

Ponencia: "Interacción y evaluación por parte de la administración"**Autor: Albert de Gregorio (Diputación de Barcelona, Área de Cultura)****Mesa redonda 5: " Claves en la presentación de las propuestas técnicas "**

En el marco de la relación entre administraciones locales y empresas de servicios culturales destacaré algunas cuestiones que pueden mejorar los procesos, que no los procedimientos, de ésta relación.

Comenzaré con una pequeña reflexión sobre los objetivos de esta relación, a continuación trataré algunas cuestiones del procedimiento de contratación y finalmente propondré cuatro cuestiones para el debate relacionadas con la fase previa a la contratación, con la prestación del servicio, con los posibles conflictos y con la renovación de los contratos.

Se trata de una visión particular basada en la experiencia en una administración de segundo nivel como es la Diputación de Barcelona. Por tanto se basa más en la observación de la realidad de los municipios de la provincia que en la gestión directa.

Objetivos

Cualquier manual de evaluación prescribe que el primer paso para que ésta exista es la previa definición de objetivos. En el caso de la externalización de servicios, éstos deberían ser, además, compartidos y, en principio, diseñados para gestionar un servicio público de calidad con eficacia y eficiencia.

Desde el punto de vista de la administración pública la primera cuestión que se plantea es decidir entre gestión directa o indirecta.

En la gestión indirecta la administración pública es titular del servicio, pero el gestor es una entidad diferente seleccionada de acuerdo con la normativa de contratación administrativa.

Por tanto la primera cuestión que debería tener una respuesta clara es el por qué de la elección de la gestión indirecta: flexibilidad, capacidad de adaptación a la realidad, costos, conocimiento del tema, falta de recursos técnicos, evaluación centrada en el resultado, etc.

Por desgracia esta pregunta no siempre tiene una respuesta clara.

Por otro lado hablamos de gestión directa e indirecta, olvidando que la complejidad de la actuación de las administraciones pública modernas supera la visión estrictamente jurídica.

La responsabilidad política (la gobernanza) supera el corsé jurídico actuando con instrumentos políticos (incentivos, acuerdos, convenios, etc.) que superan la restricción de gestión directa o indirecta. La decisión sobre la externalización de un servicio se realiza en el marco de una actuación política en la que se utilizan, también, otros instrumentos.

Añadamos el hecho de que en el terreno de la gestión de servicios públicos, la realidad suele ser la que podemos denominar como gestión mixta, aunque esta figura no aparezca en el ordenamiento legal. Así son frecuentes los casos en el que el servicio público local es

de gestión directa, pero se externalizan servicios accesorios (aunque podríamos discutir qué entendemos por accesorio).

Como es obvio, pero no por ello menos importante, determinar con claridad los objetivos del servicio y las características de la entidad que lo prestará, facilita la redacción del pliego de cláusulas y su posterior seguimiento.

Procedimientos

Para la administración pública la segunda cuestión es la redacción de los pliegos de cláusulas administrativas y de condiciones técnicas.

Un solo proceso

Todavía, en ocasiones, se trata de dos procesos independientes. Por un lado los servicios jurídicos preparan las cláusulas administrativas, por otro lado el departamento de cultura prepara las condiciones técnicas.

Ambas son cuestiones vinculadas y que no pueden ser contradictorias. Las cuestiones formales y de procedimiento no pueden pasar por delante de los objetivos de la externalización.

Exigencias

La administración pública obliga a las entidades a presentar la documentación estatutaria, de obligaciones fiscales y sociales, de solvencia técnica, el depósito de garantía. Todo ello, garantías formales.

De este modo se garantizan las cuestiones formales, pero puede suceder que se reste tiempo y recursos al análisis de las propuestas técnicas. Es obvio que el objetivo del procedimiento es garantizar la mejor externalización posible y no limitarse a cumplir las cuestiones formales.

En ocasiones la complejidad de las cuestiones administrativas acaba convirtiéndose en barrera a la transparencia de las actuaciones. Todo lo contrario de lo que la ley pretende.

Colaboración

Los técnicos y gestores culturales deben perder el miedo a los servicios de secretaría e intervención. Éstos tienen su función: garantizar la legalidad de las actuaciones públicas. La práctica demuestra que es posible trabajar conjuntamente.

En ocasiones la insistencia de los departamentos jurídicos para prever posibles conflictos es claramente justificada. Los contratos han de prever posibles situaciones de conflicto: derechos de reproducción, propiedad intelectual, responsabilidades legales, etc.

Forma parte de las responsabilidades de gestión pensar tanto en los resultados esperados del contrato como en la forma de solucionar los posibles conflictos que se puedan producir.

Ejecución

Algunos pliegos técnicos constan de los siguientes apartados: objeto, condiciones técnicas, requisitos del licitador, obligaciones del contratista, calendario, presupuesto y criterios de evaluación. Sin embargo los pliegos suelen olvidar aspectos relacionados con el funcionamiento del contrato y con la forma de solucionar posibles conflictos.

Los pliegos que solemos considerar como buenos son los que describen con claridad los objetivos del servicio, los servicios a prestar o los documentos que ha presentar la entidad candidata. Sin embargo no es frecuente encontrar pliegos en los que se establecen las condiciones de prestación del servicio e, incluso, los indicadores a utilizar.

Cuestiones

El buen funcionamiento de la relación entre administración pública y entidad contratada dependen, entre otros, de factores que no suelen incorporarse al proceso de contratación (puesto que no forman parte de los procedimientos legales) o que se dejan en manos de la improvisación.

Previas

Nada impide realizar contactos previos con las entidades, cumpliendo la legalidad. Cumplir con la legalidad y hacerlo con transparencia no impide conocer al posible contratista, sus capacidades, su disponibilidad, etc.

Las cuestiones previas no forman parte del procedimiento administrativo, pero sí de la responsabilidad del gestor público.

En la prestación del servicio

En el proceso de contratación debería añadirse la siguiente cuestión: Cómo solucionar los conflictos que no aparecen en pliego de cláusulas?

Pueden aparecer problemas, por ejemplo, de gestión de recursos humanos. En un servicio pueden coincidir personal municipal y personal de la entidad contratada.

Los pliegos técnicos suelen obviar esta previsión. Se especifican obligaciones genéricas del tipo: “El contratista ha de mantener los estándares de calidad y las prestaciones equivalentes a los criterios económicos que sirven de base a la adjudicación del contrato y el personal que adscriba a la prestación de los servicios ha de observar los niveles mínimos de comportamiento y las reglas de decoro adecuadas; cuando alguna de las personas no observe estos niveles y reglas, la administración informará al contratista i este ha de sustituirla en el termino más breve posible.”

Pero es frecuente olvidar cuestiones como la forma de seguimiento del servicio, la documentación que se utilizará para el control y evaluación, etc.

Es por ello importante establecer un marco de relación que, cumpliendo la legalidad, permita realizar el seguimiento del servicio que se presta.

Este marco ha de permitir que emerjan cuestiones que se realizan de forma informal: gestión de recursos humanos, propuesta de contenidos y actividades, incorporación de cambios, control y evaluación.

En resumen y volviendo a cuestiones que son obvias: poder controlar y evaluar para mejorar el servicio que se presta.

Conflictos.

En todas las relaciones es probable la existencia de conflictos. Sin embargo los conflictos que se prevén en los pliegos son los de tipo administrativo, pero no los de carácter técnico.

Se prevé la resolución del contrato, incluso las sanciones. Pero antes de llegar a estos extremos deberían existir soluciones intermedias. ¿Qué hacemos con el servicio que se está prestando si llegamos a una situación de revolución? ¿Lo suspendemos?

Por ejemplo se prevé: las causas de resolución del contrato en general y sus efectos son las que se establecen en los artículos de la ley correspondiente. Además de estas causas, también es causa de resolución del contrato el hecho de incurrir el contratista en cualquiera de las causas de prohibición para contratar con la Administración pública.

Se prevé, también que los incumplimientos de lo previsto en las cláusulas del pliego que rige la prestación del servicio público, siempre que sea por causa imputable al adjudicatario, facultará a la Administración para que pueda discrecionalmente, ponderando los daños ocasionados, resolver el contrato con la pérdida de la fianza o aplicar las sanciones descritas en el pliego, una vez incoado el correspondiente expediente por la infracción cometida.

Así mismo que se podrán imponer sanciones a la entidad por las infracciones cometidas por incumplimientos de lo previsto en las cláusulas del presente pliego. Estas infracciones se calificarán como leves, graves o muy graves

El problema es que si es necesario llegar a estos extremos, el primer perjudicado será el servicio que se está prestando. Por tanto el objetivo de la administración pública debería ser evitar tener que llegar a estos extremos. Para ello es necesario:

- Definir claramente quién o quienes serán los interlocutores que representen a la administración pública en la relación con las entidades.
- Prever cuáles serán los mecanismos de seguimiento y los criterios e indicadores de control y evaluación, cómo se calcularán y elaborarán, cómo se actuará en cada caso, etc.

En la renovación

En muchos contratos son frecuentes los casos de renovación, de continuidad en la gestión del servicio. Si el servicio externalizado ha funcionado de acuerdo a los objetivos fijados es lógico pensar en su renovación. Pero ésta debería ampararse en la valoración de los criterios de seguimiento y evaluación previamente establecidos.

Por ello cabe insistir en la necesidad de contar con indicadores de evaluación, tanto los previstos en los pliegos técnicos como los acordados con la empresa contratada.

El objetivo es garantizar la calidad, eficacia y eficiencia en continuidad del servicio que se presta. La incorporación de criterios de evaluación redundará en la estabilidad en la prestación del servicio.

Finalmente podría ser interesante contar con el conocimiento del servicio que ha acumulado la entidad gestora. La información que pueda aportar puede contribuir a incorporar mejoras de calidad en lo nuevos pliegos técnicos.

Confío que las cuestiones que he planteado contribuyan al debate sobre la mejora de la relación entre entidades y administraciones públicas.