge University Press.
- Ganuza, J. J.; Llobet, G.** (2017). "The Simple Economics of White Elephants". *CEMFI Working Paper 1701*.
- Holmström, B.; Milgrom, P.** (1991). "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design". *Journal of Law, Economics, & Organization* (vol. 7, p. 24-52).
- Stigler, George J.** (1971). "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics* (vol. 2, p. 3-21).

¹² Stigler (1971) va introduir aquest problema en la bibliografia econòmica.

¹³ Una de les referències clàssiques és Holmström i Maskin (1991).

UNA VALORACIÓ DE L'ÚS DE LES FÓRMULES DE COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA PER AL FINANÇAMENT D'INVERSIONS DE LA GENERALITAT¹

Jordi Sort
Marc Noguera

Direcció General de Pressupostos, Departament
de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda,
Generalitat de Catalunya

El context econòmic i normatiu que va impulsar la col·laboració publicoprivada a la Generalitat

En el tombant de segle, amb l'objectiu de complir els requisits exigits per incorporar-se a la moneda única, molts països europeus van haver de fer importants esforços per ajustar les seves finances. La inversió pública va centrar una part important de l'ajust però va trobar parcialment una via d'escapament en les formes de col·laboració publicoprivada (CPP), que permetien diluir l'impacte de la inversió en els pressupostos en diversos exercicis. La fórmula consisteix en un acord pel qual la part privada cerca el finançament i executa la inversió pel seu compte i s'encarrega de l'exploració i el manteniment per un període llarg de temps a canvi d'un cànon que li paga l'Administració o bé els usuaris o una combinació d'ambdós; al final del contracte, l'Administració pas-

sa a ser la propietària de la infraestructura o equipament. El fet més rellevant és que es produeix una transferència de riscos a la part privada que van més enllà de la simple construcció.

En el cas de Catalunya, a aquest repte se n'hi afegia un de propi: la insuficiència del finançament de la Generalitat i en particular del de la seva inversió pública. En els traspassos de serveis, efectuats majoritàriament durant els anys 80 del segle passat, el criteri denominat del *cost efectiu* va limitar els recursos transferits per al finançament de la inversió a una estimació del cost de la inversió de reposició, en una època en la qual, al conjunt de l'Estat, l'estoc públic de capital encara era relativament migrat. A més, Catalunya, en la seva condició de regió rica en el marc estatal, tampoc no podia accedir al mecanisme creat per l'Estat per al finançament de la inversió nova, el Fons de Compensació Interterritorial, i, en una mesura molt inferior a altres governs autonòmics, als fons europeus de desenvolupament regional i de cohesió. De manera que el seu mecanisme de finançament ordinari de la inversió nova va acabar essent, majoritàriament, l'endeutament.

A més, en les dècades següents, un cop assumits els traspassos de serveis, al dèficit històric en infraestructures que

¹ Agraïm les observacions d'Anna Tarrach i Salvador Maluquer que ens han ajudat a millorar aquest article.

patia el país, que llastava la capacitat de creixement de l'economia, s'hi va afegir la necessitat de disposar de més equipaments per a la prestació de serveis a la ciutadania en matèria de salut, ensenyament, seguretat ciutadana i serveis judicials i penitenciaris. Cal recordar que del 2002 al 2008, inclosos, la població de Catalunya va augmentar en més d'un milió de persones; i també que en aquest període es produeix el desplegament massiu dels mossos d'esquadra en substitució de la policia de l'Estat.

Tot això va coincidir en el temps amb el fet que es van començar a imposar amb força les mesures legislatives que limitaven la capacitat d'accés a l'endeutament per part de les administracions públiques en el marc de la normativa europea del Pacte d'estabilitat i creixement.² Aquí cal recordar que el concepte rellevant de resultat pressupostari d'acord amb el Sistema Europeu de Comptes de l'Eurostat (SEC) és el resultat no financer, que no es limita al resultat corrent sinó que abasta també els ingressos i despeses de capital (inversió pública i subvencions a la inversió privada); és a dir, la inversió que es finança amb recurs al deute repercuteix en el dèficit no financer. En conseqüència, aquest segon condicionant, les limitacions a l'accés a l'endeutament, va resultar crucial per explicar el recurs de la Generalitat a diverses fórmules de finançament de la inversió que permetessin diferir el seu impacte en els pressupostos, entre aquestes les CPP.

Una primera sortida per evitar les limitacions a la inversió va ser la de vehicular una part de la inversió pública a través d'entitats que no estiguessin incloses en l'àmbit de consolidació que era objecte de control; algunes que ja existien, com Gestió d'Infraestructures, SA (GISA) i Regs de Catalunya (REGSA), i d'altres de nova creació, com Infraestructures Ferroviàries de Catalunya (IFERCAT), a la qual es va encarregar la Línia 9 del metro de Barcelona, o ICF Equipaments, SAU, a la qual es va encarregar la promoció i la gestió d'equipaments en àmbits diversos com centres escolars, centres d'atenció primària, comissaries o equipaments socials. Amb

2 L'any 2001, l'Estat va aprovar la primera legislació d'estabilitat pressupostària que obligava totes les administracions públiques a elaborar i liquidar els seus pressupostos en equilibri o superàvit. L'any 2016, el nou govern de l'Estat va alleugerir aquesta legislació en establir l'objectiu d'estabilitat en funció de l'evolució del cicle econòmic i, pel que fa a la inversió, va admetre amb caràcter excepcional una petita desviació de l'objectiu de dèficit per atendre programes d'inversió que tinguessin un impacte significatiu sobre la productivitat..

diferent fortuna en cada cas, durant uns anys, ni la inversió ni l'endeutament d'aquestes societats va computar als efectes del compliment dels objectius d'estabilitat.

També en una primera fase es va recórrer a figures jurídiques que, sense ser pròpiament el que entenem per CPP, permetien esquivar en el curt termini l'impacte de la inversió i l'endeutament en els pressupostos. Són els casos del contracte d'abonament total del preu, més conegut com a mètode alemany, pel qual es demora el pagament de l'obra al constructor fins que aquesta es posa a disposició de l'Administració (que pot pagar d'una sola vegada en aquest moment o a terminis) si bé inclou, a més dels costos d'execució del projecte, també els costos financers; i dels censos emfitèutics, com a recurs al deute en situar-se fora de l'àmbit de més fàcil control de l'endeutament bancari i com a instrument d'adquisició d'actius.

Tanmateix, amb el transcurs del temps aquests mecanismes alternatius aviat van anar quedant progressivament invalidats en ser incorporats a l'àmbit de consolidació i al càlcul del resultat no financer de la Generalitat. Així, les CPP van acabar essent l'única alternativa factible per evitar la repercussió immediata de la inversió en els pressupostos.

Convé aclarir, abans d'avançar més, que, al marge de la normativa que regula la relació juridicoeconòmica de les CPP, és molt rellevant la consideració que aquestes operacions tenen en termes de Comptabilitat Nacional segons el Sistema Europeu de Comptes (SEC) perquè determinarà si la inversió objecte de contracte té impacte en els pressupostos a mesura que s'executa o l'impacte es produeix a mesura que l'Administració es fa càrrec dels canons periòdics.

Els instruments de col·laboració publicoprivada utilitzats per la Generalitat³

Els tres principals instruments de CPP que ha utilitzat la Generalitat han estat les concessions, els drets de superfície i els arrendaments operatius. També en una ocasió s'ha emprat la figura del contracte administratiu de col·laboració publicoprivada previst als articles 11 i 19 del Text refós de la Llei de contractes del sector públic.

3 Per claredat de nomenclatura cal tenir present que a la normativa de Comptabilitat Nacional, l'Eurostat qualifica com a CPP només aquells contractes en què el pagament a la part privada procedeix de les administracions públiques i quan el pagament recau en els usuaris qualifica els contractes de concessions.

Les concessions⁴

La Generalitat ha utilitzat aquesta figura del dret públic en diverses ocasions. Les primeres concessions van ser licitades per l'Autoritat del Transport Metropolità de Barcelona (ATM) amb l'objecte de construir i explotar els tramvies del Baix Llobregat (1998) i del Besòs (2002) per un termini de 27 anys. La retribució del concessionari es fa a través de la tarifa tècnica que ofereixen els licitadors al concurs públic. La diferència entre aquesta tarifa i el preu del bitllet és aportada per l'ATM. Addicionalment, les concessionàries compten amb subvencions de capital de la Generalitat de Catalunya per facilitar el finançament de la inversió.

A continuació, l'any 2003 es va licitar la concessió per a la construcció i explotació de la Ciutat de la Justícia de Barcelona i de l'Hospitalet de Llobregat. Aquest equipament, que és el més gran dels impulsats per la Generalitat, centralitza els edificis judicials de les dues ciutats. La concessionària assumeix al seu risc i ventura la construcció, el finançament i l'explotació dels edificis i té dues fonts de recursos per recuperar la inversió efectuada: d'una ban-

4 En anys més recents la Generalitat ha utilitzat aquesta figura per a l'obtenció d'ingressos, no per a finançament d'inversions, amb les operacions de venda d'actius dels túnels de Vallvidrera i Cadí i de la concessió d'Aigües Ter-Llobregat.

da, el cànon que li abona la Generalitat en concepte de contra-prestació mensual per l'ús i el manteniment dels espais destinats a serveis judicials i, d'una altra, els ingressos derivats de l'arrendament a tercers d'una part dels immobles objecte de la concessió, la qual està destinada a oficines, aparcaments i comerços.

El mateix 2003, es va formalitzar el contracte per a la redacció dels projectes, l'execució, l'explotació i el manteniment de la xarxa de distribució del reg Segarra-Garrigues⁵ pel qual es preveia que la concessionària executaria la inversió en 10 anys. Per tal de recuperar la inversió, una part va a càrrec dels regants (tarifa de servei) i la resta, de la Generalitat en 20 anualitats que incorporen interessos pel saldo acumulat no liquidat. Addicionalment, una vegada completada la inversió, la concessionària disposa d'un període de 30 anys

5 En el marc del sistema de regadiu del Segarra-Garrigues, addicionalment a la concessió de la construcció i explotació de la xarxa, el 2006 la Generalitat va signar un conveni amb la societat estatal CASEGA, ara integrada dins de la societat també estatal ACUAES, pel qual la Generalitat es fa càrrec del 50% del cost de la inversió del canal principal i la presa d'Albagés més els interessos per l'ajornament del pagament, que es preveu que pugui recuperar dels regants. Els pagaments s'allarguen fins a l'any 2037 per un import total de 397,3 milions d'euros.

Quadre 1. Concessions licitades per la Generalitat i les seves entitats¹ (en milions d'euros, IVA inclòs)

Any de licitació	Objecte de la concessió	Licitador	Nombre de licitadors	Durada (anys)	Inversió en obra ²
1998	Tramvia del Baix Llobregat	ATM	4	27	220,2
2002	Tramvia del Besòs	ATM	1	27	221,0
2003	Ciutat de la Justícia	Generalitat	2	35	253,8
2003	Xarxa de regadiu Segarra-Garrigues ³	REGSEGA	2	40	1.054,9
2003	Crta. C-16 Sant Fruitós de Bages-Berga	Generalitat	3	33	176,7
2005	Crta. C-35 Maçanet-Platja d'Aro	Generalitat	6	33	48,7
2005	Crta. C-14 Reus-Alcover	Generalitat	7	33	47,5
2006	Crta. Vic-Ripoll	Generalitat	5	33	225,3
2007	Eix Transversal C-25 Cervera-Caldes de Malavella	Generalitat	4	33	708,3
2008	Eix diagonal Vilanova de la Geltrú-Manresa	Generalitat	2	33	368,4
2008	Estacions tram I Línia 9 metro de Barcelona	IFERCAT	1	33	1.016,5
2008	Estacions tram IV Línia 9 metro de Barcelona	IFERCAT	1	32	624,2
2010	Estacions tram II Línia 9 metro de Barcelona	IFERCAT	1	32	752,8
Total					5.718,2

¹ No s'hi inclouen les actuacions licitades per l'Agència Catalana de l'Aigua.
² Import de la inversió inicial ofertada per l'adjudicatari. No s'hi inclouen expropiacions, restitució de serveis afectats, revisió de preus ni altres despeses (projectes, intercalars, reposició, etcètera).
³ Inclou la redacció de projectes.

per a l'explotació de la xarxa de reg, al llarg del qual té el dret a percebre una tarifa que té una part variable en funció dels metres cúbics d'aigua de cada regant (que s'actualitza segons una fórmula ponderada de les variacions de l'IPC i el preu de l'energia) i una part fixa per hectàrea a càrrec de la comunitat de regants però que està subvencionada en gran part per la Generalitat. Durant la fase d'explotació la concessionària està sotmesa a penalitzacions de diversa naturalesa en cas d'incompliment. Es preveu el reequilibri de la concessió, entre altres motius, en cas de variació substancial de les previsions d'explotació del canal principal. De moment l'obra s'ha executat només al voltant d'un 70%.

Posteriorment, en el període 2005-2009,⁶ es van fer obres de construcció de noves carreteres i desdoblament de carreteres existents mitjançant el sistema de concessió per a la construcció, conservació i explotació de la via amb retribució a la concessionària mitjançant peatge a l'ombra, és a dir, pagat per l'Administració en lloc de l'usuari. Aquestes concessions tenen una durada de 33 anys inclòs el període de construcció. Les obligacions i riscos de la concessionària són, entre d'altres:

- La redacció del projecte constructiu (que estarà basat en l'avantprojecte de construcció i explotació de l'obra i en el projecte de traçat aprovats per la Generalitat), la construcció de la infraestructura i la seva conservació i explotació en tota la seva extensió.
- La construcció és a risc i ventura de la concessionària i no es preveu la revisió de preus llevat dels casos d'aparició de sobre costos aliens a la gestió realitzada per l'empresa i que deriven d'una iniciativa de l'Administració. Als últims concursos es va incloure l'obligació de la concessionària d'assumir les indemnita-

cions conseqüència dels procediments d'expropiació i de la restitució de serveis afectats.

- També és a risc i ventura de la concessionària el finançament i les seves condicions, l'evolució del trànsit i les condicions geològiques i geotècniques del terreny.
- S'inclouen clàusules de progrés tecnològic de manera que la concessionària ha d'explotar i mantenir la infraestructura d'acord amb el que disposi la normativa en cada moment.
- Existeixen penalitzacions per disponibilitat (per exemple, en cas d'interrupció parcial o total del servei), per sinistralitat i d'altres referides al manteniment.
- En extinguir-se la concessió l'eix viari passa a titularitat de la Generalitat i ho ha de fer perfectament conservat, en bon estat de funcionament i capacitat per prestar el servei.

La retribució a les concessionàries es calcula segons una tarifa en euros per vehicle i quilòmetre recorregut per a vehicles lleugers i una de superior per a vehicles pesants. Aquestes tarifes són planes durant tota la durada de la concessió llevat del cas de la concessió de la C-16, tram Sant Fruitós de Bages-Berga, en què són creixents a una taxa del 2,5% anual.

Finalment, entre el 2008 i el 2010, l'empresa pública IFERCAT va licitar tres concursos per a la construcció, conservació i manteniment de les estacions dels trams I, II i IV de la Línia 9 del Ferrocarril Metropolità de Barcelona, per un període de 32-33 anys. En aquests casos, les concessionàries assumeixen el risc de construcció i manteniment i com a contraprestació reben de l'Administració un cànon per l'ús de cadascuna de les estacions. La forma prevista inicialment per al finançament de les obres de construcció de la Línia 9 era el mètode alemany, que permetia ajornar els pagaments a canvi d'un cost per interessos. Tanmateix, atès que el lleuger endarreriment dels pagaments aconseguït no compensava aquest major cost, l'any 2004, el Govern va decidir emprar el sistema clàssic de pagament pressupostari de les certificacions d'obra. Però els rellevants increments de costos que anaven sorgint a mesura que avançava l'obra, d'encaix impossible en el pressupost, van portar a prendre la decisió, l'any 2008, d'utilitzar el sistema de concessió per a la construcció de les estacions de tres dels quatre trams de la línia. Al quadre 1 es relacionen les concessions licitades per la Generalitat i les entitats del seu sector públic:

6 La Generalitat actua també com a concedent de tres autopistes de peatge explícit: INVICAT, autopistes Barcelona-Montmeló (C-33) i Montgat-connexió amb la carretera GI-600 de Blanes a Hostalric (C-31-C-32), per transferència de l'Estat (Reial decret 902/1995, de 2 de juny); AUCAT (autopista Castelldefels-Sitges-el Vendrell, per concessió efectuada l'any 1989), i AUTEMA (autopista Terrassa-Manresa, primer tram C-16). Tot i que són a càrrec dels usuaris, la Generalitat ha desplegat un règim de descomptes i d'obres complementàries a executar pel concessionari que generen en el cas de les dues primeres un deute amb la concessionària que, al respectiu venciment, el 2021 i el 2039, caldrà decidir si se li liquiden o si s'allarga la concessió (el deute acumulat a 31 de desembre de 2017 és de 316,2 M€). En el cas d'AUTEMA les compensacions es paguen anualment amb càrrec als pressupostos.

Els drets de superfície

La constitució del dret real de superfície per a la construcció d'un equipament que serà arrendat a la Generalitat és una fórmula importada del dret privat. La Generalitat atorga el dret a una empresa, pública o privada, a construir un edifici en un solar propietat de l'Administració i fixa el destí i les característiques de l'immoble. Una vegada construït, l'empresa, anomenada superficiària, l'ha d'arrendar a la Generalitat. L'arrendament finalitza quan s'extingeix el dret de superfície que s'estableix, segons els equipaments, entre 18 i 32 anys a partir de la constitució del dret. En aquest període, l'empresa adjudicatària ha de construir l'equipament i, mitjançant les quotes de lloguer, recuperar la inversió i obtenir la rendibilitat

prevista. Durant la vigència del dret real de superfície, la Generalitat és propietària del sòl i l'empresa és propietària de l'edifici. Quan s'extingeix el dret, la Generalitat passa a ser la propietària de l'edifici. A banda de la construcció de l'edifici i l'arrendament a la Generalitat, les bases del concurs normalment estableixen que el manteniment integral (preventiu, correctiu i substitutiu) de l'edifici és a càrrec de la superficiària.

Les obligacions i els riscos per a la superficiària són similars als que ha d'assumir un concessionari:

- La construcció és al seu risc i ventura, sense opció a revisió de preus i amb l'obligació d'assumir el cost de reposició dels serveis afectats i, si correspongués, de les expropiacions.

Quadre 2. Drets de superfície licitats per l'Administració de la Generalitat amb empreses privades
(en milions d'euros, IVA inclòs)

Any de licitació	Objecte del dret de superfície	Nombre d'edificis	Nombre de licitadors	Durada (anys)	Inversió en obra ¹
2003	Centres penitenciaris	1	3	30	74,6
2003	Comissaries	1	1	29	19,9
Subtotal 2003		2			94,5
2004	Jutjats	3	11	19	22,1
2004	Jutjats	3	11	26	16,9
2004	Jutjats	3	14	22	16,9
Subtotal 2004		9			55,8
2005	Centres penitenciaris	1	10	32	76,4
2005	Centres penitenciaris	1	9	21	38,3
2005	Comissaries	1	9	18	53,0
2005	Comissaries	2	8	21	17,3
2005	Comissaries	3	4	26	17,4
2005	Comissaries	5	2	26	14,7
2005	Comissaries	5	2	26	15,1
Subtotal 2005		18			232,2
2006	Jutjats	2	17	27	26,8
2006	Jutjats	2	14	27	24,3
2006	Jutjats	1	16	27	16,9
2006	Comissaries	2	10	26	19,1
Subtotal 2006		7			87,1
2008	Centres penitenciaris	1	11	32	101,9
Subtotal 2008		1			101,9
2009	Jutjats	1	5	27	23,8
2009	Centres penitenciaris	1	4	32	95,1
Subtotal 2009		2			118,9
Total		39			690,4

¹ Import de la inversió inicial oferta per l'adjudicatari. No s'hi inclouen expropiacions, restitució de serveis afectats, revisió de preus ni altres despeses (projectes, intercalars, reposició, etcètera).

● La redacció del projecte executiu i del pla detallat de conservació, manteniment i disponibilitat definitiu a partir dels projectes bàsics aprovats per l'Administració.

● El manteniment, la conservació, el finançament i les seves condicions són a risc i ventura del superficiari.

La retribució del superficiari són les quotes de lloguer. A l'oferta, les empreses concursants havien d'indicar la corresponent al primer any; aquesta es va incrementant en un 2,5% anual de manera que el risc d'inflació diferencial recau també sobre l'empresa.

El dret de superfície es constitueix per un període determinat mentre que el contracte d'arrendament, que se signarà més endavant quan l'equipament estigui llest per ser utilitzat per la Generalitat, tindrà com a termini la data d'extinció del dret de superfície. Això és un incentiu per entregar la construcció en la forma i el termini acordats atès que un retard significa que el superficiari disposarà de menys mesos de lloguer.

Finalment, els contractes compten amb un sistema de penalitzacions basats en els estàndards definits al pla de conservació i manteniment i entre els quals destaquen els relacionats amb errades operatives, de qualitat o amb retards en el manteniment correctiu.

La Generalitat ha finançat inversions mitjançant aquest sistema contractant amb empreses privades i també amb l'empresa

pública ICF Equipaments, SAU, actualment integrada dins d'Infraestructures.cat.

Des del 2003 i fins al 2009 la Generalitat va licitar concursos públics per construir comissaries, edificis judicials i centres penitenciaris. En el quadre 3 es relacionen els concursos licitats especificant per a cadascun el nombre d'edificis, la inversió prevista inicialment per l'adjudicatari i el nombre de licitadors que va concórrer a cada concurs:

Així mateix, l'empresa pública de la Generalitat ICF Equipaments, SAU (després Edificis i Equipaments de Catalunya, SAU - EECAT) va ser constituïda per promoure la construcció d'escoles, centres d'atenció primària i altres equipaments i llogar-los a la Generalitat. EECAT va ser absorbida per l'empresa pública Infraestructures de la Generalitat de Catalunya, SAU (anteriorment, GISA) l'any 2012 i és aquesta la que, hores d'ara, té arrendats els següents equipaments a la Generalitat i entitats del seu sector públic:

Com s'ha esmentat, pel que fa a aquestes operacions no es pot parlar pròpiament de CPP, ja que la societat ICF Equipaments, SAU, era íntegrament de titularitat pública però, fins a l'any 2008, en què va ser classificada dins del sector Administració pública, va permetre no consolidar la seva activitat a efectes del càlcul del resultat no financer de la Generalitat.

Els arrendaments operatius

Els arrendaments operatius són contractes en què el propietari d'un actiu cedeix el dret a utilitzar-lo durant un període a canvi

Quadre 3. Edificis i equipaments finançats mitjançant drets de superfície amb Infraestructures.cat (antic ICF Equipaments, SAU)

Tipus d'equipament	Funció	Nombre d'equipaments
Escoles (CEIP, IES, etcètera)	Educació	269
Edificis universitaris	Educació	4
Centres d'atenció primària	Salut	37
Hospitals	Salut	1
Magatzem central de l'ICS	Salut	1
Comissaries	Seguretat i protecció civil	9
Edifici 112	Seguretat i protecció civil	1
Equipaments socials	Protecció i promoció social	17
Filmoteca de Catalunya	Cultura	1
Total equipaments		340

**Quadre 4. Inversió executada amb finançaments estructurats (en milions d'euros, IVA inclòs)
Des del 1998 fins al 2017**

	Obra executada	Altres despeses	Total
Concessions eixos viaris	1.754,7	495,9	2.250,6
Concessió Ciutat de la Justícia Barcelona i l'Hospitalet de Ll.	243,5	259,2	502,7
Drets de superfície amb empreses privades	731,0	268,7	999,7
Concessions estacions L9 IFERCAT	2.393,4	856,1	3.249,6
Xarxa de regadiu Segarra-Garrigues ¹	844,9	17,5	862,5
Concessions Trambaix i Trambesòs	540,1	99,8	639,9
Arrendament operatiu de 99 trens del metro de Barcelona	719,7	134,0	853,7
Projecte T-Mobilitat ¹	44,2	7,5	51,6
Total equipaments	7.271,5	2.138,8	9.410,3

¹ Inversions actualment en execució.

del pagament d'unes quotes. El propietari manté en tot moment els riscos i beneficis inherents a la propietat. En el cas que aquests riscos fossin transferits a l'arrendatari, l'operació seria considerada un arrendament financer i, d'acord amb les normes del SEC, es classificaria com una operació financera. Per no ser considerat arrendament financer, el valor de l'opció de compra de l'actiu no ha de ser simbòlic i marginal en relació amb l'import del contracte.

En l'àmbit de la Generalitat, els arrendaments operatius més significatius han estat els formalitzats entre els anys 2003 i 2005 per poder disposar de 99 trens per al Ferrocarril Metropolità de Barcelona. Es van licitar tres concursos als quals van concórrer un total de tres licitadors a cadascun i l'import de la inversió inicial va ser de 678,1 milions d'euros, IVA inclòs.

Els contractes de col·laboració publicoprivada previstos als articles 11 i 19 del Text refós de la Llei de contractes del sector públic

Aquesta fórmula és la utilitzada pel Consorci de l'Autoritat del Transport Metropolità per implantar i gestionar la nova aplicació de transport públic anomenada T-Mobilitat a tot Catalunya. Es preveu una inversió de 70,4 M€ a càrrec de la part privada, la qual s'encarregarà també del manteniment dels sistemes instal·lats, de la gestió de l'atenció al client, de la comercialització de les targetes i del Centre de Gestió de la Informació del Transport, entre altres funcions. Les retribucions de la societat contractista procediran de l'ATM: en funció de les cancel·lacions efectuades pels viatgers, renda en funció de la inversió en adaptació de les

màquines d'autovenda existents actualment, pagaments per disponibilitat i qualitat del servei d'atenció al client i del Centre de Gestió de la Informació del Transport, una comissió per gestió, comercialització i distribució dels suports de la nova targeta T-Mobilitat o els ingressos per publicitat, entre d'altres. La durada del contracte és de quinze anys.

Així doncs, com es pot veure al quadre 4, des del 1998 fins al 2017, la inversió executada per mitjà de fórmules de CPP ha arribat a 9.410,3 milions d'euros, que representen un 18,5% de la inversió del sector públic de la Generalitat en aquest període. Els anys de més activitat inversora amb aquests mètodes han estat els del període 2009-2011, any aquest darrer en què la inversió amb finançaments estructurats va superar el 40% de la inversió total. Addicionalment, en aquest mateix període, la inversió executada per la Generalitat i les seves entitats mitjançant altres mètodes que suposaven un ajornament de l'impacte en els pressupostos de cada exercici va ser de 3.530,7 milions d'euros, si bé pel que fa a aquest bloc el període d'ajornament del pagament de la inversió ha estat inferior que per a les CPP. Així mateix, una part molt important va acabar d'haver-se de refinançar amb endeutament bancari o mitjançant el mecanisme que va posar en marxa l'Estat, ICO-proveïdors.

L'impacte de les col·laboracions publicoprivades en les finances de la Generalitat

Quin ha estat l'impacte en les finances de la Generalitat d'aquesta intensa activitat desenvolupada per la Generalitat per

mitjà de les CPP? En primer lloc cal assenyalar que ha tingut importants repercussions en termes de dificultats del seu encaix pressupostari, sobretot per la coincidència amb la profunda crisi econòmica i financera que va ocasionar uns dèficits molt notables en totes les administracions públiques. En el cas de la hisenda de la Generalitat, per raó del decalatge amb què el cicle econòmic hi repercuteix a causa de les especificitats del model de règim comú de finançament autonòmic, aquest impacte es va posar de manifest plenament l'any 2010 en què el dèficit es va situar en els 9.100 milions d'euros, equivalent al 4,48% del PIB català. La caiguda dels ingressos aquell any sobre el precedent va ser de 2.785 milions d'euros i l'any 2011, també sobre el 2009, va arribar als 4.469. En aquest context, tots els pagaments ajornats de la inversió pública que vencien, tant dels diversos cànons dels contractes de les CPP com sobretot dels pagaments dels diversos mètodes alemanys, van comportar unes dificultats molt notables per poder atendre els compromisos en aquells primers anys de crisi.

Entre les mesures que es van adoptar per fer-hi front, en el cas de les CPP destaquen:

- Modificació del contracte de les concessions de la Línia 9 en el sentit d'adaptar les despeses encara no compromeses a les disponibilitats pressupostàries de cada exercici i reequilibrar la concessió substituint actuacions no prioritàries per obres que s'havia previst executar amb càrrec al pressupost i renegociar els manteniments per tal de reduir-los.
- Anul·lació de diverses operacions de drets de superfície indemnitzant els adjudicataris i modificació dels contractes d'arrendament operatiu dels trens del metro de Barcelona per evitar-ne el venciment anticipat.
- Reducció de les quotes dels contractes de drets de superfície amb Infraestructures.cat per supressió del manteniment substitutiu i reestructuració del seu endeutament.
- Pacte amb el concessionari del sistema de regadiu Segarra-Garrigues per tal de limitar la nova inversió anual a la capacitat efectiva a les disponibilitats pressupostàries anuals.

Amb aquestes mesures i amb el refinançament de la inversió finançada amb mètode alemany, va ser possible reduir i aplanar l'impacte en els pressupostos de la Generalitat per als anys futurs. Actualment, l'any 2017, les CPP han comportat una despesa no financera de 746,4 milions d'euros que correspon

nen a pagaments d'inversions fetes en exercicis anteriors i el seu manteniment. Per fer-se una idea de la seva importància relativa, la nova inversió pressupostada pel conjunt del sector públic de la Generalitat el 2017 ha estat de 1.058,1 milions d'euros.

Així, doncs, si bé la utilització de fórmules de CPP i addicionalment d'altres instruments que transitòriament ajornaven l'impacte en els pressupostos van permetre disposar de manera anticipada d'un bon nombre d'equipaments i infraestructures que s'han mostrat necessàries, aquesta forma de procedir va evidenciar un component d'il·lusió fiscal que va tenir la mala fortuna de topar amb una profunda crisi fiscal que ha estat de gestió complicada sobretot en els anys més aguts de la recessió.

Una problemàtica específica d'algunes CPP que deriva de la seva condició de projecte de gran envergadura és que, quan ha calgut negociar amb la part privada un ajornament de la inversió projectada per incapacitat de fer-hi front per raons pressupostàries, com que el projecte no estava concebut de manera que es pogués posar en ús de forma prou gradual, ha obligat a fer-se càrrec de despeses significatives de manteniment d'infraestructures que encara no estan en ús. Seria desitjable amb caràcter general per als grans projectes d'inversió tenir en compte aquest eventual impacte a l'hora de dissenyar-ne l'execució.

D'altra banda, la normativa del SEC per tal que les inversions finançades per mitjà de CPP tinguin el tractament d'inversió privada i no hagin de figurar en els balanços de les administracions públiques i, consegüentment, impactar en els seus pressupostos requereix que la major part dels riscos recaiguin en l'agent privat. Aquests requisits van passar a ser més exigents arran de la revisió del SEC que es va efectuar l'any 2010, el que es coneix com a SEC 2010. Els nous exàmens de les CPP de la Generalitat amb aquest barem més exigent van portar a classificar tots aquests contractes com a inversions públiques llevat de les concessions dels tramvies de Barcelona i de la Ciutat de la Justícia. En les primeres d'aquestes revisions, l'impacte en dèficit es va atribuir a l'any en què s'havia efectuat la inversió però en les revisions massives que es van portar a terme els anys 2014 i 2015, les reclassificacions van impactar en l'exercici en què va tenir lloc la revisió i no pas quan s'havia executat la inversió. Això va suposar incrementar el dèficit i el deute de la Generalitat de l'any 2014 en 276 milions d'euros i el de l'any 2015 en 1.942 milions d'euros, fins al punt que, en aquest darrer exercici, aquests ajustos van arribar a representar un terç del dèficit. Tanmateix, cal assenyalar que aquest impacte puntual està tenint, com a contrapar-

tida, en els exercicis posteriors i fins al final del contracte, un ajust SEC positiu per la imputació de la part pagada per quotes i cànonns que té la consideració d'amortització i, per tant, de despesa financera. Així, per exemple, l'any 2017, dels 746,4 milions d'euros de cànonns i arrendaments, 65,2 milions d'euros han tingut la consideració d'amortització i, en conseqüència, han comportat un ajust en el sentit de reduir el dèficit.

Valoració de l'experiència de la col·laboració publicoprivada de la Generalitat

Malgrat que les fórmules de CPP en el passat recent, i en especial en el cas europeu, han tingut un desenvolupament molt lligat a l'establiment de regles fiscals que han limitat la possibilitat de fer dèficit o la capacitat de creixement de la despesa pública, l'adopció d'aquesta forma de provisió s'hauria de basar en l'eficiència més gran que pot aportar (*value for money*) respecte de la provisió i gestió pública per raó de la millor gestió per part del sector privat dels riscos transferits, dels incentius que té per tal d'evitar desviacions en l'execució de les obres i el compliment de terminis, i de la possible reducció de costos de manteniment si qui se n'ha de fer càrrec és qui executa la inversió, entre d'altres.

En qualsevol cas, perquè les CPP siguin atractives per al sector públic, al marge de l'interès que hi pugui tenir en facilitar-li el compliment de les regles fiscals, cal que els costos superiors que és previsible que hagi d'afrontar el model CPP (com els costos de transacció amb la part privada, els costos més alts del finançament aliè i de retribució dels capitals invertits o l'IVA suportat més

alt) siguin inferiors als guanys d'eficiència. A aquest contrast caldria incorporar-hi la valoració econòmica de la transferència de riscos que el contracte CPP estableix entre les dues parts.

En quina mesura aquests avantatges es poden confirmar o reconèixer en l'experiència de la contractació de la Generalitat?

Es considera que és un requisit perquè aquests avantatges es confirmin l'existència de competència en l'adjudicació dels contractes. Les dades del nombre de licitadors en drets de superfície i concessions d'eixos viaris (quadres 1 i 2) mostren com en termes generals hi ha hagut bon nivell de concurrència. En canvi, en la resta de concessions, ha estat més aviat baixa. És el cas de les tres concessions d'estacions de la Línia 9 del metro de Barcelona si bé cal tenir en compte la magnitud de les inversions per abordar. De fet, els licitadors eren unions de grans empreses constructors.⁷

Un dels avantatges que s'espera poder obtenir de les CPP respecte de l'execució de la inversió tradicional és evitar desviacions, de terminis d'execució i de costos. En el cas de la Generalitat, la totalitat dels contractes han hagut de ser objecte de modificació i de reequilibri. Encara més, també la totalitat van ser objecte de modificació durant la fase d'execució de l'obra o en el moment de l'entrega. Les raons que hi ha al darrere són diverses: modificacions sobre el projecte inicial, dispo-

7 Tram I: FCC, OHL i COPISA. Tram IV: CAT Desenvolupament de Concessions Catalanes (del grup ACS), ACCIONA, COMSA i ACSA. Tram II: CAT Desenvolupament de Concessions Catalanes, COMSA-EMTE i ACSA.

Quadre 5. Pagament per inversions executades amb finançaments estructurals (en milions d'euros, IVA inclòs)

	Liquidats fins al 2016	Liquidat 2017	Previsió 2018 en endavant	TOTAL
Concessions eixos viaris ¹	1.173,5	171,4	5.251,0	6.595,9
Concessió Ciutat de la Justícia Barcelona i l'Hospitalet Ll.	351,2	50,9	1.201,0	1.603,1
Drets de superfície amb empreses privades	785,8	95,3	1.814,0	2.695,1
Concessions L9 IFERCAT	1.243,7	259,7	7.443,8	8.947,2
Xarxa de regadiu Segarra-Garrigues ²	848,9	14,1	29,1	892,0
Concessions Trambaix i Trambesòs	1.122,4	75,0	931,4	2.128,8
Arrendament operatiu de 99 trens del metro de Barcelona	659,2	73,5	445,7	1.178,5
Projecte T-Mobilitat	0,1	6,5	461,1	467,6
Total equipaments	6.184,9	746,4	17.577,0	24.508,2

¹ Previsió 2019 en endavant segons Acords de Govern si bé els compromisos finals resten condicionats al trànsit efectiu.
² Inclou només els pagaments previstos per la inversió feta fins al 2017.

nibilitat de permisos o altres aspectes no atribuïbles als adjudicataris. Cal tenir present que les conseqüències d'aquestes modificacions poden ser molt costoses perquè, lògicament, cal fer el reequilibri econòmic i financer de la inversió i en aquesta fase ja no s'està en un context competitiu amb altres licitadors com en la d'adjudicació. En aquest sentit, les modificacions han comportat increments de cost respecte de les adjudicacions inicials, que se situen en una mitjana del 16,1% i que en algun cas sobrepassa el 40%. Aquesta conclusió coincideix en gran mesura amb l'anàlisi que per a una selecció de CPP de diversos països europeus ha publicat recentment el Tribunal de Comptes Europeu (desviació mitjana del 19,2%).⁸

En total, el nombre de reequilibris efectuats només en els 26 contractes de drets de superfície amb privats, concessions d'autovies amb peatge a l'ombra i de la Ciutat de la Justícia de Barcelona i l'Hospitalet de Llobregat ha estat de 37. La forma de pagament de les majors despeses que han suposat els reequilibris ha estat l'augment de preus (tarifes per vehicle o preu del lloguer) o bé pagaments directes puntuals o successius.

D'altra banda, els contractes de CPP són per la seva pròpia naturalesa de llarga durada, la qual cosa fa que estiguin sotmesos a notables incerteses per la diversitat de factors exògens que els afecten. Aquests poden tenir caràcter econòmic (demanda, inflació, tipus d'interès), regulador (canvis en la fiscalitat i en les normatives sectorials) i la mateixa obsolescència tecnològica. Els impactes d'aquests factors, en la mesura que afecten negativament els comptes de la part privada, acaben comportant una pressió per al reequilibri del contracte.

Cal destacar que els contractes de dues concessions d'eixos viaris (eix Centelles-Vic-Ripoll i eix Vilanova-Vilafranca-Manresa) es van modificar per augmentar l'abast de la clàusula de responsabilitat patrimonial de l'Administració per tal que, si els concessionaris no aconseguien els primers anys de la fase d'exploració el finançament definitiu en el mercat en condicions similars a les previstes en els seus plans econòmics i financers (PEF), l'Administració estava obligada a facilitar-los aquest finançament. I, efectivament, en els anys 2014 i 2017 va ser necessari atorgar sengles crèdits a les dues concessionàries en aplicació d'aquesta clàusula contractual per un import conjunt de 261,9

Els contractes de CPP són de llarga durada, la qual cosa fa que estiguin sotmesos a notables incerteses per la diversitat de factors exògens que els afecten

milions d'euros. En dos contractes més, la Generalitat ha finançat a les empreses amb préstecs participatius per un valor conjunt de 62 M€. Finalment, l'Administració també ha finançat quatre de les sis concessionàries d'autovies de peatges a l'ombra amb subvencions de capital (eix Sant Fruitós de Bages-Berga, Eix Transversal, eix d'Aro i eix Centelles-Vic-Ripoll).

Sembla clar, doncs, que la contractació per fórmules de CPP no ha aconseguit evitar un dels problemes de la contractació pública al nostre país com és el de fer ofertes a la baixa (si cal, sobreestimant la demanda) i pressionar després per a la seva reforma. La possibilitat de renegociació dels contractes comporta una pèrdua d'incentius per minimitzar costos en la mesura que permeten repercutir una part del cost addicional a l'Administració. D'altra banda, la legislació vigent quan es van fer aquests contractes garantia la responsabilitat patrimonial de l'Administració en cas de fallida de manera que davant d'aquesta circumstància les administracions tenen incentius a renegociar per tal d'evitar l'impacte del rescat en el dèficit, fet que incentiva les ofertes més agressives.

En aquest repàs de les incidències dels contractes, convé tenir present que molts d'aquests contractes de CPP preveïen entre les seves clàusules l'atorgament d'una opció de resolució anticipada de la concessió o el dret de superfície en diverses finestres de caràcter periòdic durant la vida del contracte. Recentment, la Generalitat ha estudiat l'oportunitat i conveniència d'exercir algunes d'aquestes opcions però, malgrat que presentaven avantatges importants en una visió de llarg termini, la impossibilitat d'accedir a l'endeutament necessari no han permès el seu exercici. En el cas de l'Eix Transversal, les conclusions de l'anàlisi havien estat ratificades per un estudi sol·licitat a l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF).

8 Asociaciones publicoprivadas en la UE: deficiencias generalizadas y beneficios limitados. Informe especial 2018/09. Tribunal de Comptes Europeu.

l'anàlisi de les intensitats mitjanes diàries dels eixos viaris amb peatge a l'ombra mostra com el trànsit real amb les dades més recents del 2017 se situa entre un 58 i un 85% de les previsions de trànsit incorporades en els plans econòmics i financers (PEF) de les ofertes dels concessionaris. Les desviacions entre el 2010 i el 2013 van ser més acusades, cosa que cal atribuir en part al fet que la crisi econòmica va afectar negativament el trànsit en general. Tanmateix, també es pot parlar d'un excés d'optimisme no molt allunyat del d'altres CPP d'aquesta naturalesa llicitades a l'Estat i en altres països de la UE. Pel que fa al risc d'inflació, en ser tarifes fixes (llevat d'un cas), sense cobertura del risc d'inflació, les desviacions en el trànsit respecte de les previsions tenen un efecte més perjudicial en el resultat de les concessionàries. Tot i que pugui semblar que traslladar en gran mesura aquest risc a la part privada és la millor alternativa, el problema és que la combinació de baixa demanda i tarifa fixa pot donar lloc a risc de fallida i que en darrer terme l'Administració es vegi obligada a reequilibrar per evitar un impacte no assumible en els seus comptes.

Pel que fa a les diverses penalitzacions que preveuen els contractes sobre la base d'un seguit d'indicadors de disponibilitat i qualitat, sembla que tenen un efecte disciplinador prou rellevant atès que, en termes generals, ni les concessionàries ni les superficiàries no estan essent penalitzades amb imports significatius. De fet, un dels avantatges que es valoren positivament de les CPP és el compromís en l'operativitat i el manteniment de les infraestructures i equipaments. En el cas de la Generalitat, de ben segur que l'existència dels contractes CPP, en coincidir amb enormes dificultats en les seves finances, ha permès mantenir un millor de nivell qualitat d'aquestes inversions. En la seva absència, molt possiblement els recursos destinats a manteniment haurien estat més baixos. La contrapartida, naturalment, ha estat la menor flexibilitat pressupostària.

No consta que en la fase prèvia a la licitació dels contractes de CPP s'hagi efectuat una anàlisi comparativa dels avantatges d'usar aquesta modalitat de provisió davant de l'opció de finançar-lo amb el pressupost de forma tradicional, sobretot perquè pràcticament aquesta va ser l'única via factible per fer grans inversions. Hem efectuat un exercici de comparació del cost alternatiu per a la Generalitat de l'execució d'un projecte senzill, com seria el cas de la construcció d'un equipament en el qual la transferència de riscos és limitada, per mitjà de finançament bancari o per mitjà d'una CPP. S'ha suposat que el cost de l'execució del projecte i els costos de manteniment són idèntics i que no hi ha manteniment substitutiu. Quant al

cost de l'endeutament, s'estableix que en condicions ordinàries existeix una diferència de 200 punts bàsics en detriment de la CPP (aquest és el diferencial observat en diversos projectes CPP i el cost en el mateix moment de l'emissió de deute públic), que la rendibilitat exigida al projecte pels capitals invertits és de l'ordre de 700 punts bàsics sobre el cost del finançament aliè i que el concessionari ha de fer front a les despeses d'estructura.⁹ En aquestes condicions, per a la Generalitat el valor actual net dels fluxos de caixa (inversió més despeses de manteniment en el cas d'execució directa i cànon periòdics en l'alternativa CPP) de l'opció CPP resulta un 42,5% superior a l'alternativa d'execució directa i finançament amb endeutament. És cert que en aquesta comparativa representa considerar que la CPP no aporta res d'eficiència. Tanmateix, si se suposa que la CPP aconsegueix amb la seva gestió un estalvi del 20% en els costos de manteniment i un 50% de reducció dels costos d'estructura sobre els previstos, la ràtio continua essent desfavorable a l'opció de l'execució via CPP en un 20,9%. Però és que, si la CPP acongués un estalvi del 80% dels costos de manteniment i els seus costos d'estructura fossin quasi irrelevants (el 0,15% del cost de la inversió), la ràtio encara seria del 7,9% pitjor per a la CPP.

La posició tan desfavorable de la CPP respecte de l'alternativa tradicional es deu en primer lloc al cost financer superior, però també al diferent tractament de l'IVA, ja que en l'opció CPP l'IVA suportat per la Generalitat inclou en la seva base, a més dels costos de la inversió i del manteniment, els costos financers, els d'estructura del concessionari i el benefici empresarial abans d'impostos. Però, d'acord amb els termes vigents del model de finançament autonòmic, la Generalitat només recupera de l'IVA suportat, al voltant d'un 20%, al cap de dos anys.¹⁰

Així, doncs, si es donen les hipòtesis de l'exercici, resulta difícil que la fórmula CPP resulti més eficient que la inversió tradicional amb endeutament en el cas d'infraestructures o equi-

9 Els altres detalls de la comparativa són estructura de finançament de la CPP 20% amb recursos propis i 80% aliens, costos d'estructura equivalents al 0,75% de la inversió sense IVA. IVA del 21% i impost sobre societats del 25%. La taxa d'actualització utilitzada ha estat del 3%.

10 Malgrat que en el model de finançament s'estableix la cessió del 50% de l'IVA a liquidar amb dos anys de retard, com que dels successius increments dels tipus només n'és beneficiari l'Estat i pel sistema mateix de repartiment sobre la base del pes del consum de Catalunya en el conjunt de l'Estat acaba quedant reduït el percentatge en aquesta mesura.

paments en què la transferència de riscos al sector privat és reduïda. En canvi, en el cas dels eixos viaris, amb un pes molt més important de la transferència de riscos, la valoració completa requeriria la identificació exhaustiva dels riscos suportats i transferits, la seva quantificació i atorgar-los-hi un valor monetari, ja que, evidentment, alliberar-se de riscos té un cost. Una altra cosa és si, malgrat aquest cost superior, pugui ser raonable l'ús de les CPP als efectes de superar els límits que imposa la normativa d'estabilitat pressupostària quan s'estimi que els beneficis econòmics i socials que aporta poder disposar anticipadament de la infraestructura ho justifica.

Conclusions

Al llarg del període 2003-2011, la Generalitat va portar a terme una política molt intensa d'inversió pública que va arribar a assolir en el punt més àlgid, el 2009, un 2,93% del PIB, per tal de respondre a necessitats ineludibles en diversos àmbits. Aquest augment de l'estoc de capital públic només va ser possible gràcies a l'ús de fórmules de finançament ajornat, en bona part per mitjà de CPP. Tanmateix, el fet que a finals d'aquella dècada i l'inici de la següent coincidís amb una profunda recessió de l'economia ha comportat unes dificultats d'encaix importants d'aquests compromisos en els pressupostos. Pot sorprendre que en plena crisi la inversió pública assolís valors elevats però són licitacions efectuades en anys immediatament anteriors, de gran bonança econòmica que s'esperava duradora, en què les previsions eren que el creixement econòmic permetria absorbir els nous compromisos.

Les limitacions que la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera estableix actualment, tant pel que fa al dèficit no financer com a la necessitat de compliment de la regla de despesa, no permetrien avui desenvolupar un programa d'inversions tan ambiciós sense afectar la despesa corrent o sense fer recaure una part més gran del seu cost en els usuaris llevat que es financin amb CPP que en termes SEC tinguin la consideració d'inversions privades. Malgrat aquest reforç de l'ortodòxia financera que ha incorporat la normativa, continua essent necessari completar-la amb l'adopció de mecanismes que garanteixin la sostenibilitat dels impactes de l'ús d'aquests instruments en les finances a llarg termini. Amb aquest mateix propòsit, la utilització d'aquests instruments ha d'anar acompanyada de la màxima transparència amb l'objecte d'evitar l'efecte il·lusió fiscal i per tal de garantir que tant els ciutadans com els seus representants en tinguin el més ampli coneixement.

No hi ha dubte de l'aportació positiva, en termes generals, d'aquestes inversions al creixement de l'economia i al benestar de la ciutadania. Tanmateix, la contractació per mitjà de CPP no ha evitat que s'hagin produït de manera ordinària desviacions significatives i hagi estat comuna la necessitat de reequilibri dels contractes. Per tal d'evitar aquestes desviacions de costos en el futur cal aconseguir una millora dels projectes en la fase de disseny i un control més estricte de les modificacions.

D'altra banda, la pregunta és si en termes del cost del cicle de vida de la inversió ha resultat més cost-efectiva la contractació via CPP respecte de la fórmula tradicional. Hi ha força evidència que, amb caràcter general, aquest no ha estat el cas de l'experiència de la Generalitat, almenys en la majoria de projectes que comportaven un baix trasllat de riscos a la part privada. Als hàndicaps habituals que les CPP han de superar en termes de cost financer i costos de transacció, s'hi ha d'afegir que el tractament de la fiscalitat de l'IVA, que té en aquest cas una base imposable més elevada i del qual la Generalitat en recupera una part limitada, ho fa encara més difícil i, com s'ha vist, tampoc no s'han evitat les desviacions de cost. Ara bé, per als gestors que hi van apostar és clar que aquesta era l'única via de fer possibles inversions necessàries.

Quin hauria de ser, doncs, l'ús en el futur de les CPP? En primer lloc, cal recordar la necessitat que els grans projectes d'inversió siguin sotmesos a una anàlisi cost-benefici que en valori l'impacte econòmic i social. La Generalitat ja va adoptar l'any 2011 l'obligació d'elaborar una anàlisi d'aquest tipus per als projectes amb un cost superior als 10 milions d'euros. Ara el que cal és millorar-ne l'elaboració sobre la base de l'experiència i aconseguir que no es tracti de decisions individuals sinó que aquests projectes d'inversió importants hagin de competir entre ells per tal de seleccionar aquells que més contribució puguin fer al benestar social.

Amb caràcter paral·lel a aquesta anàlisi, cal valorar el cost-efectivitat de les alternatives de provisió i finançament del projecte. S'han d'elaborar estimacions fonamentades dels costos i qualitats de l'equipament o infraestructura obtinguts per inversió directa o per mitjà de CPP. La nova llei de contractes va en aquesta línia quan obliga a un estudi de viabilitat en què es justifiquin els avantatges de l'ús de la CPP, incloent-hi el valor que aporta la transferència de risc a l'agent privat. Cal que aquests treballs tinguin una bona base metodològica i que es completin amb una valoració de quins impactes té repercutir els costos en

“Cal que els grans projectes d'inversió siguin sotmesos a una anàlisi cost-benefici que en valori l'impacte econòmic i social”

els pressupostos o en els usuaris. El gestor públic, quan disposi de tota aquesta informació, és quan haurà de prendre una decisió incorporant-hi el criteri del tractament que la normativa del SEC estableix per a cada modalitat d'execució del projecte afegint-hi les restriccions a què està sotmès el seu pressupost en termes de dèficit i possibilitat de creixement de la despesa entre exercicis. Per últim, seria convenient que aquest procés s'efectués en un marc que servís per establir una estratègia d'ús de les CPP en un escenari pressupostari a mitjà termini. Això és especialment rellevant per fer front a les dificultats que tindrà la Generalitat per augmentar els recursos destinats a inversió en el futur immediat partint d'un nivell dels més baixos històricament d'aquesta: tan sols un 0,5% del PIB el 2017 (poc més d'una sisena part de la de l'any de màxima inversió).

Un altre aspecte que cal valorar és el marc normatiu que regula les operacions de CPP i que ha estat modificat recentment amb la nova llei de contractes del sector públic. Com s'ha esmentat abans, per tal que la fórmula de les CPP sigui eficient cal que es garanteixi una distribució adequada dels riscos entre les parts privada i pública de la relació i que estigui ben resolta la tensió entre el risc i ventura i la garantia de l'equilibri econòmic i financer de l'inversor privat en una relació a molt llarg termini. Això requereix, a la vegada, de normes clares però també flexibles, precisament per la incertesa pròpia d'uns períodes contractuals tan llargs. No està clar que la nova normativa aconsegueixi plenament aquest desideràtum ni que permeti superar el risc regulador que ha existit amb la normativa vigent fins ara, que ha estat en la base de la conflictivitat judicial entre les parts i ha donat lloc a sentències judicials que han continuat deixant incertesa interpretativa. De fet, en diversos països han optat per sotmetre els conflictes entre les dues parts a sistemes d'arbitratge en lloc de sotmetre'ls a jutges sense experiència en aspectes tècnics que poden emetre sentències erràtiques.

En qualsevol cas, el que hi ha a l'abast de la Generalitat és millorar aquells aspectes de les relacions contractuals en el marc de la normativa bàsica estatal. Cal aprendre de l'experi-

ència per millorar els plecs de clàusules per evitar les discrepàncies interpretatives, abordar aquells elements que hagin donat lloc a incerteses innecessàries i establir els criteris de negociació en el marc de l'execució del contracte, com per exemple davant del cas de no coincidència entre les previsions de manteniment substitutiu i la vida efectiva dels equips i les instal·lacions. També seria bo establir mecanismes de repartiment equitatiu entre la Generalitat i l'empresa dels eventuais perjudicis o beneficis que es puguin produir durant la vigència dels contractes causats per factors externs.

L'ús futur de les CPP requerirà també d'una millora de la preparació del personal de la Generalitat i de la seva organització per tal d'assolir un equilibri adequat entre els departaments promotors dels projectes i la tasca fiscalitzadora i coordinadora del departament responsable de les finances. En aquest sentit, el Decret 40/2017, de 2 de maig, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda va crear l'Oficina d'Avaluació de Partenariats Públics Privats amb la finalitat d'analitzar la sostenibilitat financera dels contractes de CPP.

En definitiva, les CPP poden ser un instrument útil per a les administracions públiques però, per tal que el seu ús aportï tot el que pugui tenir de positiu, cal que abans de prendre la decisió sigui objecte d'una anàlisi acurada i que, amb les limitacions normatives a què estem sotmesos, s'asseguri al màxim una relació equilibrada entre les parts i que les recompenses de cadascuna siguin ben proporcionades als riscos que respectivament assumeixen. És primordial que les conseqüències pressupostàries siguin sostenibles i que s'adoptin en un marc de màxima transparència. Finalment, potser també seria convenient la revisió dels criteris del SEC en el sentit de facilitar-ne l'ús fent una interpretació no tan restrictiva com se n'està fent, en línia amb el canvi adoptat recentment en el cas dels contractes d'eficiència energètica, si realment la UE vol que les CPP constitueixin una eina per impulsar les inversions com tot sovint en fa gala en els documents en què fixa les directrius de futur. ■

LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA EN EL SECTOR SALUT

Manel del Castillo Rey

Director gerent. Hospital Sant Joan de Déu

Josep Serrat i Tarrés

Director de Planificació. Hospital Sant Joan de Déu

Marc conceptual

La col·laboració publicoprivada (CPP) és un instrument de gestió d'ús generalitzat en la major part de les administracions públiques de les societats occidentals. Les últimes dècades, la CPP adquireix més rellevància per diverses raons, entre les quals podem destacar-ne dues:

Per una part, vivim en una societat cada vegada més complexa en la qual ningú, per gran que sigui, pot actuar en solitari. No es pot pretendre que una Administració ho pugui fer tot només amb els seus propis mitjans. Aquest seria un propòsit propi d'estats del benestar molt incipients. Per tal de poder aspirar a prestar serveis de qualitat que donin resposta a les necessitats dels ciutadans, resulta imprescindible treballar en xarxa, cercant la cooperació entre tots els nivells administratius, amb les entitats privades i amb els mateixos ciutadans.

D'altra banda, el creixement de l'estat del benestar ha obligat a canviar el rol de les administracions, que ha passat d'orientar-se preferentment a la seguretat pública i a la generació de lleis, a entrar de ple en la prestació de serveis. Això ha obligat tots els Estats a posar en marxa processos de modernització de l'Administració, incorporant eines de gestió empresarial en la prestació dels serveis públics. La CPP s'ha de considerar

com un instrument més dins d'aquest procés de modernització, que forma part d'un marc conceptual conegut com a *new public management* (NPM) (Hood, 1991; Hood i Jackson, 1991) i específicament tracta de respondre al dilema de fer o comprar (*make or buy*; Brown i Potosky, 2003).

Els últims anys, al nostre país ha adquirit rellevància un corrent ideològic que qüestiona l'existència de la CPP, generant un debat descontextualitzat i reactiu, que resulta paradoxal. Efectivament s'ha passat d'una tendència ultraliberal, que postulava el retrocés de "les fronteres de l'Estat", a plantejar que aquest Estat es mantingui omnipresent i de manera *monopolista* en el desenvolupament econòmic i social.

En contraposició amb això, hi ha un altre corrent d'opinió que tendeix a considerar, també apriorísticament al nostre entendre, la CPP com una solució màgica per a tots els problemes de l'Administració pública i a rebutjar la gestió directa per considerar-la més ineficient. L'anàlisi d'experiències consolidades de gestió en CPP en països del nostre entorn mostra casos d'elevada eficiència, i també d'altres en què l'externalització de serveis públics ha demostrat un pitjor rendiment que la gestió directa (Ramíó, 2009). En aquest sentit, per a un aprofitament adequat de la CPP, els experts aconsellen seleccionar acuradament els serveis en els quals cal col·laborar, definir quines són les motivacions per posar-la en marxa (grans inversions, dificultats en la gestió dels recursos humans públics, manca de flexibilitat, etcètera) i, finalment, disposar dels instruments necessaris per desenvolupar-la adequadament (agències de compra de serveis, canvi de rols dels funcionaris públics, controls i mecanismes d'avaluació, etcètera).

Entre aquests extrems creiem que l'acció de les administracions públiques pot obtenir un rendiment social més alt si es treballa cooperativament amb la societat civil, sempre que es defineixi:

- el marc d'actuació de les activitats en les quals el sector privat pot aportar més valor comunitari,
- les característiques que han de tenir els proveïdors,
- les mètriques per valorar-ne els resultats.

Al sector salut, objecte d'aquest article, des de fa molts anys existeix una àmplia experiència de col·laboració amb el sector privat –especialment amb el no lucratiu–, que podríem enquadrar dins del concepte de partenariat publicoprivat (PPP), entès com a cooperació a llarg termini entre diferents actors públics i privats, amb responsabilitat compartida sobre la prestació de serveis i amb transferència de risc (Klijn i Teisman, 2007).

El marc legal de la CPP en el sector sanitari

Espanya

A escala de l'Estat, en l'àmbit de la salut i sota l'empara de la Llei 14/1986 general de sanitat, es va desplegar el Reial decret llei 10/1996, posteriorment elevat a rang de llei mitjançant la Llei 15/1997, sobre habilitació de noves formes de gestió del Sistema Nacional de Salut, amb un únic article. Aquesta llei consolidava dins l'àmbit del Sistema Nacional de Salut, i sense pèrdua de la condició de servei públic, les diferents formes de gestió i administració de centres, serveis i establiments sanitaris, de salut pública o sociosanitaris:

- **Gestió directa.** Que havia estat el model de gestió tradicional de la Seguretat Social o a través d'una entitat interposada de titularitat pública (gestió per mitjans propis).

- **Gestió indirecta.** A través d'una entitat privada.

No menys important –en aquest cas pels efectes posteriors que s'han donat– és la disposició addicional d'aquesta llei, que sotmetia el règim pressupostari, comptable i de control dels consorcis sanitaris al propi de l'Administració sanitària d'adscripció i, per davant de tot, al dictat de la llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Catalunya

Seguint també el mateix camí marcat per la llei general de sanitat, a Catalunya es va aprovar la llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya (l'anomenada LOSC). Entre altres aspectes rellevants, aquesta llei va crear el Servei

“Hi ha un corrent d'opinió que tendeix a considerar la CPP com una solució màgica per a tots els problemes de l'Administració pública”

Català de la Salut i va formalitzar la separació de la provisió de serveis de tota la resta de funcions (ordenació, planificació, compra, finançament, avaluació i control), permetent que la gestió i administració de serveis i prestacions del sistema sanitari públic pogués fer-se sota una gran diversitat de fórmules de gestió –directa, indirecta o compartida– en un disseny, explícit, de poder (*sic*) “avançar en la incorporació de mecanismes de gestió empresarial”. Amb aquesta llei, Catalunya s'avançava a la realitat de la resta de comunitats autònomes de l'Estat espanyol i donava lloc al que des d'aleshores s'ha conegut com el model sanitari català.

El model sanitari català

La separació de funcions, la creació del Servei Català de la Salut

La Generalitat de Catalunya va rebre el traspàs de competències en sanitat el 1981. A partir d'aquell moment va iniciar una sèrie d'actuacions d'ordenament que van culminar amb la LOSC, la llei que consolidava de manera explícita un sistema sanitari pioner a l'Estat espanyol. Un model mixt que integrava en una mateixa xarxa –la Xarxa d'Utilització Pública–, la major part dels centres i establiments sanitaris existents, recursos humans i equipament inclosos, fossin o no de titularitat pública.

En aquest nou context els agents principals del sistema quedaven configurats així:

- **Departament de Salut.** Responsable de definir les polítiques de salut, de marcar els criteris generals de planificació i d'ordenació territorial dels recursos, a la vegada que d'ostentar la direcció, vigilància, tutela, control, inspecció i avaluació del Servei Català de la Salut.

- **Servei Català de la Salut.** Adscrit al Departament de Salut. Es va constituir com l'asseguradora pública catalana i en el garant de la cobertura sanitària pública. En aquest sentit va assumir les funcions d'ordenació, planificació, finançament, compra i avaluació de serveis.

- **Proveïdors.** Responsables de la prestació del servei.

Així, la LOSC (article 7) va atribuir la competència de gestió dels serveis i prestacions del sistema sanitari català al Servei Català de la Salut, que la podia exercir de manera directa, de manera indirecta –a partir d'acords, convenis o concerts–, formant consorcis –amb entitats públiques o privades sense ànim de lucre– o, finalment, creant o participant en qualsevol altra entitat admesa en Dret.

Les xarxes d'utilització pública

Els primers anys del Govern de la Generalitat, coexistien arreu del territori català un gran nombre de centres sanitaris i socio-sanitaris, dispersos per tota la geografia i de mida molt variable. Se'n podien diferenciar cinc tipologies de centres, segons la seva procedència i natura:

1. Centres transferits des de l'Administració de l'Estat (Institut Català de la Salut).
2. Centres gestionats per entitats dependents de l'Administració local o les diputacions.
3. Centres vinculats o bé a fundacions beneficosocials o bé a organitzacions eclesiaístiques.
4. Centres sanitaris adscrits a institucions del món laboral (mútues laborals).
5. Clíniques privades.

La LOSC (article 5) va determinar que formessin les xarxes d'utilització pública, les quals conformen avui dia l'anomenat Sistema Sanitari Integral d'Utilització Pública de Catalunya (SISCAT). Tots els centres dels dos primers grups, la major part de centres del grup 3 i, finalment, alguns centres dels grups 4 i 5, en la mesura que es van considerar imprescindibles per satisfer les necessitats del sistema públic i sempre amb preferència per aquelles entitats sense ànim de lucre, en anàlogues condicions de qualitat i eficiència en la prestació dels serveis. D'aquesta manera, en el moment històric de les transferències en matèria de sanitat, es va prendre la decisió política, molt transcendent, d'apostar per aprofitar els centres existents en lloc de fer-ne de nous.

Els mecanismes de col·laboració

Arribats en aquest punt i amb una xarxa amb un espectre tan divers de centres i entitats, calia definir un sistema de col·laboració adaptat a aquesta diversitat. La fórmula de concertació va ser la predominant des del moment inicial, fora de la gestió directa dels centres traspassats de la Seguretat Social. Tant és així que el conjunt de centres sota aquesta fórmula de col·laboració va constituir el que es coneix com a sector concertat, caracteritzat per tres elements fonamentals:

- **La formalització d'un contracte** en el qual el CatSalut es compromet a la compra d'una activitat preacordada (el concert) a una entitat *aliena* que pot ser de titularitat pública o privada. Aquesta contractació es va preveure de forma estable al llarg dels anys, fet que va permetre la planificació d'inversions i actuacions a llarg termini.

- **El model d'assignació econòmica** als proveïdors, conegut com el sistema de pagament, que ha anat variant en el decurs del temps i que defineix uns criteris de contractació lligats a la tipologia estructural i al nivell assistencial del centre, però amb independència de la seva titularitat.

- **El model d'acreditació** que han de superar tots els centres cada quatre anys per romandre dins la xarxa pública. Probablement un dels punts febles del model és que no s'hagin definit avui dia els criteris objectius per permetre incorporar nous proveïdors a la xarxa, malgrat que existeixen centres que els complirien sobradament.

L'escenari final del model sanitari català

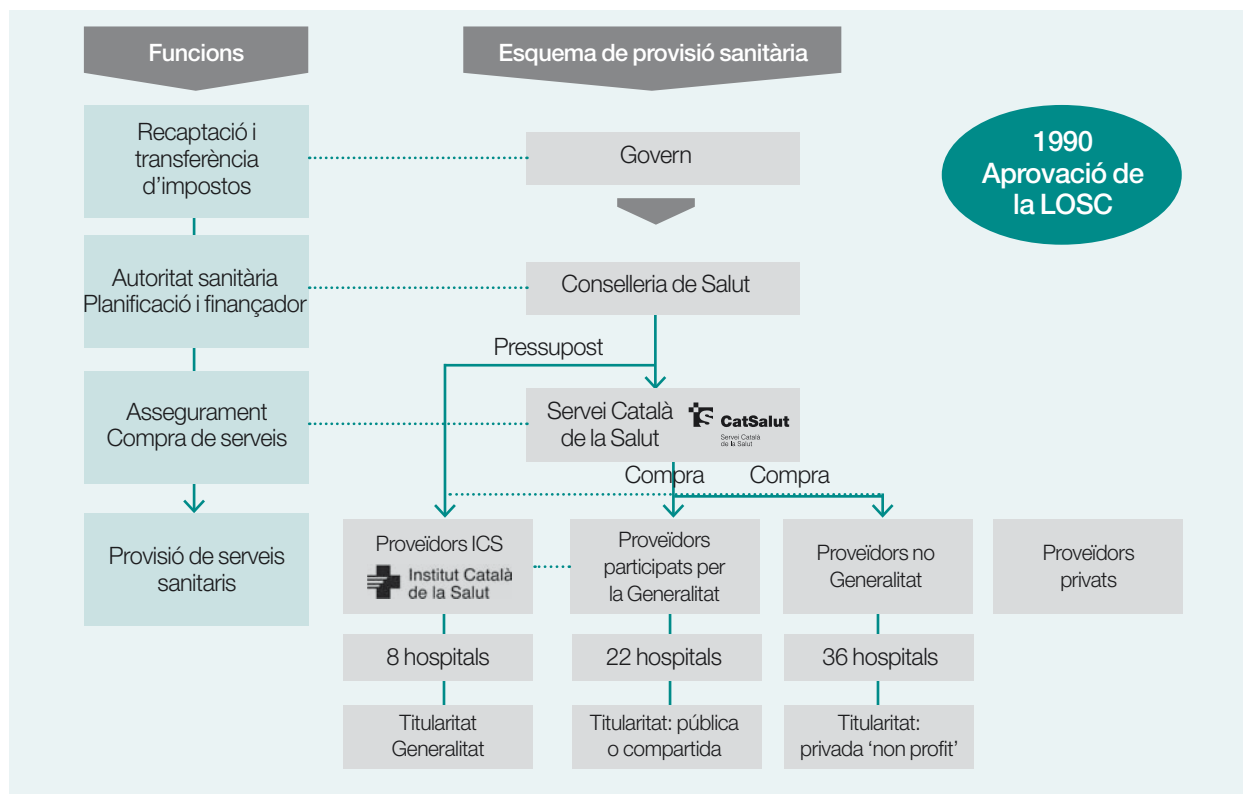
Finalment el sistema sanitari al nostre país va quedar conformat per tres grups de proveïdors:

- **Gestió directa a través d'un ens indiferenciat de l'Administració.** Rol de l'Administració: dirigir i fer. Marc de gestió: assignació pressupostària, aplicació de la legislació de contractes del sector públic, de patrimoni i de finances públiques, i polítiques de recursos humans dins el marc de la funció pública. Exemple: l'Institut Català de la Salut (ICS), que va ser una entitat gestora de la Seguretat Social, fins a la seva constitució com a empresa pública l'any 2007.

- **Gestió directa a través d'una entitat empresarial de titularitat pública amb personalitat jurídica pròpia, participada per la Generalitat de Catalunya.** Rol de l'Administració: compra de serveis. Marc de gestió: dret laboral i dret privat amb modulacions/limitacions derivades de normes bàsiques de dret públic. Exemple: empreses públiques i consorcis (EPIC).

- **Gestió indirecta a través d'una entitat empresarial de titularitat privada o pública del món local.** Rol de l'Administració: compra de serveis. Marc de gestió: dret laboral i privat amb determinades modulacions/limitacions derivades de normes bàsiques de dret públic. Exemple: fundacions privades, entitats religioses o societats mercantils.

Catalunya: sistema de separació compra-provisió en l'hospitalització d'aguts

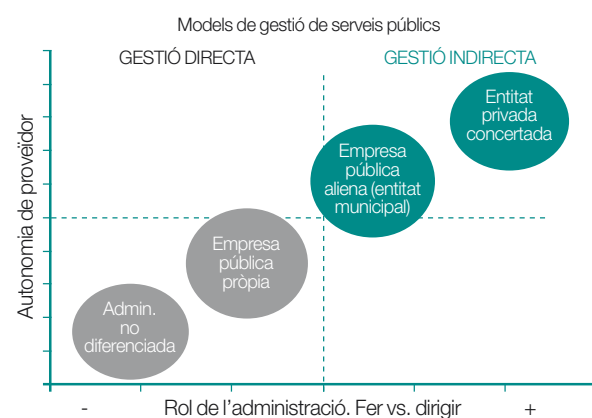


Sense aprofundir més en aspectes estructurals, podem concloure que el model sanitari català, tal com es va conformar des dels inicis, presentava almenys tres característiques diferencials respecte de la resta de serveis autonòmics de l'Estat:

- **Dirigir més que fer.** El concepte *steer rather than row*, importat del pensament de l'NPM, va representar als inicis del model un canvi de marc conceptual fonamental per tal d'incorporar a la xarxa d'utilització pública un gran nombre de proveïdors de titularitat diversa. Dirigir, fixar l'estratègia i el rumb és la tasca que millor han de desenvolupar els governs. En tot cas podríem convenir que és la *tasca indelegable*, mentre que la producció de serveis sempre pot ser portada a terme per un proveïdor.

- **Empresarialització i autonomia.** En el decurs dels anys, el CatSalut havia anat entrant en la propietat de moltes entitats, especialment les vinculades al món local. Efectivament, a partir de la seva contribució econòmica per reformar o renovar estructures obsoletes, s'obria l'oportunitat de constituir noves

Formes de gestió pública



entitats jurídiques sota fórmules empresarials de gestió: consorcis, fundacions o empreses públiques, en les quals el CatSalut entrava a formar part de l'òrgan de govern, essent representat en moltes ocasions per prohoms de la societat civil. És rellevant destacar que, tot i ser entitats participades, el CatSalut renunciava a intervenir directament en l'àmbit d'autonomia de l'entitat *concertada* i per tant aquesta, a través dels seus òrgans de govern i gestió, era plenament competent per definir la seva pròpia estratègia i prendre decisions sobre política d'inversions, recursos humans i compra de béns i serveis.

● **Neutralitat respecte de la titularitat.** A l'inici de la implantació del model sanitari català no es van establir diferències entre els centres de la xarxa per raó de la seva titularitat, i la *sectorització* del serveis es regia més per la realitat de les entitats existents al territori. Fins i tot es podria acreditar que durant molts anys l'obertura de nous dispositius s'encarregava freqüentment a entitats concertades més que a les pròpies, aprofitant la seva flexibilitat de gestió més gran i també per aspectes relacionats amb l'endeutament.

Evolució del model de col·laboració publicoprivada a Catalunya

El model sanitari català ha mantingut una gran estabilitat durant molts anys. A diferència d'altres indrets de l'Estat, no hi ha hagut canvis rellevants d'orientació lligats a l'alternança política. Podríem convenir que ha existit un notable consens a mantenir allunyat el sector salut de la confrontació política. No obstant això, els darrers anys, s'ha produït un cert esgotament del model que comença a presentar signes de regressió dels principis que l'inspiraven

Increment de la gestió directa

Els últims anys s'ha produït un increment dels centres sanitaris gestionats per entitats participades per la Generalitat, que han acabat convertint-se en centres propis (adscrius al CatSalut) i que genèricament coneixem com a EPIC (entitats públiques i consorcis). Probablement, una de les principals raons que expliquen aquest fenomen és la tendència general de les administracions —el que coneixem com el *sottogoverno*— a voler gestionar i controlar directament aquells serveis que són de la seva responsabilitat.

Altres factors que probablement han influït en aquesta evolució cap a la gestió directa han estat els següents:

“El model sanitari català ha mantingut una gran estabilitat durant molts anys. No hi ha hagut canvis lligats a l'alternança política”

● **La implicació més baixa del món local** en el govern d'aquelles institucions sanitàries que havien estat seves. La visió política del rol dels ajuntaments s'ha anat redefinint respecte del que tenien als inicis de la democràcia. En aquest allunyament hi ha influït la crisi econòmica i, molt especialment, la publicació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, que deixa els ens locals sense competències per gestionar serveis de salut.

● **L'aplicació de les normatives comunitàries** (l'anomenat Sistema Europeu de Comptes o SEC 2010) ha reforçat la tendència a la gestió directa en dictaminar que els possibles dèficits d'aquestes entitats computin dins del dèficit públic. Això ha motivat a incorporar mecanismes de control econòmic com, entre altres mesures, l'aprovació dels pressupostos de les entitats i empreses participades per la Generalitat per part del Parlament.

Tendència a l'afebliment del model de gestió empresarial a les EPIC

En si mateix, l'increment de la participació del CatSalut en el govern de les institucions, i per tant del que considerem gestió directa, no hauria de comportar la pèrdua del model empresarial de gestió pública. Aquí hem de tornar a recordar que, a l'inici, els consorcis estaven adscrius al dret mercantil i laboral i gaudien d'elevada autonomia de gestió. Aquestes entitats inicialment mantenien la mateixa assignació econòmica del sector concertat i els seus pressupostos eren aprovats pel seu òrgan de govern i coneguts, però no aprovats, pel Parlament de Catalunya.

Això ha anat evolucionant i els darrers anys, amb la creació de la Gerència d'Entitats Participades, s'han anat desenvolupant polítiques comunes d'inversions, pressupostàries i de recursos humans, abandonant la inicial “renúncia a intervenir” en l'àmbit d'autonomia de l'entitat concertada. Tot i que les EPIC formalment continuen rebent l'assignació econòmica a través d'un contracte amb el CatSalut, els seus pressupostos han de ser aprovats pel Parlament, estan sotmeses a la llei de

contractes del sector públic, la normativa d'estabilitat pressupostària, la legislació del patrimoni i de finances públiques de la Generalitat de Catalunya, i li és aplicable la normativa del sector públic en matèria de recursos humans. Per tot plegat, s'assimilen cada vegada més a un model gestió administrativa i menys a un model de gestió empresarial.

Canvis en la visió del rol del sector concertat no propi

Els darrers anys s'ha obert un debat respecte del rol que ha de tenir el sector concertat no públic. Per a alguns hauria de tenir un paper complementari, a partir de l'establiment d'una preferència pels centres propis. La realitat és que, hores d'ara, això no s'ha traduït a la pràctica en canvis rellevants en les polítiques de concertació o de planificació del CatSalut, però posa de manifest el canvi de tendència política que també dona prioritat a la gestió pública directa. Segurament, d'haver existit fa 25 anys aquest mateix pensament polític, el model sanitari català seria molt diferent de com el coneixem.

Aquestes noves tendències, de marcat caràcter ideològic, posen en qüestió la capacitat d'aportar valor social per part del denominat tercer sector que, al nostre judici, des de la gestió solidària, no només pot gestionar de manera eficient els serveis públics, sinó que pot contribuir a un major desenvolupament i cohesió social i a la implicació més gran de la societat civil.

Valoració de la utilitat de la col·laboració publicoprivada a partir d'un cas

No es pot afirmar que hi hagi un posicionament polític majoritari en contra del model sanitari català, però sí sembla que ha decaïgut el consens amb què es va apostar per la CPP fa 25 anys. Tant és així que, si ara s'hagués de tornar a construir el model, dubtem si la CPP tindria el mateix pes o si realment es continuaria considerant com un instrument que pot aportar valor públic.

Aquest apartat pretén reflexionar sobre aquests aspectes, intentant valorar la utilitat de la CPP a partir de l'anàlisi d'un cas: la transformació de l'Hospital Sant Joan de Déu (HSJD) els darrers 15 anys i el seu procés de consolidació com a centre de referència nacional i internacional. Es tracta d'un enfocament merament empíric, que no té més pretensió que reflexionar a partir del coneixement adquirit a través de l'experiència d'un cas concret

Descripció del cas. Es tracta d'un centre maternoinfantil, propietat de l'Orde Hospitalari de Sant Joan de Déu, concertat

amb el sistema públic des de l'any 1973 i que forma part de la Xarxa d'Utilització Pública de Catalunya. El centre ha viscut els darrers 15 anys un procés de transformació molt profund, que ha passat per tres etapes clarament diferenciades:

- **Primera fase: 2004-2010.** Aprovació del pla estratègic PAIDHOS, que tenia com a eix conductor la consolidació com a centre de referència i alta complexitat en pediatria.

- **Segona fase: 2010-2013.** Pla d'ajust per fer front a la crisi econòmica, amb disminució del 5% de la plantilla, el 12,5% dels salaris i tancament del 10% dels llits.

- **Tercera fase: 2013 fins a l'actualitat.** Posada en marxa d'un projecte d'internacionalització orientat a la captació de pacients provinents d'altres països, amb patologies complexes, amb l'objectiu de fer front a l'infrafinançament derivat de la crisi, consolidant alhora el rol de centre de referència. Aquest pla ha tingut bons resultats, que han permès passar de 20 peticions rebudes de pacients internacionals l'any 2012 a més de 1.600 l'any 2017.

Les preguntes que pretenem respondre són les següents:

- **Quins han estat els elements clau per aconseguir aquesta transformació?**

- **Hauria estat possible aquesta transformació de l'HSJD si hagués format part del sector públic?**

Elements clau del procés de transformació

1. L'estabilitat dels òrgans de govern i gestió. A l'HSJD, el màxim òrgan de govern és la Junta de Govern Provincial (JGP), formada per tres germans i cinc laics, que és la que pren les decisions sobre la gestió ordinària dels centres d'un determinat territori. La missió de l'Orde de Sant Joan de Déu és "atendre de forma integral i humanista persones en situació de vulnerabilitat per tal de contribuir a fer una societat més justa". Aquesta raó de ser s'ha mantingut immutable des que va ser definida fa 500 anys.

En el cas que ens ocupa, tant l'òrgan de govern com l'equip directiu s'han mantingut amb un alt grau d'estabilitat els 15 anys de projecte. D'altra banda, la claredat de la missió fa que siguin molt predictibles i coherents les directrius a l'hora d'encetar nous projectes. Aquesta estabilitat ha esdevingut fonamental per dur a terme un projecte de molt llarga durada i que ha requerit implementar canvis organitzatius molt importants:

- Creació de la Direcció d'Atenció Internacional i del Departament de Màrqueting

- Signatura d'acords amb governs d'altres països i asseguradores internacionals.

- Contractacions de nou personal amb domini de diferents idiomes.

- Canvis en els models retributius dels professionals per incentivar el desenvolupament de l'activitat internacional, etcètera.

- Canvis de processos interns per tal de garantir una adaptació adequada a les necessitats dels pacients internacionals.

2. L'autonomia de gestió. Els centres de SJD basen el model de govern i gestió en quatre principis: corresponsabilitat de germans i laics en la institució; autonomia versus centralització; cooperació entre centres versus dispersió d'iniciatives; confiança en els equips directius versus control. Sobre la base d'aquests quatre principis s'ha dissenyat un model de gestió amb un alt grau d'autonomia dels diferents centres i equips directius, partint de la base que des de la proximitat al territori es poden prendre decisions més ben adaptades a les necessitats. Aquest model ha permès un desenvolupament molt divers de cada centre, més proper a les circumstàncies específiques i als requeriments locals. En el cas de l'HSJD, l'autonomia de gestió i la seva adscripció al dret privat han atorgat la flexibilitat que calia per implementar el conjunt de canvis necessaris en l'estructura organitzativa.

3. La gestió de recursos humans. Els centres de SJD compten amb una política de recursos humans orientada a potenciar el compromís dels professionals amb l'organització. El sistema de selecció de personal esdevé una eina bàsica per identificar professionals amb el millor talent, però també capaços a l'hora de compartir els valors i el projecte de la institució. Entre altres aspectes rellevants en la gestió del compromís destaca un projecte i valors estables, la cerca de la coherència entre la gestió del dia a dia i aquests valors, així com l'autonomia i el reconeixement als professionals. L'alt compromís dels professionals amb l'organització –es mesura bianualment– ha estat la clau per portar a terme aquest projecte de transformació, que va demanar un esforç suplementari als professionals, immediatament després

d'haver transitat per tres anys de crisi amb reduccions salarials i de plantilles.

4. La col·laboració de la societat civil i l'aportació de valor públic. L'HSJD, en el procés de transformació en un centre de referència internacional i d'alta especialització, ha requerit d'inversions importants per tal de renovar la tecnologia mèdica (TAC, RM, plataforma de diagnòstic genètic, entre d'altres) i les infraestructures (urgències, hospital de dia, unitat de cirurgia ambulatoria, sala hemodinàmica, UCI, etcètera). Amb la vinguda de la crisi econòmica, la reducció del concert amb el sector públic feia impossible poder afrontar totes aquestes inversions. L'HSJD comptava, però, amb un tret d'identitat, amb més de 150 anys d'història, en la captació de fons a partir de la col·laboració amb famílies i associacions. A partir d'aquesta tradició, es va dissenyar una política més activa de mecenatge que ha possibilitat la gran renovació tecnològica, imprescindible per a l'èxit del projecte.

5. La col·laboració del CatSalut. No seria de justícia acabar aquest apartat sense reconèixer l'essencial contribució del CatSalut a l'èxit del projecte. Tres han estat els elements més rellevants d'aquesta contribució, sense la qual hauria estat inviable dur a terme el procés de transformació:

- **Creure en el model de concertació.** Malgrat els moviments en contra de la mal anomenada privatització del sistema sanitari i el teòric canvi de criteri en les polítiques del Departament de Salut donant prioritat als centres de titularitat pública, el concepte de Xarxa d'Utilització Pública continua formant part de la cultura del CatSalut, i en la pràctica no s'han donat canvis reals en les polítiques de concertació. Així, l'HSJD ha pogut mantenir la població assignada i obtenir de les institucions públiques diverses acreditacions com a centre de referència per a determinades patologies de molt alta complexitat, per la qual cosa ha esdevingut en l'actualitat el centre de referència pediàtric més gran de Catalunya i de tot l'Estat. Sense el convenciment de l'autoritat sanitària del valor social intrínsec d'aquest projecte, més enllà de la seva titularitat, no hauria resultat possible aquesta evolució.

- **Dirigir més que produir.** L'autonomia de gestió, no tan sols en relació amb el mateix òrgan de govern, sinó també respecte de l'autoritat sanitària, ha marcat la relació entre l'HSJD i l'Administració catalana. El CatSalut ha anat desenvolupant al llarg dels anys una estructura de compra de serveis, més orientada a la mesura de resultats que al control

“El nostre sistema sanitari compta amb un bon marc de macrogestió, una excel·lent microgestió, però una deficient mesogestió”

de l'organització interna dels centres. Així, podem dir, que mai no ha interferit en el funcionament normal de l'hospital més enllà de la contractació de l'activitat de cada any i la definició dels criteris de planificació en els quals es determinen quin rol ha de tenir el centre des del punt de vista de l'activitat de referència.

- **L'estabilitat del contracte.** L'HSJD manté un contracte estable amb el CatSalut de més de 40 anys. Aquesta contractació estable ha estat una condició indispensable per tal de poder portar a terme un projecte a llarg termini.

Valoració de les possibilitats d'efectuar aquestes transformacions des d'una entitat del sector públic

Intuitivament semblaria lògic considerar que en l'entorn públic, en termes generals, hauria d'haver resultat més difícil que es donessin les condicions favorables per possibilitar una transformació profunda i tan perllongada com la que hem comentat. Per refermar aquesta sensació podem tornar a repassar els factors clau d'èxit:

- En primer terme, l'**estabilitat**. Molt més difícil d'aconseguir als centres sanitaris del sector públic a causa principalment d'un major recanvi de càrrecs de govern i gestió, que habitualment són conseqüència de canvis polítics. Aquesta inestabilitat es pot observar també en la fixació de criteris per part dels membres del govern de la institució de les EPIC, quan són designats per l'Administració entre els treballadors del CatSalut. Aquests, davant de determinades decisions, es veuen en l'atzucac de vetllar pels interessos de la institució i del comprador de serveis (CatSalut) alhora.

Per tot plegat considerem que la major inestabilitat d'equips directius i criteris de govern hauria complicat el procés de transformació de l'HSJD.

- En segon lloc, l'**autonomia de gestió**. El sector públic sanitari, tant a nivell de l'ICS com de les EPIC, està sotmès, tal com s'ha comentat, al model de gestió administrativa que limita la

necessària agilitat per fer front als requeriments de gestió d'un sector tan dinàmic com el sanitari o el de recerca: l'aplicació del reglament del Sistema Europeu de Comptes (SEC 2010) ha magnificat els controls per part de la intervenció; la gestió dels recursos humans es va assimilant progressivament a les normes de la funció pública; les polítiques d'inversió i endeutament es fiscalitzen per part d'organismes centralitzats...

Certament, considerem que tot el ventall de cavis organitzatius no s'haurien pogut implementar de la mateixa manera amb les restriccions de gestió del sector públic.

- En tercer lloc, el **compromís** amb l'organització. Òbviament també es pot aconseguir en el sector públic, però resulta evident que els canvis freqüents de directius poden dificultar el coneixement i la identificació amb un projecte que es va modificant sense la necessària consolidació. Molts professionals de la salut del sector públic han vist passar desenes de directius, cadascun amb el seu projecte, causant desconfiança envers la mateixa organització.

- Per últim, respecte de la **implicació de la societat civil**, creiem que resulta més complex en el sector públic, especialment en aspectes lligats al mecenatge, atès el fet que molts ciutadans consideren que els centres públics ja estan prou finançats per l'Administració.

Consideracions finals

- Considerem que el nostre sistema sanitari compta amb un bon marc de macrogestió (finançament per impostos i cobertura universal), una excel·lent microgestió (grans professionals i bones instal·lacions), però una deficient mesogestió, que fa que aquests grans professionals i mitjans restin encotillats en un entorn burocràtic que dificulta la gestió i l'obtenció dels resultats que la societat demanda.

- Introduir criteris de gestió empresarial en el sector salut és una imperiosa necessitat i una estratègia arreu del món. El model sanitari català s'ha caracteritzat les darreres dècades per promoure i incorporar fórmules de gestió en aquesta direcció. Malgrat això, podem afirmar que, per diverses raons, unes polítiques i altres de caire normatiu, s'observa una tendència a incrementar la gestió directa, a donar més pes al model de gestió administrativa de les entitats públiques participades, amb la conseqüent pèrdua d'autonomia de gestió i provocant un cert qüestionament respecte de la diversitat dels proveïdors.

● La CPP és un instrument per modernitzar la gestió, i pot resultar d'utilitat per introduir flexibilitat i aportar valor social. Hem de recordar que, a casa nostra, la iniciativa social ha estat freqüentment pionera en l'àmbit dels serveis a les persones i ha intervingut moltes vegades abans que els poders públics assumissin responsabilitat sobre aquesta qüestió. En aquest sentit, considerem que les entitats de caràcter social, més enllà de la seva utilitat instrumental en la flexibilitat de la gestió, són capaces de teixir aliances amb la ciutadania i poden aportar, d'aquesta manera, un valor públic més alt. ■

Referències bibliogràfiques

Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat. *Butlletí Oficial de l'Estat*, 102, de 29 d'abril de 1986.

Reial decret llei 10/1996, de 17 de juny, sobre habilitació de noves formes de gestió de l'INSALUD. *Butlletí Oficial de l'Estat*, 47, de 18 de juny de 1996.

Llei 15/1997, de 25 d'abril, sobre habilitació de noves formes de gestió del Sistema Nacional de Salut. *Butlletí Oficial de l'Estat*, 100, de 26 d'abril de 1997.

Llibre verd sobre la col·laboració publicoprivada i el dret comunitari en matèria de contractació, Comissió Europea, 30 d'abril de 2004.

Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 1324, de 30 de juliol de 1990.

Eurostat. Decisió de 21 de febrer de 2004 sobre tractament en comptabilitat nacional de les associacions publicoprivades.

Klijn, E. H.; Teisman, G. (2003, juliol). "Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases". *Public Money & Management* (p. 137-146).

Ramió, C. (coord.) (2009). *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Diputació de Barcelona. Colección Estudios. Serie Gobierno Local.

López Casasnovas, G.; Del Ilano Señarís, J. E. (ed.) (2017). *Colaboración público-privada en Sanidad: el modelo Alzira*. Fundación Gaspar Casal.

Urbanos, R.; Meneu, R. (2015). "La colaboración público-privada en sanidad". A E. Albi, J. Onrubia. *Economía de la gestión pública: cuestiones fundamentales* (1a ed.). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces..

Arruñada, B. (1997). "Bases para la profesionalización de la sanidad pública". A: G. López Casasnovas, D. Rodríguez Palenzuela (coord.). *La regulación de los servicios sanitarios en España* (p. 157-212). Madrid: Editorial Civitas.

Barea, J; Gómez Ciria, A. (1994). *El problema de la eficiencia en el sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

José María i Sánchez, Francesc. "El triste final de los consorcios sanitarios". *Juristas de la Salud*. Blog.

Hood, Christopher (1991, març). "A public management for all seasons?". <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779>.

LA COMPRA PÚBLICA D'INNOVACIÓ. INSTRUMENT DE COL·LABORACIÓ PER A NOUS ESCENARIS

Ramon Maspons
Rossana Alessandrello

Àrea d'Innovació. Agència de Qualitat i Avaluació
Sanitàries (AQuAS)

Quina és la primera empresa de Granollers en nombre de treballadors i volum d'activitat econòmica? I la d'Igualada? I la de Tortosa? I en el cas de Manresa? En la major part dels casos, la resposta és idèntica: l'hospital. La resposta és única i definitiva si prenem com a indicador el nombre de treballadors qualificats de què es disposa: l'hospital. Hi ha consciència d'aquesta situació des del punt de vista del sistema industrial i des del punt de vista de les mateixes ciutats?

El 2017 el pressupost del Consorci Hospitalari de Vic va ser superior als 92 milions d'euros, per sobre, per exemple, del de l'Ajuntament de Càceres (95.917 habitants) i similar al de la Universitat de Girona. En el mateix exercici, el pressupost del Consorci Sanitari de Terrassa va ser semblant al dels ajuntaments de Tarragona (131.507 habitants), Salamanca (144.436 habitants) i Castelló (169.498 habitants), mentre que el de la Corporació Sanitària Parc Taulí va ser superior al de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat (257.349 habitants), i similar

al de la Universitat de Castella-la Manxa, que té prop de 30.000 alumnes i 2.300 professors/investigadors i que es va situar en el divuitè lloc en el rànquing global de productivitat en recerca de les universitats públiques espanyoles, període 2015-2016.¹ Hi ha consciència d'aquesta realitat quan es discuteix sobre els agents clau en el disseny de nous models econòmics o quan es dissenyen estratègies de desenvolupament local?

Innovació en el sector salut.

De què estem parlant?

Per què les empreses innoven? Per què n'hi ha que ho fan més que d'altres i quins avantatges aconsegueixen? Si és tan important com diuen, com es pot aconseguir generar innovacions? El canvi de model econòmic, l'economia basada en el coneixement, la creació d'ocupació, els factors de competitivitat han anat situant el terme *innovació* en el centre del debat, sempre amb connotacions positives. Si la innovació es considera un dels elements bàsics del desenvolupament econòmic, els factors que la possibiliten són, així, doncs, crítics.

1 *La universidad española en cifras 2015-2016*. CRUE Universidades Españolas. ISBN 978-84-697-6269-1. 2017

Malgrat aquesta presència constant i creixent del terme *innovació*, no sempre s'ha definit o se n'ha delimitat el concepte. De manera àmplia, la innovació pot ser entesa com un "canvi que genera valor". Possiblement es tracta d'una definició excessivament àmplia. Les organitzacions estan en canvi permanent. La contractació d'un professional suposa la incorporació de coneixement sense que es produeixi cap innovació. La creació d'una empresa no és una innovació tret que ofereixi nous productes o serveis. Podem delimitar molt més el terme *innovació* si l'entendem com una idea que arriba amb èxit al mercat en forma de nous productes o serveis i dels seus processos de producció. És, per tant, el resultat d'un procés que pot arribar a ser més o menys complex.

Les idees que generen valor són bàsicament de tres tipus: comercials, organitzatives i tecnològiques. Per això es parla d'innovacions comercials, organitzatives o tecnològiques. Són aquestes últimes a les quals s'ha atorgat sempre més importància, pel seu impacte. Institucions com l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) han liderat el debat a l'entorn de la innovació tecnològica; el 1997 se'n va formular una de les definicions més acceptades: "Innovar és utilitzar el coneixement, i generar-lo si cal, per crear productes, serveis o processos que són nous per a l'empresa o per millorar-ne els ja existents a fi d'aconseguir tenir èxit en el mercat". Els elements clau de la definició són clars: coneixement; productes, serveis o processos nous per a l'empresa, i èxit en el mercat.

Si el que ens preocupa són les fonts de les innovacions, es poden identificar fins a tres possibles orígens: els preus, la tecnologia i els usuaris finals. Aquests orígens no són excloents. Les organitzacions que competeixen en preus tracten de produir més barat que els seus competidors. Les innovacions se centraran a mirar de reduir costos. Quan l'origen és tecnològic, la clau és la recerca i el desenvolupament. La capacitat de convertir-la en nous productes i serveis és, aleshores, crítica. Finalment, la innovació basada en els usuaris es fonamenta en les necessitats dels consumidors i dels usuaris finals, i no en els proveïdors. Això no suposa cap novetat. La innovació basada en l'usuari final s'ha desenvolupat àmpliament els darrers anys. La novetat rau en el fet que les empreses desenvolupen i utilitzen mètodes específics per desenvolupar aquests tipus d'innovacions. L'element clau és capturar tendències i necessitats futures en el mercat més que centrar-se en allò que es demana o que ja és tecnològicament possible.

Si el que ens preocupa són les fonts de les innovacions, es poden identificar fins a tres possibles orígens: els preus, la tecnologia i els usuaris finals

Identificades les fonts, què més cal per innovar? Hi ha un conjunt d'elements que fan que la innovació aparegui en les organitzacions. En primer lloc, la cultura de l'organització, els seus valors, els coneixements que acumula, com transforma el coneixement de què disposa en productes i serveis. En segon lloc, l'existència d'una estratègia per innovar i, com a resultat d'aquesta estratègia, d'una planificació que guï tot el procés. I, en tercer lloc, capacitat per veure la innovació com un procés al qual cal dotar de persones, eines i mitjans per poder-lo organitzar. Finalment, com a element potser més específic de la innovació, hi ha la valorització dels resultats. Quant val una idea? Una idea no val res. El valor de la innovació apareixerà si dona existència a un nou producte o servei, una millora, un increment de l'eficiència... Cal ser conscients que s'ha de disposar d'estratègies i d'instruments que permetin capitalitzar el valor dels resultats dels processos d'innovació.

I el sector salut, és innovador? Els hospitals són empreses innovadores? Tot i que hi ha un volum important i creixent de publicacions sobre innovació, si la importància de la innovació en el sector salut es mesurés d'acord amb el volum de publicacions existents, conclouríem que la innovació no és una de les preocupacions del sector. Si poséssim el focus d'anàlisi en els hospitals, el resultat encara seria més rotund. La comparació del sector salut amb altres sectors que han estat tradicionalment objecte d'estudis sobre innovació permet identificar algunes diferències que podrien explicar aquests resultats:

- En molts països, el sector salut és una responsabilitat pública. Les forces del mercat no són les dominants. El sector públic és menys innovador que el sector privat. A més, moltes de les institucions tenen característiques *non-profit*.
- El sector salut és molt ampli, amb estructures molt complexes que el fan resilient a la pressió dels canvis, fins i tot quan aquests canvis són positius.
- El comprador del producte/servei no coincideix amb l'usuari. Allò que volen els usuaris pot no ser rendible (*cost-effective*)

o defensable des del punt de vista econòmic. A més, algunes solucions poden ser costoses per a alguns dels actors però, alhora, econòmiques per a uns altres actors.

- Les regulacions existents.
- I en ocasions la inexistència d'incentius adequats per al desenvolupament de millores.
- L'adopció de les innovacions està relacionada amb els resultats de les anàlisis del cost-benefici de les intervencions: actualment s'està debatent sobre la sostenibilitat de pràcticament tots els sistemes de salut europeus i, si la rendibilitat (*cost-effectiveness*) no queda demostrada, les intervencions seran descartades pels sistemes. Un exemple clàssic en aquest sentit és el Whole System Demonstrator (WSD), que es va portar a terme a Anglaterra en el període entre el 2008 i el 2010 per validar la rendibilitat dels serveis de telesalut: concretament el WSD va demostrar una millora en la qualitat de vida dels pacients, però no va poder demostrar l'efectivitat de la intervenció a causa dels costos més elevats incorreguts a l'hora de proveir els serveis com, per exemple, la formació de professionals, els canvis organitzatius, els nous costos de suport tecnològic i llicències, etcètera.
- Els esquemes de reemborsament, que varien de manera significativa entre els països limítens, per tant, l'abast per al desenvolupament i el desplegament de les innovacions en l'àmbit nacional i també a escala global.
- Una manca d'estàndards que impedeix la interoperabilitat de productes i serveis nous.
- La insuficiència de les interaccions entre la demanda (proveïdors sanitaris, pacients, cuidadors) i l'oferta (recerca, indústria i empreses innovadores) que provoca que els nous desenvolupaments no sempre coincideixen amb les necessitats reals dels usuaris finals.

Aquests fets poden produir diferències entre l'eficàcia de les intervencions en entorns de laboratori i l'efectivitat en la pràctica clínica, bretxa que finalment impedeix integrar la innovació en l'ús mèdic.

A la vegada és interessant ressaltar dos elements facilitadors per a l'adopció de les innovacions:

- La taxa d'innovació és sensible als canvis en el finançament de la prestació de l'atenció sanitària, inclòs el nivell de reemborsament que les noves intervencions podran obtenir.
- La constitució d'aliances, xarxes interprofessionals i la col·laboració de professionals de diferents centres proveïdors de serveis de salut pot facilitar l'adopció d'una innovació sempre que sigui considerada un element diferenciador i d'excel·lència per a la pràctica clínica.

A més d'aquests factors diferenciadors, també és possible analitzar si les metodologies i tècniques de foment i desenvolupament d'innovacions existents en altres sectors són aplicables al sector salut. Aquesta anàlisi posaria en relleu les diferències que hi ha entre els models d'innovació propis dels àmbits farmacèutic, biotecnològic o de les tecnologies mèdiques. Temps d'arribada al mercat o cost de desenvolupament són sensiblement diferents.

La innovació en l'àmbit de la salut neix sovint d'una manera diferent en comparació amb els altres sectors a causa dels factors emocionals associats al concepte de malaltia i al compromís dels professionals sanitaris de prevenir i atenuar el patiment dels seus pacients i d'oferir-los possiblement la cura. És una innovació que va de baix a dalt (*bottom-up*).

Parlem d'innovació quan una necessitat identificada pels professionals, pels usuaris o pel mateix sistema de salut crea una demanda de transformació dels serveis sanitaris adequada per a un particular context mèdic, pràctic o social i posa en marxa els recursos necessaris o bé per desenvolupar noves tecnologies, nous productes i serveis, nous models organitzatius i processos, noves competències dels professionals i dels pacients, o bé per millorar el que ja existeix.

El model d'innovació es basa, doncs, en la implicació directa de l'usuari final. Aquests usuaris finals, però, no tenen les mateixes característiques que els usuaris finals dels models clàssics d'innovació, que descriuen els usuaris finals com el grup d'usuaris que estan especialment interessats a gastar temps desenvolupant noves solucions o productes perquè ells mateixos en poden resultar beneficiats. Quan els usuaris finals són professionals del sistema de salut, la pressió assistencial i la disponibilitat de temps sens dubte poden dificultar el desenvolupament d'accions de lideratge com a usuaris finals del procés.

Finalment, un altre element important que s'ha de considerar és el fet que, per les seves característiques, hi ha una línia molt fina entre proposar noves vies de fer les coses perquè creïn valor per als pacients i proposar noves vies de fer les coses perquè els pacients puguin consumir valor. Mentre que en el primer cas parlem clarament d'innovació, en el segon hi introduïm principalment conceptes propis de la redistribució de recursos.

En cap cas no s'han d'entendre aquestes diferències com si fossin barreres insalvables i sí com a oportunitats. L'elevada presència del sector públic en el sector salut el converteix en un sector estratègic per al desenvolupament de polítiques d'innovació. L'amplitud del sector, les característiques dels agents que hi són presents, la multidisciplinarietat de les activitats que s'hi desenvolupen, el converteixen en un sector clau per al desenvolupament de polítiques d'innovació. La capacitat de compra, el coneixement acumulat en les organitzacions, la multidisciplinarietat dels professionals, el converteixen en un sector clau per fer de palanca per al canvi de model econòmic, per actuar d'accelerador del desenvolupament tecnològic de les empreses.

Fruit d'aquesta anàlisi, els hospitals han anat desenvolupant noves estructures organitzatives per a la gestió de la innovació tractant de ser més eficients en la transformació de les idees en nous productes o serveis, de dotar-se d'instruments que permetin valoritzar els resultats de les activitats de recerca o de marcs reguladors que permetin generar incentius per al desenvolupament d'innovacions. L'assoliment d'aquests objectius no només suposarà un increment dels ingressos de l'hospital, sinó també un instrument d'atracció de talent i de recursos.

Si ens centrem en les innovacions que impliquen el desenvolupament de noves tecnologies, nous productes, nous serveis o les seves millores i a les definicions de la Comissió de la Salut Pública, de la Innovació i dels Drets de Propietat Intel·lectual de l'OMS, el cicle de la innovació és un procés de tres grans fases que s'alimenten entre elles i que juntes es coneixen com les tres des: el descobriment (*discovery*, la identificació de les necessitats o la recerca bàsica), el desenvolupament (*development*, el desenvolupament de noves tecnologies, la millora de les tecnologies existents o el desenvolupament preclínic i clínic) i el desplegament (*delivery*, posar les tecnologies a l'abast dels pacients i dels serveis sanitaris).

Però, malauradament, en el cas de la salut, sovint ens trobem que, malgrat els esforços invertits en les fases de descobriment i de desenvolupament, les innovacions desenvolupades no es poden lliurar ni desplegar i, en conseqüència, no es poden adoptar.

Afegint nous instruments: la compra pública d'innovació

La compra pública suposa un percentatge important del PIB en els països desenvolupats. D'acord amb les dades de l'Observatori de la Contractació Pública, el 2016 la contractació pública va suposar el 19,7% del PIB de la Unió Europea i, en el cas d'Espanya, el 18,5%. Malauradament a la UE, l'Administració no consumeix el que subvenciona en R+D. A títol d'exemple, en el període 2017-2018, Espanya ocupa la posició vuitanta-sisena² a escala mundial en compres de productes tecnològicament avançats per part del sector públic. Aquesta situació no és sorprenent si es considera que a l'Estat espanyol la compra pública ha disposat d'un marc legislatiu que s'ha orientat especialment a la minimització de la despesa pública i a la preservació dels principis de transparència, concurrència i no discriminació, fet que dificulta l'ús dels processos de compra per impulsar la innovació. El govern dels Estats Units, en canvi, actua com a client per a aquests resultats, de manera que el sector públic dels EUA gasta 20 vegades més en compres d'R+D que la Unió Europea (si s'exclou la compra d'R+D militar, els EUA gasten quatre vegades més en compres d'R+D que la UE). Aquest fet suposa la meitat del diferencial EUA-Unió Europea de despesa en R+D total. Les compres públiques, doncs, palanquegen la política d'innovació.

La compra pública d'innovació (CPI) es pot definir com una actuació administrativa de foment de la innovació orientada a potenciar el desenvolupament de nous mercats innovadors des de la demanda mitjançant l'instrument de la contractació pública. Es canvia, doncs, el focus de les polítiques de foment de la innovació, des d'iniciatives *push* fins a iniciatives *pull*.

Hi ha diferents modalitats de compres públiques d'innovacions, totes elles definides i regulades a la Directiva 2014/24/UE, de contractació pública, i a la nova Llei 9/2017, de contractes del sector públic, a punt d'entrar en vigor:

- **Compra pública precomercial (CPP):** compra pública de serveis de recerca i desenvolupament, i que va des del dis-

² Fòrum Econòmic Global (2018). *Global Competitiveness Report 2017-2018*.

“Cal posar èmfasi en el fet que la compra pública d'innovació és un instrument que estimula els compradors”

seny de la innovació fins a les proves de concepte dels prototipus. Els òrgans públics contractaran serveis d'R+D en els quals no es reserven els resultats pel seu ús en exclusiva, sinó compartint el risc.

● **Compra pública de tecnologia innovadora (CPTI):** compra pública de la producció en escala dels resultats d'una activitat prèvia de recerca i desenvolupament. L'objecte de la compra és un producte o servei que no existeix en el moment en què s'efectua la compra però que es pot desenvolupar en un termini de temps raonable a partir del desenvolupament d'una tecnologia nova o millorada d'acord amb els requeriments del comprador. Si en el mercat no existeix la solució comercial, el comprador públic, mitjançant una descripció àmplia de les seves necessitats i requeriments, fomenta que els proveïdors puguin desenvolupar productes i solucions al problema plantejat. El resultat és que el comprador públic disposa de solucions més innovadores i ajustades als seus requeriments i dona suport al fet que el mercat absorbeixi nous productes i serveis.

● **Associació per a la innovació:** compra pública de serveis de recerca i desenvolupament i que va des del disseny de la innovació fins a la producció en escala dels resultats de l'activitat prèvia de recerca i desenvolupament.

● **Altres:** inclusió d'elements innovadors en els procediments de compra, diàlegs competitiu, concursos de disseny, etcètera.

El desenvolupament de la compra pública innovadora planteja diverses situacions inexistents en els processos de compra ordinaris. En primer lloc, la necessitat de l'existència del que es coneix com a primera demanda. Per tal de poder caracteritzar aquesta primera demanda el comprador públic ha de tenir capacitat per caracteritzar les necessitats tecnològiques i d'innovació. En les administracions públiques la intel·ligència de mercat i la intel·ligència tecnològica són baixes i no sistemàtiques amb poca evidència del coneixement implicat en les convocatòries. D'altra banda, no es pot obli-

dar que les administracions es troben en una situació de pressió creixent per actuar de manera socialment responsable i ambientalment sostenible però aquesta pressió no existeix quan es tracta d'innovació. La compra s'efectua des de l'eficiència i no des de la innovació.

En segon lloc, la necessitat d'identificar el valor de l'oferta. La definició del valor està canviant. El valor no es mesura només mitjançant el preu de compra sinó per la sostenibilitat de la inversió, incloent-hi els costos del cicle de vida i els impactes socials i ambientals. Aquesta identificació de valor topa amb el fet que la contractació pública no es condueix des d'àmbits de l'Administració que entenen/dominen l'aplicació de la innovació. La primera demanda obliga que hi hagi habilitat dels proveïdors de les etapes inicials de traslladar l'impuls a la innovació des del sector públic fins a la cadena de valor.

I finalment els beneficis de l'agregació de la demanda. La gran oportunitat és buscar solucions creatives que impliquen una combinació d'empreses i el repte és incrementar les oportunitats de negoci per a les pimes i permetre al sector públic beneficiar-se de la seva innovació i flexibilitat. Aquest fet obliga a un alineament de les estratègies de l'Administració i de les estratègies de les empreses.

Tot plegat afavoreix que, des d'alguns entorns, no resulti evident per als actors públics el benefici a curt termini dels processos de compra pública d'innovació, i permet concloure que la fase de preparació d'aquests processos és crítica.

Cal posar èmfasi, doncs, en el fet que la compra pública d'innovació és un instrument que estimula els compradors a comprar de forma intel·ligent i a analitzar les seves necessitats reals abans de comprar. A la vegada, el fet d'estimular l'anàlisi de les necessitats i de la viabilitat abans de crear qualsevol vincle amb la indústria incorpora als projectes les característiques pròpies d'un projecte de recerca i desenvolupament en diferit: la indústria comença a dur a terme les seves activitats de recerca i desenvolupament quan l'Administració pública, els proveïdors i els professionals de la salut, tenen clar què necessiten i per a què, i perquè serà sostenible el desplegament dels resultats de la recerca. La compra pública s'ha de convertir en una activitat estratègica i com a tal ha de formar part de la planificació estratègica i ha d'alinear-se amb el sistema de reptes de salut. No sorprèn, doncs, per exemple que la iniciativa de mercats líders de la

Unió Europea identifiqui la salut electrònica (*e-health*) com un àmbit clau en el desenvolupament de processos de compra. A Catalunya, l'Acord del Govern pel qual s'aprova el Pla nacional de compra pública d'innovació de Catalunya avança en la mateixa direcció.

El programa Horitzó 2020 de la UE ha desenvolupat instruments per impulsar la compra pública d'innovació i la seva implantació arreu d'Europa. El pressupost del programa Horitzó 2020 de la Unió Europea (UE) el 2018-2019 i que dona suport a iniciatives de CPP i CPTI és en total de 124 milions d'euros. Gràcies a aquest tipus de finançament, des del 2012, 24 projectes de CPP i 15 projectes de CPTI han estat o estan cofinançats per la UE. En el sector salut, Catalunya ocupa una posició de lideratge en el desenvolupament d'aquests projectes que s'ha vist àmpliament reforçada per la convocatòria pública de subvencions, en règim de concurrència competitiva, oberta pel CatSalut el 2017 i destinada al cofinançament de projectes de compra d'innovació amb els recursos procedents del programa operatiu dels Fons FEDER Catalunya 2014-2020.

Nous models de partenariat publicoprivat

La posada en marxa de polítiques de desenvolupament de processos de compra pública d'innovació ha de ser paral·lela al desenvolupament de nous models de partenariat publicoprivat.

Els mecanismes actuals de decisió de finançament i fixació de preus de fàrmacs, per exemple, presenten limitacions instrumentals. Hi ha un canvi de model de les polítiques farmacèutiques basades en la regulació de preus cap a noves polítiques farmacèutiques basades en racionalització i cost-efectivitat. Aquest nou model ofereix avantatges al comprador (accessibilitat i control de despesa) i també al venedor (reducció del risc), incrementant el coneixement real de l'efectivitat del producte i canviant la forma de pagament tradicional. En projectes de noves tecnologies i nous serveis també és possible desenvolupar nous models de partenariats i noves formes de finançament que redueixin el risc i que afavoreixin el control de la despesa i la introducció d'innovacions.

Una de les fórmules que es proposen són els contractes de risc compartit (CRC) definits com qualsevol tipus d'acord que distribueixi els riscos associats als resultats d'una relació entre les parts implicades, de manera que, davant les incerteses deriva-

Els nous escenaris demanen nous models de col·laboració construïts des de la confiança, des del compromís i el desenvolupament d'habilitats

des d'una relació entre les parts implicades, el que paga i el que cobra, comparteixin beneficis i riscos. Aquests mecanismes de relació són extensibles a les noves tecnologies i als nous serveis. En el concepte CRC s'inclou un conjunt de mecanismes mitjançant els quals el finançador i el proveïdor comparteixen el risc.

És cert que instruments com els acords de garantia d'indicació (no s'utilitza bé, no es paga) o de garantia de resultats (no cura, no es paga) presenten una complexitat molt alta perquè requereixen predefinir resultats acceptables però especialment poder mesurar els resultats de l'aplicació. L'aparició de la medicina individualitzada i la seva introducció en el sistema públic faran necessari el desenvolupament de nous models de partenariats. Possiblement els instruments disponibles actualment no són els correctes per enfrontar-nos a aquests reptes i la seva aplicació generarà més problemes que beneficis a totes les parts. Els CRC ofereixen un escenari que, per bé que no és fàcil d'implementar, pot ajudar que les incerteses associades als nous productes siguin compartides per les parts, que es beneficiaran i aprendran d'aquesta relació.

Per acabar: reptes de futur i conclusions

Innovació, canvi de model econòmic, competitivitat són termes que estan estretament relacionats. Els hospitals i el sistema de salut tenen un paper clau en la definició del nou model econòmic. El desenvolupament d'aquest paper, però, no serà possible sense el reconeixement que la innovació n'és l'element clau i que la seva gestió és un procés estratègic de les organitzacions. L'oportunitat passa per aprofitar les potencialitats de què es disposa. El repte, fer-ho en clau estratègica.

Tot i la feina feta ens trobem als inicis de l'adopció de la compra pública d'innovació per facilitar el desplegament de les innovacions basades en valor. Estem aprenent de l'experiència local i europea i aquest aprenentatge ens està ajudant a verificar si el marc en el qual ens movem és exportable a totes les realitats del Departament de Salut, és escalable a tot el territori, és adaptable segons el tipus d'innovació, és atractiu per al mercat i, finalment, es demostra que funciona.

En paral·lel cal treballar per garantir que el finançament de la prestació de l'atenció sanitària i el nivell de reemborsament s'adapti a l'adopció i al desplegament de les innovacions basades en valor i arribi a ser la darrera palanca de canvi perquè la compra pública de les innovacions basades en valor sigui realitat.

Els nous escenaris demanen nous models de col·laboració construïts des de la confiança, des del compromís i des del desenvolupament d'habilitats:

- d'habilitats per identificar quina necessitat pot ser satisfeta mitjançant la compra d'innovació;
- d'habilitats tècniques per especificar la innovació;
- d'habilitats per organitzar l'aprenentatge interactiu entre els socis;
- d'habilitats per subministrar incentius als proveïdors (accés als mercats) i als clients (costos compartits...);
- d'habilitats per incloure criteris d'innovació en els processos de compra, del desenvolupament d'eines i instruments que facilitin la tasca, i
- d'habilitats per avaluar l'impacte de les accions desenvolupades. ■

Referències bibliogràfiques

Berwick, D. M.; Nolan, T. W.; Whittington, J. (2008). "The triple aim: care, health, and cost". *Health Aff* (Millwood) (vol. 3, núm. 27, p. 759-69). Disponible a <https://www.healthaffairs.org/doi/pdf/10.1377/hlthaff.27.3.759>.

Comissió Europea (2017). DG-CNECT: Digital Single Market – Innovation Procurement. Brussel·les (Bèlgica) [citad el març del 2018]. Disponible a <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>.

Comissió Europea (2016). *Joint report on health care and long-term care systems & fiscal sustainability. Volume I*. Luxemburg: Direcció General d'Afers Econòmics i Financers. Publications Office of the European Union [citad el març del 2018]. Disponible a <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d6042a45-b535-11e6-9e3c-01aa75ed71a1/language-en>.

Comissió Europea (2012). *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions: eHealth Action Plan 2012-2020 - Innovative healthcare for the 21st century*. Brussel·les [citad el març del 2018]. Disponible a https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/com_2012_736_en.pdf.

Comissió Europea (2011). *Commission Staff Working Paper, Guidance paper for the steering group of the pilot European innovation partnership on active and healthy ageing*. Brussel·les [citad el març

del 2018]. Disponible a https://ec.europa.eu/eip/ageing/library/commission-staff-working-paper-guidance-paper-steering-group-pilot-european-innovation_en.

Fitzgerald, L.; Ferlie, E.; Wood, M.; Hawkins, C. (2002). "Interlocking interactions, the diffusion of innovations in health care". *Human Relations* (vol. 12, núm. 55, p. 1429-49). Disponible a <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/001872602128782213>.

Gelijns, A.; Rosenberg, N. (1994). "The dynamics of technological change in medicine". *Health Aff* (Millwood) (vol. 3, núm. 13, p. 28-46). Disponible a <https://www.healthaffairs.org/doi/pdf/10.1377/hlthaff.13.3.28>.

Generalitat de Catalunya (2016). Acord de Govern pel qual s'aprova el Pla nacional de compra pública d'innovació de Catalunya i es crea la Comissió de Seguiment i Impuls del Pla, aprovat a Barcelona el 16 de juny de 2016. Disponible a http://economia.gencat.cat/web/.content/70_contractacio_jcca/documents/CPI/Acord-el-Pla-nacional-de-compra-publica-dinnovacio-de-Catalunya-i-es-crea-la-Comissio-de-seguiment-i-impuls-del-Pla.pdf.

Henderson, C.; Knapp, M.; Fernández, J. L.; Beecham, J.; Hirani, S. P.; Beynon, M., et al. (2014). "Cost-effectiveness of telecare for people with social care needs: the Whole Systems Demonstrator cluster randomised trial". *Age Ageing* (vol. 6, núm. 43, p. 794-800). Disponible a <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24950690>.

Organització Mundial de la Salut (2010). *Barriers to innovation in the field of medical devices* [Background Paper 6 of the Priority Medical Devices project]. Ginebra [citad el març del 2018]. Disponible a <http://www.who.int/iris/handle/10665/70457>.

Organització Mundial de la Salut (2006). *The Commission on Intellectual Property Rights. Public health innovation and intellectual property rights*. Ginebra [citad el març del 2018]. Disponible a <http://www.who.int/intellectualproperty/documents/therreport/ENPublicHealthReport.pdf?ua=1>.

The Use of New Medical Technologies within the NHS. Fifth Report of Session 2004-05. House of Commons Health Committee, 2005.

Ulwick, A. W. (2013). *Whitepaper: What is Outcome-Driven Innovation® (ODI)?* Strategyn, Inc. [citad el març del 2018]. Disponible a <https://strategyn.com/white-papers/what-is-outcome-driven-innovation/>.

Unió Europea (2016, 29 de febrer). Expert Panel on effective ways of investing in Health (EXPH). *Report on Disruptive Innovation*. Brussel·les [citad el març del 2018]. Disponible a https://ec.europa.eu/health/expert-panel/sites/expertpanel/files/012_disruptive_innovation_en.pdf.

Van Putten, M. (2012). *Leading Public Innovation Procurement*. 5th International Public Procurement Conference, Seattle, WA (EUA) [citad el març del 2018]. Disponible a <http://www.ippa.org/IPPC5/Proceedings/Part8/PAPER8-8.pdf>.

ÀNGEL SIMON

“ELS OBJECTIUS D’R+D+I NOMÉS ES PODEN ASSOLIR AMB LA COOPERACIÓ ENTRE EL SECTOR PÚBLIC I EL PRIVAT”

Enginyer i empresari, l'actual president d'Agbar va néixer a Manresa l'any 1957. És titulat per la Universitat Politècnica de Catalunya i MBA en Direcció d'Empreses per ESADE. Des del 2010 ocupa el seu actual càrrec i, des del 2013, el de vicepresident executiu de Suez a càrrec del Servei de l'Aigua a Europa. Ha treballat a diferents països com ara Portugal i Xile, i el 2006 va protagonitzar la primera gran operació europea d'Agbar al Regne Unit amb l'adquisició de Bristol Water.

És possible, avui i en el futur previsible, prestar tots els serveis públics i els serveis d'interès general sense cap mena de col·laboració entre el sector públic i el sector privat i social?

La governança dels afers públics en les societats obertes del segle XXI només es pot fer de manera col·laborativa, sumant els esforços del sector públic i el privat.

La Unió Europea (UE) sempre ha apostat per la col·laboració publicoprivada (CPP) perquè permet la vertebració social i l'impuls del creixement econòmic. Implica més eficiència econò-

mica, augment i millora de la quantitat i qualitat dels equips i els serveis públics, facilita l'impuls de la innovació i la possibilitat d'introduir una flexibilitat de finançament més gran.

Quines són les aportacions específiques que pot fer el sector privat que no pot fer directament el sector públic amb garantia de màxima qualitat i eficiència econòmica?

La garantia de màxima qualitat i eficiència és el resultat del desenvolupament del coneixement i la professionalitat, fruits de la investigació i la innovació, àmbits en els quals el sector privat fa una aposta ferma.

La col·laboració amb un operador privat global permet tenir accés a una xarxa de coneixement que facilita rigor en el dia a dia i, en situacions d'emergència, permet una solució més ràpida de les situacions i les crisis. L'existència d'un operador amb acreditada solvència tècnica permet dinàmiques professionals i laborals que garanteixen l'actualització tecnològica permanent dels seus professionals amb el consegüent benefici per al servei i els ciutadans.

Els objectius de l'R+D+I només es poden assolir i maximitzar amb la cooperació entre el sector públic i el sector privat.

L'experiència fins ara d'aquesta col·laboració presenta resultats positius com també zones fosques. Com valoreu la trajectòria del nostre país en aquest terreny?



La legislació espanyola d'obres i serveis públics ha estat en bona mesura una legislació de concessions administratives, tant en l'àmbit estatal com en el de les entitats locals. Els grans ports, les obres hidràuliques, el subministrament d'aigua potable, els subministraments dels serveis de telecomunicacions, els serveis de transport de viatgers, etcètera, no serien imaginables a Espanya al marge d'aquest sistema de col·laboració.

L'aliança estratègica publicoprivada constitueix la millor garantia d'una gestió eficient i rigorosa dels recursos públics i d'encert en l'adopció de decisions sobre la seva aplicació. Aquestes aliances proporcionen racionalitat als projectes d'infraestructures i serveis públics i en minimitzen sensiblement el risc de fracàs.

Tot i una pràctica molt estesa i continuada de la col·laboració publicoprivada a tot el món amb resultats positius, hi ha un clima social i posicions polítiques que consideren inacceptable aquesta pràctica que estimen beneficiosa només per al sector privat. Què pensem que genera aquesta opinió social i política i en què es fonamenta? Què cal perquè no es produeixi aquesta visió?

Seria bo fixar-se concretament en quines són les preocupacions reals dels ciutadans. Les enquestes demostren que aquestes són l'atur, la precarietat laboral, les desigualtats socials, el canvi climàtic...

El debat sobre les diferents formes de gestió (pública, privada o en col·laboració) no s'ha de fer sobre la base d'apriorismes ideològics, sinó sota paràmetres d'eficiència, eficàcia, qualitat i excel·lència del servei. El més important és, a partir d'un debat serè i racional, triar sempre la millor solució en cada cas; l'operador que ofereixi el millor servei, en les millors condicions, amb els més alts nivells d'inversió, d'innovació i de compromís amb el territori.

Res no ens diu que la gestió directa és més eficient que la gestió indirecta. Ni des d'un punt de vista de servei per al ciutadà ni tampoc des d'un punt de vista econòmic. De fet, succeeix el contrari. En ocasions s'han apujat tarifes, com a Arenys de Munt. En altres casos, com al Prat, el que hi ha són subvencions directes.

És possible evitar usos perversos de la CPP (finançament il·legal, operacions amb pèrdua de valor públic o sense, enriquiment il·lícit, costos descontrolats...)?

L'aliança estratègica publicoprivada constitueix la millor garantia d'una gestió eficient i rigorosa dels recursos públics

És convenient recalcar que els prestadors de serveis públics estan subjectes a la regulació de les administracions públiques que tutel·len aquests serveis. Aquestes facultats de control mai no es perden quan la gestió del servei s'externalitza en una empresa en règim de concessió o a través d'una empresa mixta.

La participació del sector privat, a més, preserva els serveis de la intromissió d'interessos conjunturals o partidistes que no responguin a les necessitats d'una prestació eficient del servei. Els polítics, en cada moment, tenen les seves raons i busquen fer propostes atractives per als seus votants. És legítim i respectable, però en empreses amb un sistema de governança ben estructurat, atentes a les prioritats establertes en els diàlegs amb els grups de relació, s'aposta per una estratègia a llarg termini i un compromís durador amb les persones, sigui quina sigui la conjuntura política.

A més, les organitzacions privades disposen d'una política de *compliance* consolidada i respectada, en què els empleats treballen amb una clara vocació de servei a les persones. Aquest fet diferencial respecte d'altres sectors econòmics confereix un caràcter propi a l'activitat que exerceixen tots els seus treballadors.

Quins mecanismes de gestió de la relació de col·laboració publicoprivada es poden incorporar que permetin obtenir el màxim valor públic d'aquesta relació, erradicar les males pràctiques i oferir-ne una informació veraç i rigorosa?

Per garantir el control eficaç del servei és essencial que l'Administració pública empli els seus recursos a potenciar la funció de regulador. El reforç de la funció de regulador redundarà en l'eficàcia del servei i el benefici del ciutadà.

És important comptar amb organismes de seguiment i control que ofereixin garanties i retin comptes no només als accionistes sinó als grups de relació. La confiança entre les parts és important però no suficient.



El sector públic sap gestionar aquesta relació? I el sector privat? Quines recomanacions es podrien fer a ambdós sectors per tal de millorar continuadament la pràctica de la col·laboració i la informació sobre aquesta a la ciutadania?

Amb regles ben definides, tant el sector públic com el privat han sabut i han de continuar sabent gestionar aquest model. Històricament ha estat una relació que ha donat molt bons fruits i ens ha permès avançar i progressar en els nivells de qualitat de vida i desenvolupament de la ciutadania. El model de col·laboració publicoprivada consisteix en una relació lleial i equilibrada de llarg termini entre una organització privada i l'Administració pública, que sempre manté la seva condició de titular i responsable del servei i determina les condicions de prestació d'aquest i els seus nivells mínims de qualitat.

Aquesta és una relació en què l'empresa aporta capital, recursos, coneixement i capacitat de gestió i rep una remuneració justa i raonable, en tot cas limitada, basada sempre en el resultat de l'exploració del servei o la infraestructura.

Tot i que l'aigua no té cost econòmic com a producte, hi ha un seguit d'actuacions (captació, potabilització, transport en alta, distribució porta per porta i manteniment d'una pressió constant) que fan que el procés en el seu conjunt sigui molt complex i ho sigui en especial en una zona amb recursos hídrics escassos com la nostra. En aquest context, com valoreu les possibilitats reals de remunicipalitzar el servei d'aigua com des d'alguns sectors es proposa?

Quan es parla de remunicipalització com a mecanisme per recuperar el control d'un servei públic s'incorre en un error perquè no es pot recuperar allò que mai no s'ha perdut. No es pot remunicipalitzar allò que mai ha deixat de ser municipal. El concepte remunicipalització és en si mateix tendencios. És en el capítol de les fórmules de gestió del servei on pot participar el sector privat, bé sigui a través de concessions o d'empreses mixtes.

Es diu que l'aigua seria més barata amb la gestió directa. I els exemples el que demostren és que, quan s'ha assumit la gestió des dels ajuntaments, no és més barata ni se'n millora la qualitat.

Hem de tenir cura com a societat, des de l'exercici polític, de no plantejar postulats que puguin perjudicar els interessos ciutadans. Per sobre de tot han de prevaler els interessos de la ciutadania.

Agbar garanteix el subministrament d'aigua a Barcelona des de fa més de 150 anys i avui és present a diversos països com Xile, entre d'altres. A més ha ampliat el seu objectiu social estenent-se a oferir serveis vinculats a tot el cicle integral de l'aigua. Com valoreu la CPP des de la seva experiència?

Moltes de les fites que han marcat la nostra trajectòria s'han aconseguit gràcies a la bona sintonia entre totes les parts (Administració, ciutadania, món acadèmic, entitats socials...) dins d'un context de col·laboració publicoprivada.

Portem més de 150 anys de servei del subministrament d'aigua a totes les llars i complim els tres requisits per fer-ho (365 dies l'any, 24 hores al dia): la qualitat del servei als ciutadans –tenim una llarga experiència en aquest sector–, la professionalitat dels treballadors i una gestió eficient.

Hem sabut adaptar-nos a les necessitats de Barcelona en cada moment, i a les de totes aquelles poblacions on som, i ho continuarem fent en el futur, sempre seguint criteris de gestió professional i d'excel·lència en el servei. Aquest és un model d'èxit que ha mostrat ser adequat i que ens ha permès avançar i crear impacte positiu no només a Barcelona sinó en els territoris on treballem.

Quines reflexions i propostes podeu afegir que puguin ajudar a assolir la màxima qualitat de la col·laboració publicoprivada en el procés de creació de valor públic en la nostra societat?

El model de col·laboració concessional europeu, que és en essència el model tradicional de col·laboració publicoprivada existent a Espanya, és avui més necessari que mai per fer front als grans reptes als quals s'enfronta el manteniment de l'estat del benestar. Aquests reptes són, principalment, assegurar la sostenibilitat, amb nivells adequats de qualitat, dels grans serveis públics que constitueixen el seu senyal d'identitat, i propiciar la renovació de les infraestructures, evitant-ne l'obsolescència. Per suposat també és fonamental la gestió del coneixement.

Nombrosos experts han alertat que els reptes de l'aigua a què s'enfrontarà la humanitat en el nostre segle tenen correspondència amb la pressió demogràfica i el canvi climàtic.

Pel que fa a la pressió demogràfica –que sobretot notarem a les ciutats–, l'any 2050 la població mundial se situarà en 9.700 milions d'habitants i el 2100 la xifra ascendirà a 11.200 milions d'habitants. El canvi climàtic, conseqüència de l'escalfament global, impactarà en l'aigua de manera evident. Les situacions climàtiques seran més extremes, sequeres greus, fortes inundacions. Per tant, és essencial la resiliència de les ciutats, és a dir, la capacitat de suportar fenòmens extrems i de recuperar-se d'aquests. Això només s'aconsegueix amb inversions importants en infraestructures, que requereixen de manera indiscutible la col·laboració publicoprivada. Hem de recordar que la creació d'aliances entre les diferents parts, entre allò públic i privat, està alineada amb el missatge de les Nacions Unides, concretat en l'objectiu 17 dels Objectius de Desenvolupament Sostenible. ■

REVISTA ECONÒMICA DE CATALUNYA

DIRECTOR
Martí Parellada

SECRETARI CONSELL DE REDACCIÓ
Antoni Garrido

CONSELL DE REDACCIÓ
Oriol Amat
Ezequiel Baró
Jordi Caballé
Montserrat Casanovas
Antoni Castells
Josep Maria Duran
Anton Gasol
Enric Genescà
Francesc Granell
Jordi Gual
Guillem López Casanovas
Andreu Morillas
Valentí Pich
Joaquín Trigo
Joan Trullén

SECRETÀRIA
Carme Cuartielles

COORDINACIÓ I SUPERVISIÓ LINGÜÍSTICA
TRADUCCIÓ DEL CASTELLÀ
Marta Guspí Saiz

DISSENY I PRODUCCIÓ EDITORIAL
ZETACORP. Public@cions Corporatives
(Grupo Zeta). Consell de Cent, 425.
08009 Barcelona. Tel. 93 227 94 16

SUBSCRIPCIONS
sgomez@coleccionomistes.cat

PROMOCIÓ
cperezdelpulgar@coleccionomistes.cat

DIPÒSIT LEGAL
B. 8.160-1975
ISSN 135-819 XX

COMISSIÓ GESTORA DEL COL·LEGI D'ECONOMISTES DE CATALUNYA

DEGÀ
Joan B. Casas Onteniente

VICEDEGÀ
Alfred Albiol Paps

PRESIDENT TERRITORIAL DE BARCELONA
Joan Ràfols Esteve

PRESIDENT TERRITORIAL DE GIRONA
Esteve Gibert Utset

PRESIDENT TERRITORIAL DE LLEIDA
Joan Turmo Montanuy

PRESIDENT TERRITORIAL DE TARRAGONA
Pere Segarra Roca

SECRETÀRIA
Montserrat Casanovas Ramon

INTERVENTOR
Anton Gasol Magriña

TRESORER
Eduard Soler Villadelprat

VOCALS
Xavier Subirats Alcoberro
Emilio Álvarez Prez-Bedia
Manuel Cambarà Moreno
Jordi Caballé Vilella
José Ignacio Cornet Serra
Xavier Segura Porta
Joan Rojas Graell
Josep Maria Riu Vila
Modest Guinjoan Ferré
Avelino Vázquez Parcero
Jordi Albiol Plans
Lluís Jorge Mas Vilellas
Rodrigo Cabedo Gregori
Lluís Bigas de Llobet
Xavier Amargant Moreno
Albert Jover Roig

CONSELLERS
Esteve Sarroca Punsola
Raimon Casanellas Bassols
Carlos Puig de Travé
Josep Lluís Sánchez Cristóbal
Manuel Barrado Palmer

NORMES PER A LA PUBLICACIÓ D'ORIGINALS

1. Els originals s'han d'enviar a l'adreça electrònica rec@coleccionomistes.cat.
2. L'extensió dels treballs no pot superar les 4.000 paraules, incloent-hi quadres, gràfics, mapes, notes i referències bibliogràfiques.
3. Els articles, que han de ser originals inèdits, són sotmesos a avaluació per part d'especialistes qualificats.



Col·legi d'Economistes de Catalunya

*Al servei dels professionals
de l'economia i de l'empresa*

Seu de Barcelona

Pl. Gal·la Placídia, 32
08006 Barcelona

Seu de Girona

C/ Joan Maragall, 44-46, ent. 3a
17002 Girona

Seu de Lleida

C/ Pere Cabrera, 16, 1r G
25001 Lleida

Seu de Tarragona

Rambla Nova, 58-60, 5è A
43004 Tarragona

www.coleconomistes.cat

