



«REMUNICIPALIZACIÓN» de servicios públicos locales

Formigal, 17 de septiembre de 2015

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ FERNÁNDEZ
VICESECRETARIO GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID

«REMUNICIPALIZACIÓN» de servicios públicos locales

1.Objetivo, definición y tendencias.

2.Reestructuración del sector público

3.Cambio de gestión en servicios prestados de forma indirecta o mixta:

3.1. Resolución anticipada de contratos o extinción de contratos por terminación de su plazo de ejecución. Control del cumplimiento de ejecución del contrato e indemnizaciones procedentes.

3.2 . Análisis y valoración de la subrogación laboral por sucesión de empresa.

3.3. La toma de decisión sobre la continuación del servicio y la nueva forma de prestación del servicio: expediente “acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida”. Propuesta de forma de gestión más eficiente y sostenible.

REMUNICIPALIZACIÓN

1. **Objetivo, definición y tendencias.**

Remunicipalización. Objetivo: GESTION EFICIENTE y SOSTENIBLE de los servicios públicos

De la **eficacia** a la **EFICIENCIA** y **SOSTENIBILIDAD** en la gestión de los servicios públicos

La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de **eficacia**, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE).



- Las actuaciones públicas se rigen en su actuación por los criterios de **EFICIENCIA** y servicio a los ciudadanos (art. 3.2 LRJPAC).
- Los poderes públicos deben impulsar la sostenibilidad de la **economía sostenible** en sus respectivos ámbitos de competencia (art. 3 Ley 272011, de economía sostenible).
- La política presupuestaria del sector público debe estar orientada a la **estabilidad presupuestaria** y **sostenibilidad financiera** (art. 1 LOEPSF 2/2012).
- Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más **sostenible** y **eficiente** (Art. 85.2 LBRL- LRSAL).



Remunicipalización. Objetivo: **GESTIÓN EFICIENTE** y **SOSTENIBLE** de los servicios públicos

EFICIENCIA y **SOSTENIBILIDAD** en la gestión pública

- «**EFICIENCIA**»: relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo.

La eficiencia se alcanza cuando se utilizan los menos recursos posibles para lograr el objetivo perseguido;

«**EFICACIA AL MÍNIMO COSTE**»





Remunicipalización. Objetivo: **GESTIÓN EFICIENTE** de los servicios públicos

SOSTENIBILIDAD en la gestión pública

- «**SOSTENIBILIDAD ECONÓMICO FINANCIERA**»:

Capacidad para financiar compromisos de gastos presente y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública impuestos

- **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**

Posibilidad de mantener en el tiempo un bienestar social generalizado, un desarrollo económico-industrial-tecnológico y la protección del medio ambiente

ECONOMÍA SOSTENIBLE

Patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades (art. 2 LES)

EFICIENCIA y SOSTENIBILIDAD en la contratación pública

En la Directivas de 2004 apenas se alude a estos principios, que son sin embargo la base de la Directivas de 2014. La misma evolución se produce del TRLCSP al ALCSP, si bien el TRLCSP si consagra la eficiencia como principio esencial de la contratación pública

- EFICIENCIA

- Art. 1 TRLCSP: “**asegurar**, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una **eficiente utilización de los fondos** destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios ...”.

- Art. 22 TRLCSP: “Los entes, organismos y entidades del sector público velarán por la **eficiencia** y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, ...”.

- El término **SOSTENIBILIDAD** se utiliza de manera explícita referido de manera a la “sostenibilidad mediomambiental”

- Art. 1171.1: criterio para elaborar las prescripciones técnicas

- DA 25ª.4.c) (TRAGSA) usos sostenible de sus recursos

I. EFICIENCIA y CONTRATACIÓN PÚBLICA

EFICIENCIA en las nuevas Directivas de 2014

Directiva de contratación pública:

Considerandos: 2 (eficiencia del gasto público), 47 (papel de la compra innovadora en la eficiencia y la calidad de los SP), 52 (aumento de la eficiencia y transparencia con medios electrónicos), 60 (acuerdos marco técnica de contratación eficiente), 80 (hacer mas eficientes los procedimientos), 97 (empleo de máquinas eficientes energéticamente), 121 (hacer más eficiente la contratación pública)

Artículos: 58.4 (eficiencia como elemento de solvencia técnica)

Directiva de contratos de concesión: No alude a la EFICIENCIA en el articulado, sólo en los considerandos: 3 (las concesiones contribuyen a lograr eficiencia y aportar innovación), 4 (eficiencia del gasto público) 64 (eficiencia energética) 74 (aumento de la eficiencia con medios electrónicos) 83 (aplicación eficiente del derecho)

I. **SOSTENIBILIDAD** y CONTRATACIÓN PÚBLICA

SOSTENIBILIDAD en las nuevas Directivas de 2014

«**Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador**»

Directiva de **contratación pública**:

Considerandos: 3 (Estrategia Europa 2020); 4 (objetivos sostenibles de interés público), 59 (ninguna disposición de la Directiva debe impedir medidas para un desarrollo sostenible),

Artículos:

Directiva de **contratos de concesión**:

Considerandos: 2 (Estrategia Europa 2020), 41 (ninguna disposición de la Directiva debe impedir medidas para un desarrollo sostenible), 47 (fomentar un crecimiento económico sostenible), 74 (las especificaciones técnicas tienen que conseguir objetivos de sostenibilidad; ciclo de vida y sostenibilidad en los procesos de selección), 91 (políticas para fomentar un desarrollo sostenible), 93 (madera sostenible), 95 (crecimiento sostenible)

Artículos: 76.2 (sostenibilidad de los servicios sociales)



I. EFICIENCIA y CONTRATACIÓN PÚBLICA

EFICIENCIA en el ALCSP: EM esta Ley, (...), trata de diseñar y ejecutar un nuevo sistema de contratación pública, **más eficiente**, transparente e íntegro,

-Art. 1: objetivo de la ley: garantizar “una **eficiente** utilización de los fondos”.

-Art. 28. Necesidad e idoneidad del contrato y **eficiencia** en la contratación. 2. “Las entidades del sector público velarán por la **eficiencia** y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública”.

-Art. 145.7.h Utilización de más e un criterio de valoración para adjudicar las ofertas: “h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el **uso eficiente del agua y la energía** y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

EFICIENCIA y SOSTENIBILIDAD en la gestión de los servicios públicos locales

Art. 85.2 LBRL: Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente

2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) *Gestión directa:*

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) *Organismo autónomo local.*

c) *Entidad pública empresarial local.*

d) *Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.*

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta. *mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

Remunicipalización. Objetivo: GESTION EFICIENTE y SOSTENIBLE de los servicios públicos

La **REMUNICIPALIZACIÓN** ha de buscar ofrecer a los ciudadanos **servicios públicos más EFICIENTES y SOSTENIBLES**, tanto económica como medioambientalmente $\Rightarrow$ cualquier decisión de internalizar un servicio ha de hacerse bajo esa óptica y con ese objetivo: ofrecer unos mejores servicios de MAYOR CALIDAD:

- Mejor utilización de los recursos
- Mejor rendimiento en el tiempo de los recursos invertidos
- Mayor respeto al medio ambiente
- Mayor rentabilidad social

Han de desterrarse posturas apriorísticas maximalistas: ni la gestión directa es siempre más económica, ni todos los servicios son más eficientes y sostenibles con gestión directa, ha de analizarse caso por caso

I. Remunicipalización: DEFINICIÓN

La transferencia de la gestión de los servicios de públicos prestados por empresas privadas a autoridades municipales:



- De servicios externalizados mediante contrato (generalmente de gestión de servicios públicos -concesión-): **RESCATE** o **RESOLUCIÓN** por finalización del plazo de duración del contrato.
- REESTRUCTURACIÓN** del sector público
- Declaración del régimen de **MONOPOLIO** en la gestión de un servicios susceptible de ello, art. 86.2 LBRL: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros,

I. Remunicipalización: Tendencias

La vuelta a gestión directa de servicios públicos parece una tendencia actual derivada de dos tipos de consideraciones:



1. **ECONÓMICAS:** **mayor eficiencia** de la gestión pública que la privada

2. **SOCIALES:** consideración de que determinados servicios públicos esenciales han de ser gestionados con criterios de **rentabilidad social**, y no sólo de rentabilidad económica.

I. Remunicipalización: Tendencias

La vuelta a gestión directa de servicios públicos parece una tendencia actual derivada de dos tipos de consideraciones:

I. ECONÓMICAS: **mayor eficiencia** de la gestión pública que la privada:

- PLANES DE AJUSTE para EELL más endeudadas
- ESTUDIOS DE COSTES. **Coste efectivo** de los servicios $\neq$ **coste real**???

I. Remunicipalización: Tendencias

La vuelta a gestión directa de servicios públicos parece una tendencia actual derivada de dos tipos de consideraciones:

I. ECONÓMICAS: **mayor eficiencia** de la gestión pública que la privada:

- la GESTIÓN INDIRECTA de los servicios públicos empieza con el reto de superar el **incremento inicial de costes** que puede suponer tener que pagar sobre los costes de ejecución material el margen operacional (GG y BI) y el IVA, lo que puede suponer un incremento del 30% sobre el precio de “prestación material”.
- Además esos costes **tienden a incrementarse** por un maquiavélica aplicación del principio del mantenimiento del equilibrio económico de los contratos, los contratos a modificarse y prorrogarse, etc.
- Los **problemas de control de la gestión** suelen ser grandes, pues frente al siempre escaso personal municipal enfrascado en asuntos diarios, se encuentra generalmente una gran empresa especializada no solo en la gestión de los servicios de que se trate, sino en los aspectos jurídicos y económicos del contrato, frente a lo que poco pueden hacer los funcionarios municipales.

I. Remunicipalización: Tendencias

La vuelta a gestión directa de servicios públicos parece una tendencia actual derivada de dos tipos de consideraciones:

I. ECONÓMICAS: **mayor eficiencia** de la gestión pública que la privada:

PLANES DE AJUSTE: modelo de Planes de Ajuste establecido en el Anexo III de la Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, Medida 7: **Contratos externalizados que considerando su objeto pueden ser prestados por el personal municipal actual.**

Algunos Ayuntamientos como el de León o San Andrés del Rabanedo (León) hayan optado por realizar la gestión directa, si bien en algunos casos, para evitar un conflicto laboral, lo han hecho saltándose las elementales reglas del acceso al empleo público y asumiendo los disparatados costes del personal de las anteriores empresas privadas que prestaban el servicio.

I. Remunicipalización: Tendencias

La vuelta a gestión directa de servicios públicos parece una tendencia actual derivada de dos tipos de consideraciones:

ECONÓMICAS: **mayor eficiencia** de la gestión pública que la privada:

El **Ayuntamiento de Valladolid** es un ejemplo de ello: gestión directa del servicio de la limpieza viaria y recogida de basuras en esta ciudad, realizado por empleados municipales, y con un certificado de calidad, es más de un 50% que en las ciudades de Castilla y León con gestión indirecta de estos servicios.

-Coste por habitante y año (2012):

León: **145,73€/año**

Salamanca: **117,52€/año**

Valladolid: **67,37€/año**



I. Remunicipalización: Tendencias

ECONÓMICAS: mayor eficiencia de la gestión pública que la privada: COSTES RSU y LIMPIEZA VIARIA

DOMINGO, 15 DE JULIO DEL 2012 | **Diario de León** | 7

LEÓN

El coste del contrato de la basura por habitante es el más caro de la Comunidad

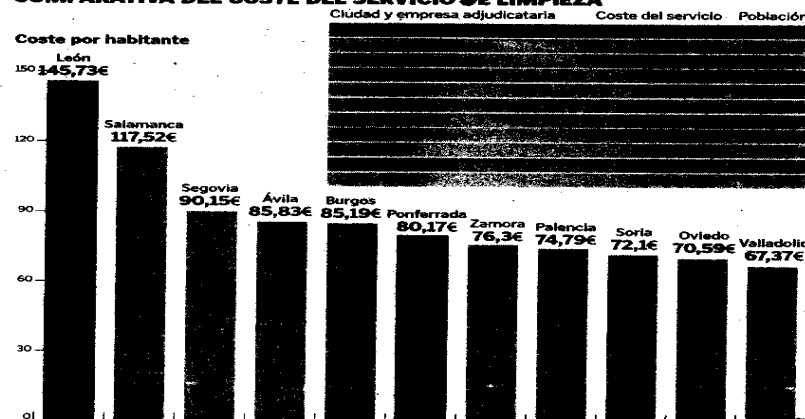
La recogida y limpieza viaria le cuesta a cada leonés 145 euros al año, más del doble que en Valladolid

A. CABALLERO | LEÓN

■ Con un coste de 19.359.017 euros, el contrato de la limpieza viaria y recogida de residuos del Ayuntamiento de León, gestionado por la empresa Urbaser, le cuesta 145,73 euros cada a cada leonés al año. El precio más alto de todas las capitales de provincia de la Comunidad, así como de otras ciudades de similares características del entorno, caso de Oviedo. Una factura que supera en 28,21 euros por habitante al más cercano, que es el de Salamanca, y que supone más del doble del más barato de todos, que es Valladolid, la única ciudad que mantiene el servicio municipalizado en lugar de sacarlo a concurso público como han hecho el resto.

La estadística enmarca la redacción de los pliegos del concurso para la adjudicación del nuevo contrato de la limpieza viaria y recogida de residuos. El contrato que los responsables del equipo de gobierno del PP en el Ayuntamiento de León quieren tener adjudicado antes de final de año con una rebaja «muy importante», como ha anunciado el alcalde. Más de 6 millones de euros de ahorro, un poco por encima de los 13 millones de euros de coste total, si al final los rectores municipales se acogen a los dictados del plan de ajuste, aprobado por el Ministerio de Hacienda como avala para la concesión del crédito con el que el consistorio ha pagado 159,5 millones de euros de deuda arrastrada con proveedores; un montante del que la empresa

COMPARATIVA DEL COSTE DEL SERVICIO DE LIMPIEZA



adjudicataria del servicio, Urbaser, perteneciente al grupo ACS, propiedad de Florentino Pérez, se llegó cerca de 80 millones de euros que había acumulaba en facturas impagadas.

Comparativa

Esta deuda da cuenta del lastre que este contrato de servicios, iniciado en el año 1993, ha supuesto para el Ayuntamiento. Un contrato que ha crecido

de manera significativa, mientras que en otras ciudades no ha tenido tanta incidencia sobre la población. Al margen de Valladolid, a la que su servicio de limpieza y basura municipalizado le cuesta 20 millones de euros, pero atiende a 308.702 habitantes, más del doble del padrón de la capital leonesa, no hay ninguna otra ciudad cuya factura total rebase la de León. Ni siquiera Salamanca, que paga cada año

18.036.273 euros, aunque con un censo superior, 153.472 personas, a las que se suma una población flotante universitaria que rebasa los 20.000 alumnos, a quienes también se da servicio.

Por debajo de estas cifras, en un margen de entre 90 y 80 euros de coste por habitante, se mueven otro grupo de ciudades, como Segovia (90,15 euros), Burgos (85,19 euros), Ávila (85,83 euros) y Ponferrada

(80,17 euros). De 55 a 65 euros menos por cada empadronado con respecto a la media que presenta la capital leonesa con el actual contrato de servicios de limpieza viaria y recogida de basura.

Más por debajo incluso en coste por habitante al año por la prestación del servicio de limpieza y recogida de basura quedan otras capitales, como Zamora (76,30 euros), Palencia (74,79 euros), a pesar de que la empresa concesionaria también es Urbaser, e, incluso, Oviedo (70,59 euros), después de que en el último año el equipo de gobierno asturiano del PP decidiera aplicar una rebaja de más de un millón de euros en el precio del contrato, que ahora queda en 16 millones de euros.

Urbaser se embolsa 2,3 millones de euros como beneficio industrial

■ El contrato de la limpieza viaria y la recogida de basura se cerró en el último año con una factura de 19.359.017. Un montante total dentro del que la empresa concesionaria, Urbaser, filial de

los poco más de 6 millones de euros en los que se abrió la concesión del servicio, firmada a finales de 1992. Cerca de 14 millones de euros de incremento del coste cuando se van a cumplir

con la convocatoria de un nuevo concurso, lo que permite que sigan constantes los ingresos de la concesionaria.

El precio de la prestación del servicio se ha dado de manera

José Manuel Martínez Hernández

I. Remunicipalización: Tendencias

La vuelta a gestión directa de servicios públicos parece una tendencia actual derivada de dos tipos de consideraciones:

I. ECONÓMICAS: **mayor eficiencia** de la gestión pública que la privada:

• LIMPIEZA VIARIA

Tribunal de Cuentas: informe de fiscalización del sector público local del ejercicio de 2011, informe 1.010 de 28 de noviembre de 2013.

La limpieza viaria privatizada es un 71 % más cara que la pública

- El servicio de limpieza viaria de los pueblos y ciudades españolas tiene un coste medio de 18,01 euros por habitante, **16,23 euros si lo gestiona directamente el municipio y 27,83 euros -un 71% más- si el servicio lo presta una empresa a través de una concesión** o concierto con la administración. Este mayor coste no tiene una correlación inmediata en los índices de calidad del servicio
- Más del 80% de los municipios analizados prestan el servicio de limpieza mediante gestión directa, porcentaje disminuye claramente en los ayuntamientos más grandes

I. Remunicipalización: Tendencias

La vuelta a gestión directa de servicios públicos parece una tendencia actual derivada de dos tipos de consideraciones:

I.ECONÓMICAS: *mayor eficiencia* de la gestión pública que la privada:

AUTOPISTAS: Informe Especial nº 5/2013 del Tribunal de Cuentas Europeo

“La viabilidad económica real calculada mediante una relación costes-beneficios basada en los costes y el uso reales fue considerablemente inferior en la mitad de los proyectos”.

I. Remunicipalización: Tendencias

La vuelta a gestión directa de servicios públicos parece una tendencia actual derivada de dos tipos de consideraciones:

I. ECONÓMICAS: **mayor eficiencia** de la gestión pública que la privada:

AGUA: El control de la gestión del agua y los OCEX. Antonio ARIAS RODRÍGUEZ .Posted: 20 Jun 2014 07

- Audiencia de Cuentas de Canarias: informe de Fiscalización de la Captación y Distribución del Agua por las Entidades Locales en el año 2012,
- Cámara de Cuentas de Madrid, 2005: “Informe de fiscalización del ciclo urbano del agua en la Comunidad de Madrid”.
- Informe realizado por la Cámara de Cuentas de Andalucía, “El Suministro de Agua en Andalucía: coste y calidad del servicio. 1999-2000”.
- Consejo de Cuentas de Castilla y León fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia, ejercicio 2003.

I. Remunicipalización: Tendencias

La vuelta a gestión directa de servicios públicos parece una tendencia actual derivada de dos tipos de consideraciones:



2. SOCIALES:

- Consideraciones políticas de los partidos de izquierdas IU, PODEMOS ...

- El caso del AGUA: bien de interés general, *res nullius*

I. Remunicipalización: Tendencias

Libro “Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas”

Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto, editors

Este libro examina cinco ejemplos recientes de remunicipalización – París (Francia), Dar es Salaam (Tanzania), Buenos Aires (Argentina), Hamilton (Canadá), y un conjunto de municipalidades de Malasia – y analiza por qué está sucediendo, cómo es que tienen lugar estas transformaciones, cuán bien han funcionado los servicios bajo control público, y cuáles han sido las lecciones aprendidas a través de estas experiencias.



I. Remunicipalización: Tendencias

Libro “Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas”

Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto, editors

Ciudades de todo el mundo están experimentando el fracaso de la privatización del agua:

- Acceso desigual al servicio,
- Inversiones y calidad del servicio incumplido,
- incumplimientos medioambientales y
- escandalosos márgenes de ganancias (un ej. Aguas de Barcelona, año 2008: beneficios después de impuestos (netos) fueron de 353.000.000 euros).

están impulsando a las municipalidades a retomar el control de este servicio esencial.

“Al tratar a los ciudadanos como consumidores y al agua como mercancía, las compañías privadas de agua antepusieron los beneficios a corto plazo a la sostenibilidad a largo plazo, y el suministro selectivo a un servicio equitativo de base amplia”.

I. Remunicipalización: Tendencias

Libro “Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas”

Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto, editors

“la remunicipalización demuestra que el sector público puede superar al sector privado y ser un efectivo proveedor de agua en cualquier lugar del mundo”.

“los ejemplos de este libro demuestran que(...) la entidad remunicipalizada ofreció servicios más equitativos, más transparentes y más eficientes que el proveedor privado que la antecedió, con más calidad en el servicio y mejor sostenibilidad a largo plazo (pág. 16): ahorro en París, el primer año, 35M€, y con una rebaja de las tasas del 8%; Hamilton, 6m\$Can en los 3 primeros años.

I. Remunicipalización: Tendencias

Libro “Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas”.

“la remunicipalización no debe ser vista como una línea recta en la que chocan nociones polarizadas de servicios privados y estatales, sino como una forma de rehacer y repensar el significado de “lo público”, y de revisar cuál es la definición de éxito en la provisión de servicios de agua”.

I. Remunicipalización: Tendencias

Libro “Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas”.

*Las razones de la remunicipalización son diversas, pero en gran parte derivan de los **fracasos de la privatización del agua**. Incluso el Banco Mundial ha hecho un llamado a “**repensar**” las **políticas de privatización**, al reconocer los problemas de regulación relacionados con los proveedores multinacionales de agua, y al ver los efectos de un modelo de prestación de servicios con fines de lucro sobre trabajadores, familias de bajos ingresos y el medio ambiente.*

Como resultado de ese llamado, después de las décadas de los 80 y los 90 ha habido menos privatización directa de los servicios de agua (...) Desde las protestas en las calles de Cochabamba, Bolivia, que expulsaron de la ciudad a compañías multinacionales de agua en el 2000, pasando por los movimientos de base que protegen los suministros de agua subterránea de las compañías embotelladoras en India y EE.UU., y por las investigaciones y escritos académicos sobre los problemas de la mercantilización del agua, la movilización contra la práctica de privatizar el agua se mantiene firme.

I. Remunicipalización: Tendencias ZARAGOZA



21/07/2015

El Ayuntamiento de Zaragoza estudia remunicipalizar servicios subrogando las plantillas

El consejero municipal de Servicios Públicos y Personal del Ayuntamiento de Zaragoza, Alberto Cubero, ha detallado este lunes que el consistorio ha solicitado informes técnicos, económicos y jurídicos para estudiar la posible remunicipalización de distintos servicios, que se hará subrogando a las plantillas y una vez que caduquen los contratos vigentes de estos servicios.

José Manuel Martínez Fernández

29

I. Remunicipalización: Tendencias ZARAGOZA



El Ayuntamiento de Zaragoza estudia remunicipalizar servicios subrogando las plantillas

-Objetivo: mejorar los servicios desde la **EFICIENCIA económica** y garantizando los **DERECHOS de los TRABAJADORES**: “consideramos que ese modelo es la **remunicipalización**, pero lo queremos hacer con rigor, con diálogo y con serenidad”.

-Plantea analizar "servicio por servicio", entre ellos el 010, gestión de puntos limpios, ayuda a domicilio, mantenimiento de parques y jardines

I. Remunicipalización: Tendencias ZARAGOZA



El Ayuntamiento de Zaragoza estudia remunicipalizar servicios subrogando las plantillas.

CRITERIOS

- "tenemos dos criterios claros, que la remunicipalización tiene que conllevar la subrogación de la plantilla, tienen que ser los mismos trabajadores que están prestando el servicio, por su experiencia y conocimiento del mismo".
- y también que se acometerá la remunicipalización "una vez caducados los contratos", por lo que "no estamos planteando rescindir los que existen vigentes con grandes empresas" dado que cancelarlos supondría un elevado coste económico.



I. Remunicipalización: Tendencias ZARAGOZA

El Ayuntamiento de Zaragoza estudia remunicipalizar servicios subrogando las plantillas

CRITERIOS Y COMENTARIOS.

- "tenemos dos criterios claros, que la remunicipalización tiene que conllevar la **subrogación de la plantilla**, tienen que ser los mismos trabajadores que están prestando el servicio, por su experiencia y conocimiento del mismo”:

- la subrogación solo puede realizarse cuando es legalmente procedente, no es la Administración libre para decidir si la aplica o no.
- ¿Cómo entró ese personal en las empresas concesionarias? ¿son todos esos trabajadores eficientes? ¿dónde queda el derecho del resto de ciudadanos a acceder a un empleo público en condiciones igualdad mérito y capacidad?.

I. Remunicipalización: Tendencias ZARAGOZA



El Ayuntamiento de Zaragoza estudia remunicipalizar servicios subrogando las plantillas.

CRITERIOS

- se acometerá la remunicipalización "una vez **caducados los contratos**", dado que cancelarlos supondría un elevado coste económico.
- Debe asegurarse que en los servicios concesionados, el contratista está cumpliendo íntegramente sus obligaciones contractuales y no hay ninguna causa de posible resolución anticipada por causa imputable al contratista
- Debería analizarse encada caso, plantear el coste de resolución anticipada y el ahorro que podría conllevar la gestión directa.

REMUNICIPALIZACIÓN

2. Reestructuración del sector público.

I. Remunicipalización: Reestructuración del sector público.

La obligaciones de reducir el sector público dentro de la medidas de ajuste para reducir el déficit público recomienda “INTERNALIZAR” servicios prestados mediante entes instrumentales de capital totalmente público.

Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), de 29 de julio de 2012: Las Entidades Locales se comprometieron con el cumplimiento de los **objetivos de déficit, la sostenibilidad financiera** y el endeudamiento en y Administraciones Públicas. Previsto legalmente de forma expresa para:

- EELL que se acogieron al **Plan de pagos a proveedores** (RD Ley 4/2012 y 4/2013): PLAN DE AJUSTE **reducción de la estructura organizativa** de la entidad local (medida 14) o su modificación (medida 13).
- Entidades con **desequilibrio presupuestario**: obligadas a elaborar un PLAN ECONÓMICO FINANCIERO (arts. 21 y 22 de la LOEPySF 2/2012 de 27 de abril). Debería llevar a planificarla dimensión del sector público local, y modo en que se prestan los servicios locales, su economía, su eficiencia y su calidad, como ya exigía el art. 132.2 del ROF para crear entes desconcentrados.

I. Remunicipalización: Reestructuración del sector público.

□ Informe de Fiscalización del Sector Público Local correspondiente al ejercicio 2009, aprobado el 23 de febrero de 2012: reitera las recomendaciones formuladas tras la fiscalización de los ejercicios 2006 a 2008. Propone que el sector evolucione hacia un modelo más **eficaz** y **eficiente** para el desempeño de sus competencias evitando duplicidades.

□ Art. 85.2 LBRL: gestión directa de servicios públicos locales

- **Preferentemente gestión directa por la propia entidad o mediante organismo autónomo.**

- Sólo puede mediante **EPEL** o **SML** de capital 100% público cuando se acrediten + **SOSTENIBLES** y **EFICIENTES** que la gestión propia o mediante OOAA, en:

• **MEMORIA JUSTIFICATIVA** elaborada al efecto, valorando de criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión, aprobada por el Pleno y sometida a exposición pública: ha de tener un análisis de los **COSTES DEL SERVICIO**, asesoramiento técnico especializado e informe del Interventor sobre la sostenibilidad financiera de la propuesta.

I. Remunicipalización: Reestructuración del sector público.

Remunicipalización-Internalización de servicios prestados mediante entes instrumentales de capital totalmente público.

- MEMORIA JUSTIFICATIVA es también necesaria para disolver o absorber EPL o SML, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial para modificar la forma de gestión de los servicios públicos
- La entidad titular ha de atender de la situación y compromisos económicos de la entidad a disolver, lo que debe valorarse en la memoria.
- Personal: Mismas consecuencias que en la remunicipalización por rescate o resolución de contratos
 - Funcionario: retorna a la EELL que había creado
 - Laboral: si habían sido personal de la EELL, retornan a ésta, si no, se aplicaría la subrogación laboral si hay una “sucesión de empresa”-

REMUNICIPALIZACIÓN

3. Cambio de gestión en servicios prestados de forma indirecta o mixta.

PROCEDIMIENTO PARA LA REMUNICIALIZACIÓN de servicios.

A. CONTRATOS VIGENTES: **resolución ANTICIPADA:**

- por causa imputable a la Administración→ **INDEMNIZACIÓN AL CONTRATISTA**
- por incumplimiento del contratista de sus obligaciones contractuales esenciales→ **POSIBLE INDEMNIZACIÓN DEL CONTRATISTA A LA ADM.**

B. CONTRATOS cuyo plazo de ejecución está apunto de concluir:

- Se ha extremar el control de la ejecución y de la condiciones para la reversión, con el nombramiento de un interventor técnico del servicio.



1. **Analizar si hay sucesión de empresa y valorar la sucesión de los trabajadores.**
2. **Toma de decisión sobre la nueva forma de prestar el servicio:
Expte. de MUNICIPALIZACIÓN**

PROCEDIMIENTO PARA LA REMUNICIPLAZIÓN de servicios.

PREVIAMENTE a la fase de preparación de expediente de contratación es necesario realizar unas actuaciones, para precisar:

❑ **Competencia municipal** para la actividad de que se trate a la vista de la LRSAL

❑ **Determinar la forma de gestionar el servicio público** en cuestión, la más eficiente y sostenible de entre las legalmente previstas.

- Expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad o EXPEDIENTE DE MUNICIPALIZACIÓN (art. 86 LBRL, 97 TRRL, 45ss RSCL)

- Si se concluye con la mayor eficiencia de una forma de gestión indirecta, mediante contrato, memoria justificativa del contrato (artículos 22.1, 109, 132 y 133 del TRLCSP, y 183 del RGLCAP)

REMUNICIPALIZACIÓN de servicios externalizados

3. 1. Extinción de contratos vigentes.
Control del cumplimiento de ejecución del contrato e
indemnizaciones procedentes.

PROCEDIMIENTO PARA LA REMUNICIPACIÓN de servicios.

Extinción de CONTRATOS VIGENTES: 22 I TRLCSP

➤ POR CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE DURACIÓN

- *Art.. 131.2.1º RSCL. La Corporación designará un Interventor técnico de la Empresa concesionaria, el cual vigilará la conservación de las obras y del material e informará a la Corporación sobre las reparaciones y reposiciones necesarias para mantenerlos en las condiciones previstas.*
- *Art. 283.2 TRLCSP: la adoptará las disposiciones encaminadas a que la entrega de los bienes se verifique en las condiciones convenidas.* REVERSIÓN DE LA INFRAESTRUCTURAS

➤ POR RESOLUCIÓN ANTICIPADA:

- por mutuo acuerdo
- por incumplimiento del contratista
- por decisión de la administración: rescate

PROCEDIMIENTO PARA LA REMUNICIPALIZACIÓN de servicios.

Extinción de CONTRATOS VIGENTES: 22 I TRLCSP

- **RESOLUCIÓN ANTICIPADA POR MUTUO ACUERDO:** por razones de interés público, siempre que no concurra otra causa de resolución (art. 224.4 TRLCSP) → SE ESTARÁ A LO VÁLIDAMENTE ESTIPULADO ENTRE LAS PARTES (art. 225.1 TRLCSP)
- **RESOLUCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA** de las obligaciones contractuales esenciales fijadas en el pliego: art. 223.f TRLCSP → INDEMNIZACIÓN de daños y perjuicios a la administración.
- **RESOLUCIÓN ANTICIPADA POR DECISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN: RESCATE**, por razones de interés público (art. 287.2 TRLCSP; ARTS. 52 ss, I 37.5 RSCL)

PROCEDIMIENTO PARA LA REMUNICIPACIÓN de servicios.

Extinción de CONTRATOS VIGENTES: 22 I TRLCSP

RESOLUCIÓN ANTICIPADA POR DECISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN:
RESCATE RSCL

- *116.2. Serán **nulas las cláusulas por las que la Corporación concedente renunciar** a fiscalizar el servicio o imponer modificaciones, **al rescate** si lo aconsejare el interés público o a declarar la caducidad en casos de infracción grave.*
- *137.5 RSCL (127.2.4º): Si la Corporación no deseara continuar la gestión del servicio por concesión, abonará al titular caducado la **indemnización que le correspondería en caso de rescate**.*
- *Art. 52 RSCL: expropiación de empresas y el rescate de concesiones.*

REMUNICIPALIZACIÓN de servicios externalizados

3. 2. Análisis y valoración de la subrogación laboral

Sucesión de empresa- SUBROGACIÓN LABORAL

- El art. 44 ET y Directiva 2001/23/CE, de 12 de marzo de 2001 configuran la «**sucesión de empresa**» como un **derecho de los trabajadores**, manifestación del derecho constitucional de **estabilidad en el empleo** (art. 35.1 CE). Es una institución tuitiva de los trabajadores ante el cambio de titularidad de una empresa, pues conlleva la «**subrogación laboral**», la traslación de los derechos económico-laborales de los trabajadores de una empresa a otra.

STJUE de 20 de enero de 2011 (asunto C-463/2009, apartado 29), el objetivo de esta institución es “**proteger a los trabajadores por cuenta ajena en el caso de transmisión de empresa**”.

Sucesión de empresa- SUBROGACIÓN LABORAL

El artículo 44 del ET regula en 10 apartados la «subrogación laboral» y sus efectos, perfilando la institución en sus tres primeros apartados:

1. El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente.

2. A los efectos de lo previsto en el presente artículo, se considerará que existe sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesorio.

3. Sin perjuicio de lo establecido en la legislación de Seguridad Social, el cedente y el cesionario, en las transmisiones que tengan lugar por actos intervivos, responderán solidariamente durante tres años de las obligaciones laborales nacidas con anterioridad a la transmisión y que no hubieran sido satisfechas.

El cedente y el cesionario también responderán solidariamente de las obligaciones nacidas con posterioridad a la transmisión, cuando la cesión fuese declarada delito.

Sucesión de empresa- SUBROGACIÓN LABORAL

Se requieren dos elementos para que se produzca una sucesión de empresa:

- a) Un elemento subjetivo, consistente en la **sustitución de un empresario por otro**, por cualquier tipo de negocio jurídico, *inter vivos*, al frente de una unidad productiva autónoma.
- b) Un elemento objetivo, la **transmisión real de una «entidad económica que mantenga su identidad»**, entendida, como *“un conjunto organizado de personas y elementos que permiten el ejercicio de una actividad económica que persigue un objetivo propio”, “susceptibles de constituir un soporte productivo dotado de autonomía funcional”*. El objeto de transmisión puede ser una «empresa» completa, unidad máxima objeto de sucesión, o un simple «centro de trabajo, unidad productiva o entidad económica autónoma», que constituye el elemento mínimo de transmisión.

Sucesión de empresa- SUBROGACIÓN LABORAL



Puede concluirse que la doctrina jurisprudencial consolidada considera que se produce una **«sucesión de empresa»** cuando se transmite la titularidad una entidad productiva autónoma acompañada de la transferencia de los factores técnicos, organizativos y productivos que permitan la continuidad de la actividad empresarial manteniendo así su identidad,

Es decir, cuando, además de la sucesión en la actividad a que se dedicaba la empresa “cedente”, concurre **la entrega de elementos significativos del activo material o inmaterial de la “cesionaria”**.

Y cuando la actividad en la que se plantea una posible sucesión de empresa el elemento productivo más significativo es la **mano de obra**, para considerar que la entidad productiva mantiene su «identidad», se requiere que **el nuevo empresario, además de continuar con la actividad de que se trata**, *“se hace cargo de una parte esencial, en términos de número y de competencias del personal de su antecesor destinaba especialmente a dicha tarea”*.

Sucesión de empresa- SUBROGACIÓN LABORAL

Supuestos de subrogación laboral ligada a un contrato administrativo:

1. Sucesión de empresa y subrogación laboral cuando hay cambio de adjudicatario en un contrato administrativo.
2. Subrogación del Ayuntamiento cuando asume la ejecución del contrato por sus propios medios ("internalización", REMUNICIPALIZACIÓN).
3. Subrogación en el personal público cuando la Administración deja de prestar un servicio que realizada directamente: "externalización", "delegación" o "encomienda" de funciones o servicios.
4. ¿Imposición *ex novo* en un PCAP de la obligación de subrogación de personal que presta determinados servicios mediante un contrato previo?.

SUBROGACIÓN LABORAL en servicios públicos

2. Subrogación del Ayuntamiento cuando asume la ejecución del servicio por sus propios medios ("internalización" medida 7 del modelo de plan de ajuste).

2.1: Si se traspasan a la Administración los medios materiales que permiten seguir prestando la actividad: hay subrogación STSJ Extremadura de 23 de febrero de 2006

2.2: Si no hay transmisión de elementos materiales: no hay subrogación. STSJUE de 20 de enero de 2011; STS 15 de abril de 2015, ha de transferirse el "soporte material de la actividad"

2.3: en caso de reversión de un servicio que deja de prestarse: no hay subrogación STS de 12 de noviembre de 2014

SUBROGACIÓN LABORAL en contratos públicos

STS 19 de diciembre de 2012 (con cita de la STS de 20/11/11): "el mecanismo sucesorio operante entre las empresas de limpieza, de seguridad o de gestión de diversos servicios públicos, no es el previsto en el artículo. 44 del Estatuto de los Trabajadores, pues «ni la contrata ni la concesión administrativa, son unidades productivas autónomas a los efectos del artículo 44 ET, salvo entrega al concesionario o al contratista de la infraestructura u organización empresarial básica para la explotación».

STSJ de Castilla y León 10/2013, de 19 de junio de 2013: "...el mecanismo sucesorio entre empresas sucesivamente concesionarias de servicios públicos no es el previsto en el artículo 44 porque **ni las contratas ni las concesiones administrativas constituyen unidades productivas** a los efectos del citado artículo "salvo":

- "que se entregue al nuevo concesionario toda la infraestructura de organización empresarial básica para la explotación"
- que la obligación de subrogación venga impuesta en la norma convencional aplicable.
- que lo prevea el pliego de condiciones administrativas aceptado por el nuevo concesionario.

SUBROGACIÓN LABORAL en contratos públicos

STS de 29 mayo 2008 que *"para que exista la transmisión de empresas regulada en el art. 44 del ET no basta con el hecho de que trabajadores de una entidad empresarial pasen a prestar servicio a otra compañía diferente, pues es de todo punto necesario además que se haya producido **"la transmisión al cesionario de los elementos patrimoniales que configuran la infraestructura u organización empresarial básica de la explotación"**,*

SUBROGACIÓN LABORAL en contratos públicos

STJUE de 20 de enero de 2011: la subrogación laboral *"no se aplica a una situación en la que un Ayuntamiento, que había encargado la limpieza de sus dependencias a una empresa privada, decide poner fin al contrato celebrado con ésta y realizar por sí mismo los trabajos de limpieza de dichas dependencias contratando para ello nuevo personal"*.

Así lo recoge la **STS de 17 de septiembre de 2012**.

La doctrina del TSJU recogida en la sentencia citada ya había sido mantenida por nuestro Tribunal Supremo en la sentencia de 10 de diciembre de 2008 (RDCU 3837/2007, RJ 2009\254), y reiterada en las STS dictadas en recurso de casación para unificación de doctrina de 17 de junio de 2011 (rec. 2855/2010) y de 11 de julio de 2011 (rec. nº 2861/2010) **y 17 de septiembre de 2012**.

SUBROGACIÓN LABORAL en contratos públicos

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Social, Sentencia 2074/2015 de 17 de abril de 2015, Rec. 86/2013: *"no basta la simple transmisión de bienes, sino que éstos han de constituir un soporte económico suficiente para que continúe activa la acción empresarial precedente"*.

STS, Sala Cuarta, de lo Social, Sentencia de 21 de abril de 2015, Rec. 91/2014. Analiza un contrato de servicio de cafetería en la sede de la IGAE, rechazando que haya sucesión de empresa:

SUBROGACIÓN LABORAL en contratos públicos

STS, Sala 4ª, de lo Social, Sentencia de 21 de abril 2015, Rec. 91/2014: ***la sucesión de empresas contratistas de servicios generalmente no comporta la sucesión regulada en el referido art. 44 ET, porque al carecer la contrata -por regla general- del adecuado soporte patrimonial, la sucesión de las mismas no tiene más alcance que el establecido en las correspondientes normas sectoriales.*** Ello es así, porque en las contratas sucesivas de servicios lo que se transmite no es una empresa ni una unidad productiva con autonomía funcional, sino de un servicio carente de tales características, y por lo mismo no opera, por este exclusivo hecho, la subrogación estatutaria -la del art. 44 ET, sino que la misma se producirá -si no se trasmite la unidad productiva- tan sólo si lo determina la norma sectorial o lo prescribe el pliego de condiciones de la concesión [SSTS 05/04/93 -rcud 702/92 -; ... 12/02/14 -rcud 2028/12 -; 25/02/14 -rcud 646/13 -; 19/11/14 -rcud 1845/13 -; y 16/12/14 -rcud 1198/13 -].

SUBROGACIÓN LABORAL en contratos públicos

STS, Sala 4ª, de lo Social, Sentencia de 21 de abril 2015, Rec. 91/2014: *la sucesión de empresas contratistas de servicios generalmente no comporta la sucesión regulada en el referido art. 44 ET, sino que la misma se producirá -si no se trasmite la unidad productiva- tan sólo si lo determina la norma sectorial o lo prescribe el pliego de condiciones de la concesión (...)*

-Los convenios colectivos de empresas privadas no se puede imponer a la Administración: (FJ.5º.2) “el convenio colectivo no puede contener cláusulas obligacionales que afecten a quienes no son parte en la negociación, ni en su contenido normativo cabe establecer condiciones de trabajo que hubieran de asumir empresas que no estuvieran incluidas en su ámbito de aplicación. Así se infiere del art. 82.3 ET, al disponer que los convenios colectivos regulados por su Título III obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación, en el que sólo pueden estar comprendidos quienes, formal o institucionalmente, estuvieron representados por las partes intervinientes en la negociación del convenio (entre las recientes, SSTS 21/12/10 -rc 208/09 -; 11/07/11 -rcud 2861/10 -; 17/09/12 -rcud 2693/11-; 18/09/12 -rcud 3299/11-; y 19/09/12 -rcud 3056/11-).

SUBROGACIÓN LABORAL en contratos públicos

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Social, Sentencia 2074/2015 de 17 Abr. 2015, Rec. 86/2013: *la sucesión de empresas contratistas de servicios generalmente no comporta la sucesión regulada en el referido art. 44 ET, sino que la misma se producirá -si no se trasmite la unidad productiva- tan sólo si lo determina la norma sectorial o lo prescribe el pliego de condiciones de la concesión (...)*

-Los convenios colectivos de empresas privadas no se puede imponer a la Administración.

-Los pliegos de cláusulas no pueden imponer la subrogación laboral si legalmente no procede, si no se trasmite una unidad productiva autónoma en los términos del art. 44 ET (no puede imponerse como medida social en beneficio de los trabajadores) por:

1. La subrogación empresarial es un derecho de los trabajadores, por lo que un pliego de un contrato no puede imponer a éstos un cambio de empleador si no viene impuesto por la ley o el convenio colectivo.

2. El principio de vinculación positiva de la Administración a la Ley, entendemos que ésta sólo puede recoger en un pliego la obligación de subrogación cuando concurren los supuestos legales del artículo 44 ET o los del convenio colectivo del sector aplicables

SUBROGACIÓN LABORAL en contratos públicos

Los **pliegos de cláusulas no pueden imponer la subrogación laboral** si no se trasmite una unidad productiva autónoma en los términos del art. 44 ET:

-IJCCA de Aragón 6/2012, de 7 de marzo concluye que *"la obligación de subrogación del personal en un contrato público es una cuestión de ámbito laboral que procederá cuando así se prevea en la normativa laboral aplicable y en las condiciones allí recogidas, debiendo el pliego referenciar esta obligación a efectos meramente informativos, con el fin de que las ofertas presentadas tengan en cuenta entre los costes esta eventualidad"*, acogiendo la doctrina de la STSJ de Madrid de 23 de febrero de 2011.

-RTACRC 872/2014, de 20 de noviembre de 2014 (en similar sentido la RTACRC 730/2014, de 3 de octubre). *La subrogación de los trabajadores no puede constituir una de las obligaciones que se imponen en el pliego de cláusulas administrativas particulares al adjudicatario del contrato, dado que estaríamos ante una estipulación que afectaría a terceros ajenos al vínculo contractual, como son los trabajadores de la anterior empresa adjudicataria.* (RTCAP Madrid 140/2014, de 30 de julio).

-JCCACyL RECOMENDACIONES A LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS ENERGÉTICOS de 1 de febrero de 2012. Consideramos que el pliego cláusulas administrativas particulares no puede imponer la subrogación de los trabajadores

Sucesión de empresa- SUBROGACIÓN LABORAL

Los efectos de la subrogación laboral derivada de la sucesión de empresa se regulan en los **apartados 3 a 10 del artículo 44 del ET,**

- el principal efecto: el empresario cesionario **asume al personal** del cedente que realizaba los trabajos objeto de la transmisión, **inicialmente con los derechos socio-laborales establecidas en su convenio.**
- Los apartados 6 a 10 del artículo 44 del ET regulan un detallado **deber de información previa** a los representantes de los trabajadores, o a estos directamente, de ambas empresa de las circunstancias y efectos de la transmisión y someter a consulta las medidas que laborales con motivo de la **transmisión prevea adoptar.** Esta obligación de comunicación se recuerda en la STSJ Madrid de 10 de febrero de 2011 (sala de lo social, Rec.4052/2010); en el Dictamen 64/2005 de la Abogacía General del Estado; o en la Recomendación de la Junta consultiva de contratación Administrativa de Castilla y León de 2 de marzo de 2012
- Los convenios colectivos pueden imponer obligaciones o consecuencias adicionales, pero no excluir las establecidas en el artículo 44 ET, aunque si la sucesión es opera por mor del convenio colectivo, se habrá de estar a las consecuencias en él reguladas (STSJ Madrid de 14 de julio de 2008 o de 15 de abril de 2010, rec. 5254/2009).

SUBROGACIÓN LABORAL en servicios públicos

EFFECTOS DE LA SUCESIÓN DE EMPRESA

- PERSONAL "BENEFICIADO": debe analizarse individualmente cada contrato laboral, pues **NO todo el personal de la empresa cuya actividad se transfiere en parte será objeto de subrogación por el nuevo titular**: no procede en el caso del personal directivo de la empresa, o los gerentes y a los trabajadores cuyo contrato no les vinculase exclusivamente al servicio o actividad que se transmite, como por ejemplo si tuviesen una cláusula de movilidad geográfica en su contrato, o se probase que realizaban otras tareas en la empresa además de algunas para el servicio público contratado.

-Una vez producida la subrogación laboral, **la regulación de las relaciones laborales en los convenios es "dinámica"** y no "estática", es decir, los derechos laborales que arrastra el trabajador de su anterior contratante sólo perduran hasta que se articula en la nueva empresa un nuevo convenio (art. 44.4 ET) o hasta que los trabajadores e conviertan en personal indefinido y fijo del Ayuntamiento que va aprestar el servicio directamente, aplicándosele entonces el convenio del personal laboral municipal.⁶¹

SUBROGACIÓN LABORAL en servicios públicos

-EFECTOS DE LA SUCESION DE EMPRESA

- Los trabajadores con derecho de SUBROGACIÓN ingresan en la Administración como personal **INDEFINIDO NO FIJO**, STS de 21 de julio de 2011, rec. 2883/2010; STS de 12 de junio de 2012, rec. 1831/2011; STSJ de Extremadura 382/2014, de 8 de julio de 2014, rec. 259/2014; STSJ de Madrid de 1145/14, de 3 de diciembre de 2014, rec. 414/2014.

- Obligación inmediata de crear las plazas necesarias, amortizar las que no precisa, y cubrirlas por el procedimiento legal correspondiente: ampliación de jornada de sus laborarles con contrato a tiempo parcial, concurso de traslados entre su personal, o personal de otras administraciones, o concurso oposición libre.
¿¿¿¿¿Prevaricación por omisión y malversación de caudales públicos si se mantienen relaciones laborales más costosas???

- Los trabajadores subrogados que adquieran en el procedimiento una plaza, entran en la Administración sin antigüedad, y con el convenio municipal, y los que no superan el proceso selectivo, han de ser despedidos e indemnizados.

REMUNICIPALIZACIÓN de servicios externalizados

3. 3. Toma de decisión sobre la continuación del servicio y la nueva forma de prestación del servicio:
expediente “acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida”.
Propuesta de forma de gestión más eficiente y sostenible



Toma de decisión sobre la continuación del servicio y la nueva forma de prestación del servicio:

- **Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local:** acreditar que la forma elegida es la «más **SOSTENIBLE** y **EFICIENTE**», de entre las formas de gestión que relaciona el precepto, directas o indirectas (contractual, art. 277 del TRLCSP) (art. 85.2 de la LBRL).
- Informe de sostenibilidad financiera u sostenibilidad presupuestaria que exige el artículo 7.3 de **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.**

- **Artículo 85 LBRL.**

2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más **sostenible** y **eficiente** de entre las enumeradas a continuación:

- A) Gestión directa:
 - a) Gestión por la propia Entidad Local.
 - b) Organismo autónomo local.
 - c) Entidad pública empresarial local.
 - d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.
- Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan **más sostenibles** y **eficientes** que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Artículo 86 LBRL.

1. Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de **actividades económicas**, siempre que esté garantizado el cumplimiento del **objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera** del ejercicio de sus competencias. En el **EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA** habrá de justificarse **que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera** del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.

2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.
- La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA

Para el **ejercicio de actividades económicas** por parte de las Entidades Locales, los artículos 86.1 LRBRL y 97 TRRL exigen la tramitación de un **expediente para acreditar la conveniencia y oportunidad de la medida** de la iniciativa pública en la economía de mercado, que regulan los artículos 42 a 65 del RSCL.

El art. 42 RSCL excepciona la necesidad de tramitar este expediente de municipalización para:

- la gestión directa de servicios que no tengan carácter económico
- establecimiento de servicios de carácter obligatorio mínimo

EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA

El art. 45.1 del RSCL establece que la municipalización es la ***“forma de desarrollo de la actividad de las CCLL para la prestación de servicios económicos de su competencia, asumiendo en todo o en parte el riesgo de la actividad mediante el poder de regularla y fiscalizar su régimen”***.

OBJETIVO (45.2 RSCL):

“CONSEGUIR PARA LOS USUARIOS CONDICIONES MÁS VENTAJOSAS QUE LA INICIATIVA PARTICULAR Y LA GESTIÓN INDIRECTA”

.

OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA

Aunque el tenor literal de los artículos 86 LBRL y 96 TRRL circunscribe este expediente a los supuestos de ejercicio de actividades económicas por parte de las Entidades locales y para prestar servicios en régimen de monopolio, **la jurisprudencia ha ampliado considerablemente el campo de acción de este expediente**, que considera imprescindible tramitar en los casos siguientes:

- Ejercicio de actividades económicas.
- Prestación, en régimen de monopolio o sin él, de servicios municipales de contenido económico.
- Modificación de la forma o el modo de gestión de los servicios.

EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA

Y no sería necesario, para:

- El establecimiento de la gestión directa de servicios que tengan carácter económico, mercantil o industrial.
- La prestación indirecta de los servicios que no tengan carácter económico, industrial o mercantil.
- La prestación de los servicios mínimos u obligatorios del artículo 26 de la LBRL. (se entiende que ejercidos sin monopolio)

EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA

En esa línea de exigencia se declara la **nulidad de los expedientes de contratación** que no han ido precedidos de la tramitación del expediente de municipalización: STS de 21-12-2000, 1-2-2002; St. del TSJ de Castilla y León de 5-6-2001; TSJ de Andalucía de 25-2-2002; STS País Vasco 26-12-2003; STS de 3-12-2004; STS de 12-07-2005, rec. 1756/2002; STSJ de Cataluña de 28-12-2007, rec. 231/2004; STSJ Castilla y León de 28 de diciembre de 2012 (rec. 1435/2010)

EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA

Recuerda la STSJ Castilla y León de 5 de junio de 2001 (RJCA 2001/1474) la “Municipalización de servicios” supone asumir un servicio o actividad pero sin prejuzgar sobre su forma de gestión.

La STS 1-02-2002 anula la asunción como directa por el Ayuntamiento de Marbella de la recogida de residuos sólidos a través de una sociedad mercantil íntegramente local por falta de tramitación del expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida del artículo 97 TRRL.

La STSJ País Vasco 26-12-2003 Indica el tribunal que aunque se trate de servicio público, que se ejerza en régimen de libre concurrencia, no se libera a la Corporación, de la obligación de acreditar en expediente la oportunidad y conveniencia art. 86 LBRL ni de cumplimentar el procedimiento y los pasos descritos en el art. 97 del TRRL, puesto que así lo impone la interpretación sistemática que de ambos textos legales ha venido a sentar la STS de 1-02-2002.

OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA

La STSJ Castilla y León de 28 de diciembre de 2012 (rec. 1435/2010) no sólo no cuestiona la necesidad de tramitar este expediente en caso de cambio de gestión de un servicio municipal de abastecimiento de agua, incluso cuando esta ya estaba “municipalizado con monopolio”, (la STS de 23 de febrero de 2015, rec. 595/2013 tp lo cuestiona, pues no se planteó en el recurso) sino que incluso reclama el mismo acuerdo de otros municipios que no son titulares del servicio pero toman agua de la red en alta del Ayuntamiento que decide cambiar la forma de gestión. Esta sentencia analiza uno a uno el contenido de la memoria del expediente de municipalización relacionado en los artículos 60 a 62 del RSCL.

Analiza la creación por el Ayuntamiento de León de una sociedad de economía mixta para el servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable, servicios prestado por gestión directa mediante órgano especializado de gestión, que había sido municipalizado en régimen de monopolio por Resolución del Ministerio de la Gobernación de 8 de enero de 1954.

Regulación del expediente de municipalización:

- arts. 86 LBRL, 96 y 97 TRRL; arts. 45 a 52 RSCL ; RSCL de Cataluña, RBASO Aragón; LALCA Rioja, Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, art. 197.1; Ley 1/2015, de 1 de abril de 2015, de garantía de calidad de servicios públicos y de buena administración de Galicia (art. 35).

Cabe plantearse su sustitución por el ESTUDIO DE VIABILIDAD en los contratos de concesión de obra pública pues los trámites son similares

EXPEDIENTE

ACUERDO INICIAL DE LA CORPORACIÓN (COMISIÓN 56-57)

**MEMORIA (2M +2 en 58
RSCL) con forma de
gestión
PROYECTO DE PRECIOS**

SOCIAL 59

JURÍDICO 60

TECNICO 61

FINANCIERO 62

EXPOSICIÓN 30d (considerada)

APROBACIÓN PLENO (ABSOLUTA)

MONOPOLIO (reservadas) : CCAA en 3m 97.2 TRRL

«EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD»

ACUERDO INICIAL DE LA CORPORACIÓN (COMISIÓN 56-57 RSCL):

El artículo 56.3 RS incluye representantes de usuarios designados por las cámaras oficiales correspondientes. Este apartado ha de entenderse derogado, y así la STS de 12 de julio de 2005 indica textualmente que:

En lo que se refiere a la Comisión de Estudio para la municipalización de los servicios mortuorios habrá de estarse a lo indicado en el artículo 97.1 a) del TRRL, del que deriva como correcta la integración de aquélla con miembros de las Corporación y con técnicos municipales, todo ello sin perjuicio de la correspondiente participación de los diversos sectores afectados a través de la presentación de las alegaciones y elementos de acreditación, en los correspondientes trámites de exposición pública.

La representación de los usuarios en la Comisión se mantiene en Cataluña, donde lo exige su RSCL y lo ha validado la STSJ de Cataluña de 28-12-2007,

«EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD»

MEMORIA (2M +2 en 58 RSCL) Forma de gestión PROYECTO DE PRECIOS

Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad. Asimismo, deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones. (2meses ampliables a otros dos, según 58 RSCL).

«EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD»

**MEMORIA (2M +2 en 58 RSCL) Forma de gestión
PROYECTO DE PRECIOS**

aspecto social 59 RSCL:

- situación del servicio
- Soluciones admisibles para remediar las deficiencias que hubiera
- Ventajas de la asunción por la administración para los usuarios

«EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD»

**MEMORIA (2M +2 en 58 RSCL) Forma de gestión
PROYECTO DE PRECIOS**

aspecto JURÍDICO 60 RSCL:

- Características del servicio y soporte jurídico de la municipalización
- Acreditación de las circunstancias del artículo 46
- Acuerdos tomados en su caso para la monopolización
- Determinación y razonamiento de la elección del sistema elegido
- Proyecto de Reglamento de prestación del servicio
- Proyecto de Estatutos de la empresa, en su caso
- Casos en que debe cesar la prestación de la actividad

«EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD»

MEMORIA (2M +2 en 58 RSCL) Forma de gestión PROYECTO DE PRECIOS

aspecto TECNICO 61 RSCL:

- Anteproyecto de obras para la implantación del servicio (detalle)
- Descripción (estado de conservación) de las instalaciones actuales

«EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD»

MEMORIA (2M +2 en 58 RSCL) Forma de gestión PROYECTO DE PRECIOS

aspecto FINANCIERO 62 RSC

- Presupuesto de ejecución de obras, instalaciones y reformas **25 años**

- Proyecto de **tarifas**, razonadas y comparadas con las empresas

- Estudio comercial del servicio (costes mto, producción y beneficio)

“es lícita la obtención de beneficio” (97.b TRRL)

- Costes de expropiación en su caso

- **Fórmula financiera** para dotación fondos en su caso y efectos sobre el presupuesto

- Constitución de fondos de reserva y amortizaciones

“**beneficio razonable en términos de mercado** referido al conjunto del periodo” (IJCCA Valencia 1/2011, de 16 de mayo)

«EXPEDIENTE ACREDITATIVO DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD»

EXPOSICIÓN 30d (considerada)

Exposición pública de la memoria junto con el proyecto de tarifas después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días **naturales**, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades.