



# Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

**Número monográfico especial**

**EJEMPLAR PROMOCIONAL**



**Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local** es una publicación especialmente dirigida al mundo local de **Observatorio de las Ideas S.L.**

---

COORDINADOR:

**Juan Echániz**

Arquitecto, ha sido Coordinador General de la Diputación de Barcelona y Gerente Municipal de L'Hospitalet de Llobregat

---

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

**Josep Antoni Báguena**

**Jordi Baltà**

**Lluís Camprubí**

**Elena Costas**

**Joan Frigols**

**Eduard Güell**

**Benjamín Augusto López**

**Lluís Medir**

**Luis Martín**

**Pol Morillas**

**Andreu Orte**

**Esther Pano**

**Bárbara Pons**

**Carles Rivera**

**Jordi Rosell**

**Paula Salinas**

**Elisa Stinus Bru de Sala**

**Mariona Tomàs**

**Francesc Trillas**

**Ferran Vallespinós**

---

EDITA

**Observatorio de las Ideas S.L.**

CONSEJERO DELEGADO

**Daniel Fernández**

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

**Isaías Táboas**

---

CIF B65855868

Diputación 262 2º1ª 08007  
Barcelona Tel. 93 494 97 20  
[www.observatoriodli.com](http://www.observatoriodli.com)  
ISSN: 2339-9562  
D. Legal B.10113-2014



El debate sobre la llamada remunicipalización de servicios locales se ha instalado en la agenda municipal española. Diversas publicaciones<sup>1</sup> y multitud de jornadas y seminarios se han hecho eco de diferentes aspectos relacionados con el tema.

Aunque las razones de las propuestas de remunicipalización de los servicios locales no son nuevas y se han producido debates similares en otros países de nuestro contexto, está claro que han ganado en visibilidad en los últimos tiempos con la llegada al gobierno local de fuerzas políticas que defienden esta opción, desde una perspectiva básicamente ideológica.

En este contexto, OBSERVATORIO LOCAL quiere hacer su aportación en este número extraordinario. Y lo hace poniendo el énfasis, en primer lugar, en la calidad de la gestión del servicio público local y no en el gestor del mismo. Desde nuestro punto de vista, esto quiere decir que si el ciudadano (o grupos de ciudadanos con características sociales similares) es el destinatario de los servicios locales, cabe situarlo en el centro de las políticas públicas. La organización del servicio es, desde este enfoque, un tema importante, pero, en definitiva, instrumental.

Pues bien, si la calidad del servicio prestado es lo sustancial (no una calidad simplemente objetiva, sino también la calidad que aprecie el destinatario del mismo), no basta con acudir a cualquiera de los modos de gestión que permite el marco jurídico, sino que hay que profundizar en metodologías de gestión que a veces casan mal con la función pública, innovar e introducir mecanismos de mejora continua. Por otra parte, los nuevos requerimientos de la gestión pública (transparencia, rendimiento de cuentas, comportamientos éticos, etc.) son inherentes a una buena calidad de un servicio, y seguramente pueden ser más valorados por la ciudadanía si se incorporan de manera concreta al mismo que en propuestas más genéricas o programáticas.

En segundo lugar, el ciudadano valora, cada vez más, el buen uso de los recursos públicos. Hay una conciencia creciente de lo limitado de los recursos públicos, y esto es algo a lo que han contribuido las nuevas fuerzas políticas locales. Todo ello obliga a la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios. El factor eficiencia pasa a ser muy relevante a la hora de decidir cómo se organiza la prestación de un servicio local. Siempre ha sido importante; ahora, además, es normativo.

Asimismo, no podemos perder de vista que, dejando de lado iniciativas muy ideologizadas de uno u otro sentido (liberalizador o comunitario), en el pasado, los ayuntamientos españoles externalizaron servicios, en muchas ocasiones por falta de medios humanos, económicos y/o organizativos. Es decir, ha habido la necesidad de desarrollar servicios (en las condiciones demandadas por los ciudadanos) y una incapacidad objetiva para producirlos con un nivel de calidad aceptable desde el propio ayuntamiento. La tarea ha sido ingente y nos ha acercado, en dotación de servicios públicos locales, a los países de nuestro entorno.

1. Entre otras, cabe citar *La remunicipalización de los servicios públicos locales*, QDL, n.º 43, Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero de 2017, y *Remunicipalización: ¿ciudades sin futuro?*, Profit Editorial, 2017. En ambas publicaciones participan diferentes autores.



En relación con esto, es importante tener en cuenta la situación actual (financiera y organizativa) de los gobiernos locales, que después de la crisis apenas se están recuperando de la situación precedente a ésta (que precisamente ya destacaba por profundas carencias de todo tipo). En general, es evidente la falta de estructuras y modelos de gestión municipal, que no por ser de gestión dejan de ser una falta de estrategia y voluntad política. Pues bien, el debate actual obliga a pensar qué tipo de organización municipal se desea: un ayuntamiento «productor», intensivo en mano de obra, o un ayuntamiento «regulador», más centrado en la innovación y el control de calidad de los servicios. Todo ello dentro de las limitaciones actuales, que no parece que vayan a abandonar a los gobiernos locales a medio plazo.

Con este enfoque, hemos preparado este número extraordinario. La presentación de **Valeriano Gómez** nos ayuda a situar el debate en perspectiva histórica. **Joaquín Tornos**, por su parte, nos ilustra sobre las formas de prestación de los servicios locales, los argumentos esgrimidos para la remunicipalización, así como las cuestiones a tener en cuenta a la hora de cambiar la forma de prestación.

Al debate sobre la forma de prestación de los servicios locales se llega con estadísticas y datos precarios o, en todo caso, poco recientes<sup>2</sup> para la política de la publicación. Este aspecto es relevante en un sector en permanente evolución. Por el contrario, el tema ha sido de interés progresivo para la academia, que ha estudiado diferentes aspectos de la prestación de servicios locales. **Jordi Rosell** nos hace un resumen de algunas de las últimas investigaciones.

En el apartado más práctico de la publicación, recogemos tres aportaciones. **José Manuel Fernández Villaverde** explica los aspectos económicos y financieros a tener en cuenta en la modificación de servicios locales. **Joan Mauri** y **Josep Aldomà** tratan sobre los aspectos laborales a considerar en las internalizaciones de servicios. Y **Lluís Fatàs** y **Blanca Atienza** desarrollan el caso concreto del sistema de seguimiento y control de calidad del servicio externalizado. Se trata de la metodología desarrollada por un ayuntamiento de gran población, que, en esencia, sirve para cualquier modo de prestación y tiene como objetivo la calidad del servicio.

Espero que las aportaciones que hemos reunido sean de su interés.

Juan Echániz

2. Véase, por ejemplo, **J. Martínez Rodríguez**, «Los determinantes de la contratación externa de servicios públicos locales», comunicación presentada en la XIX Reunión de Estudios Regionales, Santander, noviembre de 2003; y también, **G. Bel Queralt**, *Economía y política de la privatización local*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y Sociales, Madrid, 2006.



**Observatorio de las Ideas**

REVISTA DE IDEAS

---

**EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MERCADO EN LA PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE BIENES PÚBLICOS. UN RESUMEN DEL DEBATE ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.**

**Valeriano Gómez**, economista y exministro de Trabajo. Vicepresidente del Instituto Coordinadas.

---

**LA REMUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.**

**Joaquín Tornos Mas**, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

---

**QUÉ DICE LA ACADEMIA SOBRE LA REMUNICIPALIZACIÓN.**

**Jordi Rosell**, profesor asociado de Política Económica de la Universidad de Barcelona.

---

**ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS EN LA MODIFICACIÓN DEL MODO DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES.**

**José Manuel Fernández Villaverde**, economista y licenciado en Derecho. Director de Servicios Económicos del Ayuntamiento de Castellar del Vallès.

---

**SOBRE LOS TRABAJADORES REMUNICIPALIZADOS.**

**Joan Mauri Majós**, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

---

**INTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS LOCALES: ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES.**

**Josep Aldomà Buixadé**, licenciado en Derecho y profesor del Máster en Gestión Pública Avanzada de la Universidad de Barcelona.



**Observatorio de las Ideas**

REVISTA DE IDEAS

---

**SEGUIMIENTO, CONTROL Y CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES. EL SERVICIO DE LIMPIEZA Y RECOGIDA DE RESIDUOS DE L'HOSPITALET DE LLOBREGAT. DE LA CALIDAD PROGRAMADA A LA CALIDAD TOTAL.**

**Blanca Atienza Gatnau**, ingeniera de Caminos, Canales y Puertos. Directora de Servicios de Espacio Público, Urbanismo y Sostenibilidad del Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat.

**Lluís Fatàs Garcia**, economista y jefe de Servicios de Limpieza y Mantenimiento de Zonas Verdes del Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat.

# EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MERCADO EN LA PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE BIENES PÚBLICOS. UN RESUMEN DEL DEBATE ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

---

**Valeriano Gómez**

Economista y exministro de Trabajo. Vicepresidente del Instituto Coordinadas

*«Durante el siglo XIX se produce un fuerte desarrollo del mercado y de los primeros servicios públicos tal como los entendemos hoy en día.»*

---

La actuación económica del Estado, su papel en la provisión de bienes y servicios públicos, puede ser contemplada en términos históricos de forma similar al comportamiento de un péndulo. Los dos polos del movimiento pendular, el destino de ese periódico viaje de ida y vuelta, podrían ser asignados al Estado y al mercado. No es necesario remontarse más allá de los dos últimos siglos para imaginar las distintas fases del movimiento.

Durante gran parte del siglo XIX, las economías occidentales dismantelaron buena parte de sus restricciones institucionales –provenientes de la etapa mercantilista– y se abrieron de manera decidida al mercado y a la competencia. La supresión de estos obstáculos permitió una importante ascensión del comercio internacional y la apertura del comercio interior, con la progresiva desaparición de las barreras de todo tipo que rompían el mercado interno dentro de las economías nacionales. El crecimiento de la productividad, a caballo de los cambios tecnológicos que propiciaron la primera Revolución Industrial, fue muy intenso. En España, el PIB per cápita a precios constantes se duplicó a lo largo del siglo XIX, y se multiplicaría por cuatro en Francia y Alemania, e incluso por algo más de cinco en Gran Bretaña. En esta fase, la producción y distribución de bienes públicos era todavía incipiente. Más allá de la actuación pública tradicional, vinculada a la defensa, la justicia y la policía interior, sólo pocos servicios en el ámbito estatal eran desarrollados desde el sector público (entre otros, el servicio de correos, el mantenimiento de la incipiente red de transportes terrestres y fluviales, y las instalaciones y los servicios portuarios), y, junto a ellos, algunos característicos de las administraciones locales (limpieza, seguridad urbana, regulación del urbanismo).

Aunque ciertos bienes preferentes, como la educación, comenzaron a ser proporcionados por el Estado con carácter universal y gratuito en algunos países (Alemania y Francia), casi ninguna de las prestaciones públicas que configurarían los estados de bienestar en Europa comenzaron a establecerse antes de que finalizara el siglo XIX. La excepción vuelve a ser Alemania, que, bajo el impulso de Bismarck –sometido a una importante presión política y sindical desde el movimiento socialdemócrata–, desarrollaría el primer sistema público de seguros sociales a partir de 1888. Los sistemas de seguridad social desarrollados posteriormente en casi todos los países del continente europeo responderían al modelo alemán, llegando a ser denominados posteriormente como modelos *bismarckianos*.

Durante el primer tercio del siglo XX, eran muy pocos los que pensaban que la fase de expansión del mercado pudiera detenerse pronto. Sin embargo, el péndulo llegó a cambiar de dirección. El estallido de la crisis de 1929 y sus dramáticas consecuencias económicas y sociales abrieron una nueva etapa, en la que las sociedades más prósperas cuestionaron abiertamente el sistema de mercado y

*«La crisis del 1929 precipita una nueva etapa donde la intervención pública acapara actividades de todo tipo, previamente realizadas por las empresas privadas.»*

---

*«Con distinta intensidad en cada uno de ellos, los principales países occidentales impulsaron programas de nacionalización que se prolongan hasta los años 80 del siglo xx.»*

---

*«La crisis de mediados de los años 70 con sus secuelas de estancamiento económico y de ascenso de la inflación, produce una reacción política contra la gestión pública y consecuentemente una privatización de los mismos para aligerar el Estado, saneándolo económicamente y dar más eficiencia a los servicios públicos.»*

---

reclamaron una mayor y más intensa intervención pública. Las características de la actuación del Estado no sólo abarcaban la producción de ciertos bienes públicos esenciales para compensar los efectos de la crisis –protección a los desempleados, seguros de accidentes de trabajo, expansión de los sistemas sanitarios y de protección frente a la pobreza mediante pensiones de jubilación–, sino también su participación en la producción de bienes y servicios a través de empresas e instituciones públicas. El impulso de las infraestructuras y el desarrollo de sistemas de transporte terrestre, nuevos programas de estímulo a la producción agraria a través de la construcción de embalses y canales de riego, y los primeros sistemas de producción hidroeléctrica fueron característicos de esta etapa. La creación de la Tennessee Valley Authority Act durante el periodo del New Deal en Norteamérica y la aprobación de la National Recovery Act en 1933 son las mejores expresiones de este decisivo impulso en la actuación económica del Estado.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico pronto alcanzó niveles extraordinarios en la mayoría de los países occidentales. Fue un crecimiento dirigido desde el Estado que se expandió no sólo en el ámbito de los nuevos servicios públicos (sanidad, pensiones, educación o desempleo), sino también en el terreno de actividades económicas esenciales y servicios hasta entonces desarrollados por el mercado. Con distinta intensidad en cada uno de ellos, los principales países occidentales impulsaron programas de nacionalización que abarcaron el transporte ferroviario y aéreo, las comunicaciones y el transporte por carretera, la banca, la industria automovilística, la industria petrolífera y sus derivados químicos o los servicios telefónicos. En las cuatro décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el gasto público como proporción del PIB en los grandes países occidentales se duplicó largamente, alcanzando a mediados de los años 80 del siglo xx el 45 % del PIB.

El proceso de expansión del Estado en la economía también se manifestó en la producción de bienes y servicios públicos producidos en el ámbito municipal. El alumbrado, el alcantarillado, la limpieza pública y la recogida de basura, la distribución de agua, el transporte público, en superficie y subterráneo, en ciudades que comenzaron a convertirse en grandes urbes desde el comienzo del siglo xx, o incluso la producción de viviendas sociales–Viena, Milán, Berlín y Londres–, se expandieron de forma notable, en ocasiones manteniendo los sistemas de gestión de carácter privado característicos del pasado, pero también a través de empresas municipales y servicios de carácter público que hicieron posible el desarrollo de la vida urbana en un marco de transformación y cambio de unas economías, hasta entonces, predominantemente agrarias.

Pero el movimiento pendular no se detuvo. La década de los 80 del siglo pasado marcaría el comienzo de un nuevo ciclo. Lo que vino a continuación durante las últimas décadas del siglo xx fue una etapa de cuestionamiento intenso del papel del Estado. La crisis de mediados de los años 70, con sus secuelas de estancamiento económico y de ascenso de la inflación, abriría un nuevo ciclo caracterizado por una reacción hacia la actuación pública y el ascenso de un nuevo protagonismo del mercado.

Un proceso similar ocurrió en el ámbito de los servicios públicos municipales. La nueva etapa de privatizaciones comenzó en Italia. Fue el municipio de Bolognia, gobernado desde hacía décadas por el PCI, uno de los primeros en abordar una estrategia integral de privatización de importantes servicios municipales como la limpieza, el alumbrado, el tratamiento de residuos, etc. La justificación de una estrategia como la descrita contenía algunos aspectos de la crítica hacia

---

*«A nivel municipal, en líneas generales, hasta la crisis de 2008, también se produce una importante externalización de servicios locales.»*

---

*«En estos viajes de ida y vuelta de la manera de entender la gestión de los servicios públicos, algunas ideas parecen haber quedado claras: el Estado no puede asumir en exclusiva la producción de todos los servicios. Pero a su vez el mercado no puede sustituir al Estado en el establecimiento de objetivos y en algunos servicios donde no es eficiente en la consecución de objetivos sociales.»*

---

lo público propios de la reacción de los años 80 en otros ámbitos de la actuación pública: fatiga del Estado, escaso pulso innovador, carencia de inversiones y mala calidad del servicio en un contexto de exceso de cargas laborales y poca eficiencia productiva. Pero no sería el único caso. En Francia, Alemania y Reino Unido –los países que, junto a Italia, habían protagonizado el debate y el desarrollo de la participación pública en los servicios municipales ya durante el siglo XIX–, también cundió el ejemplo italiano

Aun así, la reacción frente al Estado que se inició a finales de los años 70 y a principios de los 80 en Europa y las economías occidentales también tuvo su fin. El capitalismo de mercado, como ocurrió antes de la Gran Depresión, parecía otra vez imparable. Y, como entonces, también se detuvo. La crisis abierta en 2008 volvería a abrir nuevos interrogantes sobre la capacidad autorreguladora del mercado y la necesidad de retorno del Estado en forma de nuevas y más estrictas regulaciones o, en ocasiones, replanteándose su actuación, no sólo temporalmente, en la producción de bienes y servicios, como ocurrió en la economía norteamericana con la asunción por el Estado de la titularidad pública en empresas como General Motors y AIG, pertenecientes a la industria automovilística y la producción de seguros, respectivamente.

En el nuevo entorno social y político abierto con la Gran Recesión, el cuestionamiento del mercado y del sector privado a la hora de prestar y gestionar servicios públicos también volvió a ser planteado en el ámbito de los servicios públicos municipales. Y, nuevamente, los argumentos de uno u otro signo respecto a la privatización y la nacionalización o municipalización, que ya estaban presentes en el debate sobre los mismos asuntos hace un siglo, volvieron a ser habituales.

No obstante, parecía que se habían alcanzado algunos consensos. Quizás el más importante era el resumido alrededor de la idea de que 1989, el año en que el colapso de las economías de planificación central se hizo patente, nos muestra la imposibilidad de que el Estado asuma en exclusiva la producción de todo tipo de bienes y servicios públicos; pero sin dejar de considerar que 2008, el año del fracaso absoluto del mercado autorregulador en un ámbito esencial para el funcionamiento de las economías capitalistas como el sistema financiero, nos enseña a su vez que el mercado no puede ni debe sustituir al Estado en el ámbito de la producción de ciertos servicios y bienes públicos para los que el mercado no tiene capacidad de respuesta a la hora de satisfacerlos de forma más eficiente.

El debate sobre los argumentos en pro y en contra de la gestión pública o privada de los servicios municipales referido más arriba apenas fue abordado en España. Ello se debió, en gran medida, al retraso relativo con que España afrontó los problemas derivados del crecimiento de las grandes ciudades, respecto de los grandes países europeos.

Desde el punto de vista normativo, nuestra legislación ya recogió en 1924 el concepto de municipalización, cuando se decide atribuir a los municipios la capacidad de prestar directamente determinados servicios, superando de este modo la libre iniciativa privada y la limitación del ejercicio de actividades de contenido económico por parte de las administraciones públicas.

Durante el periodo de más de treinta años que precede al final de la década de los 80 del pasado siglo, España vivió un proceso de expansión intensa en la actuación municipal, que se tradujo en un grado apreciable de consolidación de los principales servicios públicos de carácter local. Aunque el progreso en estas materias era ya visible durante la segunda parte de la década de los años

*«En las cuatro últimas décadas, los municipios españoles han desarrollado un sistema de servicios públicos equiparable al de nuestros vecinos europeos, y ello se ha conseguido gracias a la conjunción de la acción pública y las empresas privadas.»*

---

*«Ahora llega el momento de trabajar para neutralizar las externalidades negativas que se han producido en este fuerte impulso de los servicios locales: falta de control público, contrataciones más transparentes, mejora de la eficiencia, correspondencia entre tarifas y coste, etc.»*

---

*«El modelo español de provisión de servicios públicos de carácter local es un buen ejemplo de amplia presencia de formas de gestión pública que conviven con elevados niveles de prestación privada en régimen de concierto o concesión.»*

---

60 y los primeros 70, el gran salto se produjo con la restauración de la democracia. Los nuevos ayuntamientos democráticos llevaron a cabo una actuación ingente y fueron capaces de reducir las importantes brechas que nos separaban de las ciudades europeas más avanzadas en un periodo de tiempo relativamente corto.

Aunque no es posible hablar de una tendencia común y generalizada, durante el final de los 80 y los primeros 90 del siglo pasado, el proceso de privatización de ciertos servicios públicos de carácter local comienza a adquirir intensidad. A diferencia de lo ocurrido en el ámbito de la actuación pública estatal, seguramente resultaría inadecuado hablar de una ola de privatizaciones en el sector público local, pero es indudable que los fenómenos de liberalización empiezan a ser una realidad que llegó a ser muy importante los últimos años del siglo xx y la primera década del siglo xxi.

Sin embargo, en no pocas circunstancias, el proceso de privatización también contenía elementos inequívocamente perjudiciales, que están en el corazón del rechazo social generado alrededor de la gestión privada de los grandes servicios públicos municipales, y que se manifestaría a partir de los años finales de la crisis económica: la constatación de la existencia de un alto grado de corrupción en una parte no despreciable de los procesos de privatización y externalización de los servicios; el deficiente grado de control público sobre la actuación de los operadores privados en el ámbito del desarrollo inversor o en el seguimiento de la calidad, las tarifas y el coste efectivo con que se prestaban determinados servicios. En fin, los excesos que caracterizaron la actuación local en una medida no generalizable, pero significativa, en nuestras grandes ciudades, volvieron a alcanzar nuevos límites que afectarían a la respuesta de la gestión privada en los términos del devenir histórico del movimiento pendular entre Estado y mercado. Éste fue uno de los principales componentes en el origen de la respuesta municipalizadora que ahora viven los servicios públicos locales en algunas ciudades españolas y europeas.

Ahora bien, como hemos visto más arriba, tanto la municipalización como la gestión privada o los instrumentos de colaboración público-privada deben ser contempladas sin apriorismos. Los límites que explican las preferencias entre una y otra son dinámicos, y los resultados en la gestión deberían ser, a estas alturas del debate, los determinantes en la toma de decisiones públicas. Por eso, aspectos como la transparencia, el control público de la política tarifaria y de los niveles de calidad en el servicio, o las condiciones laborales en que los trabajadores prestan servicios (ya sea desde la Administración local, la empresa pública o mixta, o la empresa privada) deben ser los elementos clave en el balance que determina la elección entre fórmulas de gestión.

La evidencia empírica no muestra determinaciones concluyentes respecto a la garantía de una mejor gestión en función del mayor o menor grado de externalización de servicios en el ámbito de la Administración pública municipal. De ahí que sea seguramente más sensato volver a la eficiencia como parámetro fundamental que explique las opciones de gestión en cada ámbito de actuación.

Por supuesto, es importante tratar de profundizar en la definición de eficiencia más adecuada para cada tipo de servicio y el entorno físico, económico y demográfico correspondiente. Pero, al fin y al cabo, en entornos económicos en muchas ocasiones próximos a las características del monopolio natural no hay una superioridad teórica de la gestión privada sobre la pública. Ni tampoco a la inversa, naturalmente. El modelo español de provisión de servicios públicos de

carácter local es un buen ejemplo de amplia presencia de formas de gestión pública que conviven con elevados niveles de prestación privada en régimen de concierto o concesión. Por eso, la inexistencia de instrumentos de regulación adecuados es –de ello caben pocas dudas– una de la más importantes carencias en nuestro diseño institucional.

# LA REMUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

---

Por Joaquín Tornos Mas

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

## I. Los servicios públicos y los modos de su prestación

Los servicios públicos son aquellas actividades prestacionales a favor de los ciudadanos que por su especial interés general –en la medida en que son prestaciones básicas para la cohesión social y la vida digna de las personas– son asumidas por los poderes públicos. Asunción que no significa que el poder público deba prestar directamente el servicio, pero sí de la responsabilidad de la garantía de su prestación a todos los ciudadanos en condiciones de asequibilidad, calidad y continuidad.

---

*«Los poderes públicos son los responsables de la calidad y cantidad de los servicios públicos independientemente de su forma de prestación.»*

---

La creación de servicios públicos, así como la determinación de sus formas de gestión, ha evolucionado con el tiempo, en particular por la influencia del derecho comunitario y los cambios tecnológicos. Muchos de los grandes servicios públicos de ámbito estatal han sufrido procesos de liberalización, creándose para estas prestaciones mercados libres, abiertos a todos los operadores, públicos y privados. La regulación pública pasa a utilizarse para garantizar la concurrencia o, en su caso, para garantizar algunos fines de interés general y proteger a usuarios débiles, ya que el mercado no garantiza plenamente todos los fines de interés general y deja al descubierto a algunos usuarios. Se imponen así obligaciones de servicio público. Servicios como telefonía, telecomunicaciones, servicio postal, transporte ferroviario y otros responden a este proceso. Estos servicios se han despublicado, se han devuelto al mercado y el poder público actúa como regulador.

---

*«El mercado no garantiza plenamente todos los fines de interés general y deja al descubierto a algunos usuarios.»*

---

En el mundo local, no obstante, las cosas han sido algo distintas. Los servicios públicos han sufrido un limitado proceso de liberalización, ya que en algunos casos son servicios que responden a monopolios naturales, o bien son esenciales para la vida colectiva que el mercado no puede garantizar en condiciones propias de servicio público. Ciertamente, algunos servicios locales se han liberalizado, pero han sido los menos. Así, los servicios funerarios (Real Decreto Ley 7/1996 de 7 de junio) o el suministro de gas (Ley 38/1998 de 7 de octubre).

En el mundo local, el debate está hoy centrado en los modos de gestión de los servicios públicos, concretamente en la discusión sobre si se debe optar por la gestión pública, o la gestión privada o con participación privada (sociedades de economía mixta).

Lo cierto es que después de muchos años en los que se fue imponiendo la gestión indirecta de los servicios públicos a través de diversas fórmulas de colaboración público-privada, recientemente se va imponiendo la idea de que la gestión de los servicios públicos locales debe volver a manos públicas. En definitiva, esto es lo que significa la nueva palabra de moda: **remunicipalización**. Con este concepto se trata de dar nombre a la recuperación de la gestión de muchos servicios locales, que se vienen prestando a través de fórmulas de gestión indirecta (incluimos en este concepto la concesión y la sociedad de economía mixta), a favor de la gestión directa. Por ello, en puridad, es más preciso referirse a esta práctica con el nombre de la «reinternalización» de los servicios públicos locales, ya que la modificación

del modo de gestión para acabar con la gestión indirecta e imponer un modo de gestión directa no supone, en ningún caso, una nueva municipalización, la conversión de una actividad económica privada en actividad de servicio público.

## II. El debate actual sobre la remunicipalización de servicios

Hoy un nuevo viento recorre las administraciones locales y la palabra en auge es «remunicipalizar». La defensa de la recuperación de la gestión directa de los servicios públicos, frente a la externalización de la gestión de los mismos, se sustenta en el planteamiento general de la defensa de lo público frente a lo privado, argumentándose con este fin que el discurso acerca de la mayor eficiencia de la gestión privada es un mito que debe denunciarse. Surge así un nuevo «socialismo municipal» que trata de defender el «gobierno público» de los servicios, la gestión política de los mismos con la participación de los ciudadanos. El ejemplo del agua es muy claro. A partir de la defensa del agua como un derecho humano, se afirma que no puede haber negocio con un bien vital para los ciudadanos y, por tanto, lo privado debe ser excluido. Exclusión de lo privado que no se limita a la figura de la gestión por concesión, sino incluso a la gestión por empresa privada municipal o por empresa mixta con capital privado. Se defiende, de este modo, la gestión totalmente pública, el gobierno público directo del servicio.

En todo caso, lo cierto es que en la historia reciente pueden identificarse tres momentos diversos en las propuestas sobre las formas de gestión de los servicios públicos. Los servicios públicos locales, en el siglo XIX y hasta el año 1980 del siglo XX, se tienden a prestar, fundamentalmente, a través de formas de gestión pública. En 1980 cambia un poco la tendencia. Se imponen las teorías del *new management* y se lleva a cabo una privatización de los servicios. Privatización, digamos ya desde este momento, entendida en el sentido formal: lo que se privatiza es la gestión. Las razones para defender las formas de gestión privada son varias:

- Una utilización más flexible del personal, introducción de incentivos, mayor asignación de responsabilidades.
- Menos restricciones procedimentales en su actuación y más preocupación por los resultados.
- Mayor posibilidad de adaptación a los cambios y formas de producción.
- Ventajas de escala (se pueden distribuir costes fijos entre diferentes unidades geográficas).
- Mayor facilidad y posibilidad de acceder a la financiación.
- Necesaria reconducción de los entes públicos en el papel de garantes de las prestaciones y limitación de su actuación como prestadores de servicios.

En todo caso, estas ventajas requerían una verdadera competencia por el mercado; es decir, unos sistemas de competencia efectiva para el acceso a la prestación del servicio por cuenta de la administración titular. A falta de competencia en el mercado, ya que estamos ante servicios públicos, se debe garantizar la competencia para el mercado. Y en este punto entra en juego la normativa sobre contratos del sector público.

En los últimos años se ha comenzado a replantear esta teoría y se reivindica la recuperación de la gestión directa de los servicios públicos, con el argumento básico de que hay que recuperar lo público para las manos públicas.

*«En el debate actual sobre la remunicipalización de servicios debería evitarse caer en planteamientos excesivamente ideologizados que señalan la gestión pública directa como la única manera de defender los intereses generales.»*

---

Los argumentos en defensa de la recuperación de la gestión pública se fundamentan en que la gestión privada no ha acreditado las expectativas sobre una mejor calidad en la prestación del servicio y en la reducción de precios, en la constatación de que los entes públicos han ido adquiriendo las habilidades propias de los gestores privados, en la creencia del gestor público de que junto a la eficacia económica deben introducirse objetivos sociales y ecológicos en la prestación de servicios públicos, y una nueva cultura política de lo público vinculada a ciertos cambios políticos en los gobiernos de los entes municipales.

Pues bien, creemos que en el debate actual sobre la mal llamada remunicipalización de servicios debería evitarse caer en planteamientos ideológicos identificando la gestión pública con el único modo de defender los intereses generales, rechazando, por el contrario, toda forma de colaboración público-privada como fórmula tendente a beneficiar a determinadas empresas privadas con la cesión o participación en la gestión de servicios públicos. Como dijo hace pocos años Germà Bel: «Las cosas no son simples ni lineales en numerosos terrenos en la política pública. El de la privatización local es uno de ellos. Sí es posible, sin embargo, sostener, con carácter general, que la comparación entre producción pública y producción privada en el ámbito de los servicios públicos no es una partida entre buenos y malos o entre malos y buenos. Éste no es un terreno propicio para los defensores apasionados de la superioridad sistemática de la producción privada y tampoco lo es para los defensores incondicionales de la prestación de carácter público».

Centrado así el debate, lo primero es tratar de precisar los conceptos que utilizamos, pues la discusión debe sustentarse en conceptos jurídicos cuyo significado sea preciso y compartido.

### **III. Algunas precisiones conceptuales necesarias**

En primer lugar, nos detendremos en el concepto estrella, la remunicipalización. Con él se está haciendo referencia, en la actualidad, a los procesos en virtud de los cuales el ente titular de un servicio recupera la gestión directa del mismo, ya sea mediante el rescate de una concesión en vigor, o bien mediante la asunción de la gestión directa una vez se extingue la concesión hasta entonces vigente.

Por tanto, el concepto de remunicipalizar no es correcto para referirse a estas actividades. Como ya hemos apuntado, al asumir la gestión directa de un servicio no se remunicipaliza nada, no se recupera la titularidad de un servicio que se había liberalizado y que, por tanto, vuelve a municipalizarse. Remunicipalizar sería, por ejemplo, volver a convertir los servicios funerarios en servicios públicos obligatorios. Pero si lo que se lleva a cabo es recuperar la forma de gestión directa, no se remunicipaliza nada, ya que tan sólo se actúa sobre la forma de gestión de un servicio público existente, un servicio municipalizado. Lo que se hace es «reinternalizar» la forma de gestión, pasar de la gestión indirecta a la directa, pero en relación a un servicio público municipalizado. Al reinternalizar se trata simplemente de optar por una forma de gestión que se estima más adecuada para la mejor prestación de un servicio público.

La precisión conceptual anterior nos lleva directamente a tener que precisar el concepto «municipalizar». Si hablamos de remunicipalizar, lo tenemos que poner en conexión con la idea de municipalizar. Pero, ¿qué es municipalizar? Municipalizar es asumir la efectiva prestación de un servicio público. Es un concepto complejo desde el punto de vista jurídico. La interpretación del artículo 86.2

*«Cuando se habla de remunicipalizar se refieren a “reinternalizar” la gestión de servicios locales que en ningún momento han dejado de ser públicos.»*

---

de la Ley de Bases de Régimen Local ha dado lugar a debates interpretativos no siempre fáciles.

A nuestro entender, municipalizar es la asunción de un servicio para su prestación efectiva por parte de un ente municipal. La calificación de un servicio como servicio público local supone atribuir al ente local su titularidad, la competencia para organizar su prestación y la responsabilidad de garantizar esta prestación en condiciones de asequibilidad, calidad y continuidad. Pero ello no implica que el ente municipal haya asumido la prestación efectiva del servicio. Para ello se requiere el acuerdo de municipalización. Así –y de nuevo recurrimos al ejemplo del agua–, podemos reconocer que todavía existen determinados municipios donde el servicio del agua no está municipalizado, por lo que todavía existen entidades privadas que prestan este servicio no en un régimen de concesión pública, sino en base a viejos títulos demaniales. En estos casos, procede adoptar un acuerdo de municipalización, asunción efectiva de la prestación, y después un acuerdo sobre el modo de prestación de este servicio ya municipalizado.

Por último, otro concepto que creo que es necesario precisar es el de privatización, ya que puede tener diferentes contenidos y además se utiliza con una fuerte carga ideológica. Así, nos encontramos con que se afirma que, cuando de la gestión directa se pasa a la gestión indirecta, se privatiza el servicio. Ello viene a significar que cuando se introduce la gestión indirecta de hospitales públicos se está privatizando la sanidad.

Pues bien, es necesario señalar que la opción por una forma de gestión indirecta de un servicio puede calificarse de privatización del modo de prestación, pero ello no supone que se privatice el servicio, que esta actividad se devuelva al mercado.

Cuando se pasa a una forma de gestión indirecta, se está llevando a cabo una «privatización formal», pero eso no significa que se pierda la titularidad del servicio ni que el ente titular del mismo renuncie a la responsabilidad de su prestación. Por otro lado, no debe olvidarse que cuando se privatiza, en el sentido de pasar a una gestión indirecta, lo que se está haciendo es introducir la competencia por el mercado en la prestación de este servicio, de modo que las empresas que puedan llevar a cabo esa prestación concurren, a través de un procedimiento selectivo, con publicidad y concurrencia, para llevar a cabo la prestación del mismo. Y a través de esta selección se pueda lograr que preste el servicio quien ha realizado la mejor oferta posible.

Distinto sería privatizar en el sentido pleno de la palabra, o privatización en el sentido material. Esta acepción de privatizar significa que un servicio público, una actividad económica que se ha colocado fuera del mercado, se devuelve al mercado y, por tanto, la Administración deja de ser la titular y deja de ser la responsable de la prestación de este servicio, porque se entiende que el mercado ya garantiza esa actividad. Esta privatización se llevó a cabo en el ámbito de la Administración local cuando los servicios funerarios perdieron su condición de servicio obligatorio para pasar a ser un servicio que se presta en régimen de concurrencia y de mercado.

#### **IV. La decisión sobre el modo de gestión de los servicios públicos**

Pues bien, una vez clarificados los conceptos, hay que poner la atención en la cuestión central del debate actual: ¿Qué criterios deben tenerse en cuenta para optar por la gestión directa o por la indirecta?

*«Cuando se habla de privatización de servicios “públicos” locales se están refiriendo a la asignación, mediante diferentes figuras contractuales, de la prestación de ese servicio a empresas (privadas o públicas), pero eso no significa que se pierda la titularidad del servicio ni que el ente titular del mismo renuncie a la responsabilidad de su prestación.»*

*«La decisión sobre el modo de gestión de un servicio público debe atender a diversos factores: tipo de servicio, tamaño del municipio, situación financiera, relación contractual preexistente, criterios jurídicos, existencia de personal, etc.»*

La adopción sobre el modo de gestión de un servicio público debe atender a una pluralidad de factores. El debate abierto sobre esta cuestión requiere un estudio fundado que atienda a las diversas realidades y al marco legal aplicable. Por esta razón, nos permitimos apuntar una serie de elementos que tener en cuenta.

Primero, la **diversidad de los servicios**. ¿De qué servicio estamos hablando? ¿Es un servicio económico? ¿Es un servicio personal? ¿Es un servicio que requiere contar con una gran intensidad de personal para su prestación? ¿Es un servicio donde hay una fuerte carga de conocimiento técnico?

Segundo, el **tamaño del municipio**. La decisión puede depender también del tamaño del municipio donde debe prestarse el servicio. ¿Hay posibilidad de establecer entes supramunicipales que creen economías de escala para la prestación del servicio? En este caso, deberá tenerse en cuenta el tipo de servicio. La creación de un ente supramunicipal para la gestión del servicio de residuos puede tener más sentido que su creación para la gestión del servicio de aguas, ya que en este segundo caso se trata de un servicio en red y, por lo tanto, la gestión supramunicipal aporta menos ventajas.

En tercer lugar, la **situación financiera del ente local**. ¿Cuál es la situación financiera del Ayuntamiento? ¿Qué necesidades de inversión se van a tener que asumir para la prestación de este servicio? ¿Podrá hacerles frente el municipio? ¿Tiene capacidad de endeudamiento?

En cuarto lugar, la **relación concesional existente hasta este momento**. Si queremos plantearnos la reinternalización, en primer lugar, tendremos que ver la duración de ese contrato. ¿Va a extinguirse? ¿Cuándo? ¿Se ha extinguido ya? Es muy diferente reinternalizar con la concesión ya extinguida o reinternalizar el servicio cuando la concesión todavía está vigente. Y ¿qué grado de satisfacción hay con la empresa que venía prestando este servicio?

En quinto lugar, puede tener que considerarse la **situación concreta del municipio** y la **necesidad de municipalizar un servicio aún no municipalizado**. Si, por ejemplo, en ese municipio todavía existen empresas que han de municipalizarse previamente, eso va a tener un coste y va a suponer indemnizaciones. ¿No será mejor constituir una empresa mixta con esas empresas que ya venían prestando el servicio en lugar de pretender la municipalización y la posterior «reinternalización» absoluta del servicio?

En sexto lugar, deberemos atender a **criterios más jurídicos**. ¿Es discrecional la decisión sobre el modo de gestión? No. Evidentemente, esa decisión deberá, en todo caso, motivarse. ¿Tenemos algún criterio indicativo desde la normativa superior? El Derecho comunitario puede calificarse en este punto de neutro, a partir de la aplicación del principio de subsidiariedad. En el Derecho interno hay algunos preceptos que deberán tenerse en cuenta. En el ámbito de la legislación local, hay que tener en cuenta sobre todo la preocupación presupuestaria. El artículo 85.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, de alguna manera viene a decir que, en el momento de elegir la forma de gestión entre la gestión directa o indirecta, se deberá motivar cuál es la más eficaz, cuál es la más eficiente, cuál es aquella que responde con mayor precisión a los principios de sostenibilidad económica y de respeto a los principios presupuestarios. Por lo tanto, hay que tenerlo en cuenta.

Si es una reinternalización anticipada, no puede olvidarse que entra en juego la figura del rescate, y el rescate comporta una indemnización, que ha de establecerse de acuerdo con los criterios que establecen tanto la Ley de Expropiación Forzosa como la legislación de contratos, y todo ello a través de un procedimien-

to determinado, por lo que surgirán importantes costes de transacción para poder llevar a cabo esa reinternalización del servicio.

Y, por último, el **problema del personal**. Yo creo que ése es un inconveniente fundamental que ya está creando los mayores problemas y las mayores discusiones cuando se trata de llevar a cabo procesos de reinternalización, porque aquí chocan dos lógicas distintas. Por un lado, la lógica protectora de los trabajadores (artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores) y la subrogación, pero, por otro lado, la lógica del Derecho público, que establece que, para poder ingresar como funcionario público, ha de hacerse un proceso de selección. Surgen entonces unas fuertes tensiones, y no parece que sea tan automático que, en un caso de reinternalización, todos los trabajadores de la empresa privada pasen, automáticamente, al sector público.

#### IV. A modo de breve conclusión

*«Cabe centrar el debate en los criterios de eficiencia y eficacia para una buena prestación del servicio, independientemente del modo de prestación.»*

---

¿Cuáles serían las ideas fuerza que quisiera sostener al final de este escrito? Primero, situemos el debate en el marco conceptual correcto y huyamos de planteamientos ideológicos, de respuestas fáciles a problemas complejos sustentadas en grandes conceptos; como nos diría Victor Lapuente, huyamos de los chamanes.

Centremos el debate en criterios de eficacia y de eficiencia con el fin de tratar de lograr la mejor prestación del servicio. Para ello, deberemos tener en cuenta los criterios que antes mencionaba: la diversidad de servicios, la diversidad de entes locales y la situación concreta de cada caso, para determinar cuál es la mejor forma de prestación del servicio.

*«Especialmente importante es el control de los concesionarios por parte de los gobiernos locales.»*

---

En tercer lugar, creo que es muy importante plantear el tema del control de los entes locales sobre los concesionarios. Seguramente la reacción en contra de las formas de gestión privada ha sido debida, en buena medida, a que las entidades locales se han dado cuenta de que habían ido perdiendo el control sobre los concesionarios, de que se veían dominadas por el concesionario, que era el concesionario quien acababa imponiendo las condiciones, acababa redactando, de alguna manera, los pliegos, y que, sucesivamente, iba subrogándose en los sucesivos contratos. Pues bien, si esto es así, en mayor o menor medida, lo que hay que hacer, a mi modo de ver, es recuperar el control, pero no necesariamente pasar a la gestión directa.

*«El Estado y los gobiernos locales también deben garantizar que los servicios públicos se presten en condiciones. Poner el énfasis en la prestación, es decir, en la producción, puede debilitar esta importante misión.»*

---

Por último, no abandonemos de golpe la defensa del «Estado garante» frente al «Estado prestador». Un poder público que actúa fundamentalmente como garante de que los servicios públicos se presten en las condiciones propias de los servicios públicos: gratuidad, continuidad y calidad, sin que necesariamente para ello deba ser el prestador de los servicios públicos. Pues el poder público puede colaborar con un sector privado que aporta conocimiento, que aporta recursos y medios personales y financieros que pueden coadyuvar a una prestación eficaz de los servicios públicos.

# ¿QUÉ DICE LA ACADEMIA SOBRE LA REMUNICIPALIZACIÓN?

---

**Jordi Rosell**

Profesor asociado de Política Económica en la Universidad de Barcelona

¿Cómo podemos analizar el fenómeno de la remunicipalización desde el punto de vista económico si por ahora es más una declaración de intenciones que un hecho en los municipios españoles? En la academia sólo se puede analizar de forma consistente el pasado, y tan sólo intuir qué sucederá y por qué sucederá. Dicho esto, una forma de saber por qué pueden llegar a proliferar procesos de remunicipalización es analizar la fase contraria, la de expansión de la gestión indirecta –mal llamada privatización– de los servicios locales en las últimas décadas. De esta fase externalizadora de servicios locales prácticamente está todo estudiado y las conclusiones son bastante sólidas. Por el contrario, para los procesos de remunicipalización, existe evidencia empírica para diferentes años y países, pero aún no se ha analizado con tanta profundidad como la primera. Sin embargo, empieza a ser suficiente para saber por dónde pueden ir las cosas.

En este artículo presentaremos las ideas más contrastadas en la literatura académica sobre los motivos para la gestión indirecta de servicios públicos locales, así como la evidencia empírica para volver a remunicipalizar servicios. Esto debe permitir entender que puede acabar implicando los procesos de remunicipalización de servicios públicos locales.

## **Cuando el péndulo se mueve de la gestión directa a la contratación externa**

En este debate, un creciente número de evidencias parece arrojar dudas sobre la existencia de ahorros de costes sistemáticos y sostenibles atribuibles a la privatización (**Bel y Warner**, 2008). Las principales explicaciones ofrecidas para estos resultados son diferencias en los costes de transacción de los servicios contratados (**Levin y Tadelis**, 2010), diferencias geográficas en la disponibilidad de prestadores del servicio privados (**Hirsch**, 1995) y las tendencias hacia la concentración y la disminución de la competencia a lo largo del tiempo (**Bel y Fageda**, 2011). Sin embargo, está bastante aceptado en la literatura que la existencia de un monopolio público previo que ha estado sin presión competitiva, cuando se externaliza o «privatiza» bajo un procedimiento competitivo, produce ahorros de costes significativos. Ahora bien, estos ahorros se diluyen con el tiempo (**Bel y Costas**, 2006). Para conseguir economías de escala en la prestación del servicio, los municipios pequeños y medianos han usado la privatización (y también la cooperación intermunicipal) como herramienta para dicho fin.

Los costes de transacción son una cuestión clave en el debate sobre los posibles ahorros de costes en la privatización de servicios, y se han convertido en un aspecto central en la literatura sobre el tema. Nos referimos, por ejemplo, a que los procedimientos de contratación son costosos, al igual que el control y la supervisión de los servicios contratados. **Brown y Potoski** (2003a, 2003b, 2005) muestran que los costes de transacción tienen una marcada influencia en la privatización de los servicios locales, e identifican la importancia de dos dimensiones relacionadas con los costes de transacción: la especificidad de los activos y la facilidad de medición. Las entidades contratantes pueden subestimar los costes del proceso global, ya que los costes de transacción a menudo se excluyen del

análisis. Sin embargo, hasta la fecha, los costes de transacción han recibido muy poca atención en el análisis empírico de prestaciones públicas y privadas. Algunas primeras aproximaciones a estos costes de transacción han sido llevadas a cabo por las líneas de autobuses urbanos del Área Metropolitana de Barcelona bajo gestión indirecta, y así, por ejemplo, se ha visto que un 3 % del total de los costes corresponde a estos costes de transacción (Bel y Rosell, 2016).

Bel y Warner (2008), en una metarregresión a partir de todos los estudios disponibles hasta el momento, concluyen que el principal resultado es que no hay una evidencia sistemática de que la privatización implique costes menores en la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y recogida de residuos. Las causas de esta no diferencia de costes pueden tener orígenes distintos según el sector. Para el abastecimiento de agua, contratos incompletos debido a concesiones de larga duración y el alto poder del titular para renovar el contrato una vez éste vence serían factores explicativos. Para la recogida de residuos municipales, la existencia de varios competidores pujando por el contrato de prestación del servicio no es sinónimo de menores costes, al acabar este mercado muy concentrado en pocas empresas y con falta de competencia. Además, también el poder del titular para renovar la prestación del servicio explicaría esta ausencia de ahorros de coste por parte de los operadores privados.

Según Porcher (2016), los municipios franceses tienen más probabilidad de gestionar indirectamente si la complejidad de operar con medios municipales es más alta para el servicio municipal del agua. Porcher considera también que a los municipios con experiencia previa en diseñar y operar contratos complejos e incompletos les será mucho más fácil redactar estos contratos, estarán más capacitados para poner cláusulas en el contrato, así como más acostumbrados a una mayor adaptación *ex post*. Así, los costes de transacción no sólo van a cambiar según el tipo de servicio, sino según el municipio, aunque el ambiente regulatorio sea muy parecido. Este resultado recuerda que la gestión indirecta de un servicio por un privado no implica que el regulador no tenga retos para afrontar (control y seguimiento, calidad del servicio, en definitiva).

Cuando hay incertidumbre en el proceso de contratación, si los activos (bienes) son muy específicos o los procesos no están estandarizados y/o es difícil evaluar la calidad del servicio suministrada por la empresa privada, se recomienda no privatizar. Ante la ausencia de ahorros de costes sistemáticos, el debate entre público y privado queda relegado por otra cuestión más importante: la regulación como factor para asegurar ganancias de eficiencia y calidad, los costes de contratación y la propia organización del servicio.

### **Cuando el péndulo vuelve: de la contratación externa a la gestión directa**

En la fase de remunicipalización, la experiencia no es tanta ni tan variada. Aun así, a partir de la literatura de los últimos años ya se pueden entrever las principales líneas. Uno de los primeros estudios en analizar los factores que afectan a la remunicipalización de un servicio es el de Hefetz y Warner (2004). Una muestra de más de 600 municipios de entre 20 000 y 50 000 habitantes en los Estados Unidos en los años noventa, permite encontrar factores que afectan a los procesos de externalización y de reinternalización.

Los resultados de Hefetz y Warner ponen de manifiesto cómo los alcaldes y gerentes municipales equilibran la supervisión de contratos y participación de los ciudadanos con los problemas que puedan surgir entre contratante y contratista, así como la estructura del mercado para decidir si se externaliza o si vuelve a prestarse con medios municipales. Los costes de control por parte de la Administración son un factor clave para asegurar que el contrato se cumpla. Cuando los costes de control son altos y se ha externalizado el servicio, la probabilidad de que vuelva a reinternalizarse es alta. Este hecho va en la línea apun-

tada por **Brown y Potoski** (2003), en que los servicios que tienen unos altos costes de transacción, especialmente de control, no se externalizan tanto.

La teoría de la elección pública señala a los mercados como un mecanismo para mejorar la prestación de servicios públicos, pero **Hefetz y Warner** demuestran que, incluso bajo la contratación externa, las soluciones de mercado no son un sustituto para la planificación y gestión gubernamentales. La complejidad de la prestación de servicios públicos, los límites de los enfoques de mercado y la necesidad de involucrar a los ciudadanos en la provisión de servicios requiere que los gobiernos gestionen los mercados externalizando y reinternalizando de nuevo. Su análisis proporciona apoyo empírico para el nuevo servicio público, que argumenta que los administradores públicos hacen más que dirigir un proceso de mercado; equilibran las preocupaciones técnicas y políticas para asegurar el valor público. Según estos autores, tal cosa pone de relieve la importancia de la planificación por encima de los mercados.

**Gradus y Budding** (2017) analizan **municipios de Holanda** que han cambiado la forma de prestación de la recogida de residuos sólidos urbanos. De 555 municipios holandeses, hasta 271 cambiaron la forma de provisión del servicio entre los años 1999 y 2014. Este periodo temporal no nos permite ver si ha existido un efecto de remunicipalización reciente, tan sólo explicar los motivos de la remunicipalización en los últimos años. Sin embargo, separando el período de análisis de 1999 a 2010 y de 2011 a 2014, se encuentra una mayor tendencia hacia la remunicipalización en este segundo periodo. Para el periodo entre 1999 y 2014, el 35 % de los municipios prestaban el servicio externamente con una empresa privada, el 24 % a través de una empresa pública, el 23 % por el propio ayuntamiento y el 15% con cooperación con otros municipios a través de una empresa pública.

Estos autores se preguntan: ¿cuáles son los factores que afectan a la municipalización de servicios? Pues bien, el nivel de deuda municipal no afecta a las decisiones en una dirección u otra, mientras que a mayores ingresos de los ciudadanos mayor probabilidad de que se dé un proceso de remunicipalización, así como menor probabilidad de dejar de prestar el servicio con medios municipales. Cuanto mayor es el nivel de paro, menor es la probabilidad tanto de privatizar como de proveer el servicio por un sistema que no sea por medios municipales. La variable nivel de paro está relacionada con el nivel de sindicación en la Administración local, implicando que una mayor sindicación produce más resistencias a salir de la prestación con medios municipales. Respecto a la composición del Ayuntamiento, a mayor proporción de fuerzas políticas liberal-conservadoras, mayor probabilidad de externalizar el servicio, pero no de privatizar. También, cuanto mayor es la presencia de fuerzas políticas liberal-conservadoras, más disminuye la probabilidad de remunicipalizar el servicio. Una mayor proporción de fuerzas políticas socialdemócratas implica menor probabilidad de que se dé un cambio en la forma de prestación del servicio. Para los otros partidos, no se encuentra un patrón claro. Este resultado nos indica claramente que la ideología tiene un papel importante.

**Alemania**, por su parte, se ha destacado por ejemplos de remunicipalización, como el servicio del agua en Berlín o del sector energético. Sin embargo, esto no es una tendencia clara, y **Bönker et al.** (2016) hacen una descripción de los diferentes sectores en el país. Empezando por el caso del agua, si bien los casos de Berlín o Potsdam –que han pasado de gestión externa a gestión directa– son muy conocidos, la gestión del agua ha permanecido en las últimas décadas en empresas municipales. En la gestión de residuos se dio entrada a empresas privadas hace unas décadas, llegando a tener éstas una cuota de mercado del 40 %. La obligación de gestionar los residuos a través de la incineración por una ley del gobierno federal llevó a un mejor posicionamiento de las empresas, que tenían más capacidad financiera. En este sector, sí se ha visto en los últimos años una disminución de la presencia de

empresas privadas, especialmente en las fases de recolección y transporte. Por lo que se refiere a los servicios sociales, la remunicipalización ha pasado de largo. Éste fue un sector en el que la gestión privada fue creciendo, pero no ha disminuido su presencia. Los alemanes consideran el servicio de baja calidad, pero no lo ligan a una gestión del servicio pública o privada. Un último sector son las redes de distribución de electricidad. Han sido gestionadas por los municipios, pero, a partir de los noventa, muchos de éstos las vendieron a las grandes compañías eléctricas. Sin embargo, a partir del año 2000 –y hasta los años 2015-2016–, con el fin de las concesiones, la aparición de pequeños productores de electricidad renovable y una recomendación de la Comisión Europea, destacando el papel de pequeñas distribuidoras para favorecer la competencia, se inició una ola de remunicipalizaciones.

**Francia**, un país en el que el abastecimiento de agua ha estado mayoritariamente en manos privadas desde hace más de cien años, la nueva tendencia de remunicipalización no ha pasado de largo. Entre los años 1998 y 2008, el número de municipios que privatizaron su servicio de abastecimiento de aguas es el mismo que el de los municipios que la gestionan directamente. Sin embargo, a partir del 2010 y hasta el 2014, la remunicipalización supera en un 33 % a la privatización. **Simon Porcher** y **Stéphane Saussier** (2016), en un documento de trabajo, se plantean qué consecuencias tiene la gestión privada del agua en un país donde el 70 % de la población es abastecida por una empresa privada. Los autores pretenden analizar cuáles son los factores que afectan al precio del agua pagado por los consumidores y el nivel de inversiones en la red de abastecimiento.

Por lo que se refiere a los precios del agua, a mayor población y densidad de población por longitud de tubería, menor es el precio pagado, y a mayor proporción de agua de superficie captada, mayor es el precio; por el contrario, si el agua es de origen subterráneo, el precio pagado es menor. Esto se debe, mayoritariamente, a que el agua de superficie presenta más niveles y episodios de contaminación. Por lo que respecta a la variable de interés del modo de producción, se concluye que la prestación con empresa privada encarece el precio pagado una media del 17 %.

En cuanto a la inversión en la red, el mismo análisis se reproduce para la variable que recoge la diferencia entre el agua producida y facturada. Esta variable sirve para cuantificar el nivel de calidad y las inversiones en la red de agua; cuanto mayor sea este diferencial, al haber mayores pérdidas, menor cantidad invertida en la mejora de la red. Las pérdidas son mayores cuando el agua es de origen subterráneo y el sistema de potabilización es simple, debido a que el gestor tiene pocos incentivos para mejorar la red, ya que las fugas de agua no le suponen grandes pérdidas económicas. Sin embargo, una mayor población o mayor densidad sí implica menores pérdidas, ya que sale más a cuenta reemplazar tuberías. La variable prestación del servicio de forma externalizada reduce las pérdidas en un 10 %. Así, la prestación del servicio por parte de una empresa privada implica un mejor mantenimiento de la red.

Un gobierno local que opte por remunicipalizar el servicio tendrá que decidir la nueva forma de prestación, y una de estas formas puede ser la gestión directa a través de una sociedad municipal. Mientras que el funcionamiento de un ayuntamiento se encuentra bajo reglas de leyes de régimen local en todos los países, las empresas municipales están sujetas a la ley mercantil pública o privada, que varía según el país. **Voorn et al.** (2017) analizan un total de 21 estudios publicados entre los años 2001 y 2015 en que se comparan las empresas públicas municipales. Las empresas municipales pueden ser altamente ineficientes, sobre todo cuando no existe ningún tipo de presión competitiva sobre ellas. Cuando los gobiernos locales ponen barreras de entrada a otros competidores, acaban aislando a las empresas públicas, eliminando la presión competitiva sobre ellas. En cambio, los estudios que comparan a las empresas públicas con empresas privadas bajo competencia encuentran resultados similares entre ellas.

Los estudios que comparan entre prestar un servicio por medios municipales o mediante empresas públicas demuestran que estas últimas son más eficientes. Y los estudios que analizan el paso de prestar un servicio por medios municipales a prestarlo mediante una empresa municipal u organismo autónomo concluyen que se produce una mejora significativa. La sustitución de políticos por profesionales es una de las razones que aducen los autores.

Aquellos sectores en los que se tiene evidencia de que las empresas públicas municipales son más eficientes que el propio Ayuntamiento son los residuos, el agua y el desarrollo económico, mientras que en el sector sanitario o cultural sería preferible que el servicio fuera prestado por los propios medios municipales. La razón es que existe una definición clara de los objetivos y que el hecho de éstos estén menos politizados lleva a mejoras de eficiencias en los servicios prestados por parte de las empresas públicas municipales.

Las empresas mixtas salen bien paradas en los diferentes estudios. Presentan mayores grados de eficiencia que las empresas públicas, aunque existe una elevada probabilidad de que se disuelvan, especialmente en los primeros años de entrada en funcionamiento. La explicación se basa en que en las primeras fases hay muchos contratos incompletos que deben mejorarse con el tiempo, así como la relación día a día. Una vez superada esta etapa, las ganancias son más que notables, en comparación con proveer el servicio sólo con una empresa pública.

## Conclusión

Muchas de las remunicipalizaciones que se dejan entrever en España para los próximos años entran dentro de la categoría de deliberadas; es decir, se producirán por una voluntad de los diferentes equipos de gobierno municipales y no responden a un abandono del concesionario o a la inexistencia de proveedores que quieran hacerse cargo. Algunos de los motivos objetivos que están detrás de estas decisiones pueden ser la insatisfacción por el desempeño del sector privado, la preocupación por el aumento de costes, el empeoramiento de la calidad, la subinversión en la infraestructura, etc. Ahora bien, en muchos de los casos que se ventilan mediáticamente, lo que hay realmente es una desconfianza «política» por parte de determinadas fuerzas políticas hacia las empresas privadas, y realmente es esto lo que está impulsando las iniciativas. Sin embargo, es el fin de las concesiones a empresas privadas lo que pone sobre la mesa de los gestores la decisión de una vía u otra. A la luz de los estudios académicos, los gestores y los políticos municipales han de tener en cuenta lo siguiente:

- Si el funcionamiento de un servicio municipal es deficiente y tiene costes excesivos, el cambio de modo de gestión en un sentido u otro es una buena herramienta para mejorar la prestación del servicio.
- Si los costes de control y seguimiento del servicio prestado por medios externos son muy altos, remunicipalizar el servicio puede ser una buena opción.
- La prestación del servicio por parte de una empresa privada no implica olvidarse del día a día del servicio. Será necesaria una buena planificación del servicio (que sólo puede llevar a cabo la Administración), saber qué se espera del prestador del servicio e involucrar a los ciudadanos.
- Existe evidencia de que, por encima de razones económicas, de eficiencia, calidad o interés municipal, tanto la privatización como la remunicipalización obedecen, en parte, a motivos ideológicos.
- Si se ha decidido municipalizar el servicio prestando el servicio con medios del propio ayuntamiento o a través de una empresa pública, esta última tiene claras ventajas.

- Mientras que la privatización puede ir ligada a un riesgo, en algunos casos (comisiones o financiación electoral), la prestación con medios municipales puede ir acompañada de sobreocupación pública o colocación de personal afín a las fuerzas políticas gobernantes.

## Referencias

- Bel, G.; Costas, A., «Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain», *Journal of Policy Reform*, 9, 1-24, 2006.
- Bel, G.; Warner, M., «Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs? A Review of Empirical Studies», *Resources, Conservation and Recycling*, 52.12, 1337-1348, 2008.
- Bel, G.; Fageda, X., «Partial privatization in local services delivery: An Empirical Analysis on the Choice of Mixed Firms», *Local Government Studies*, 36, 129-149, 2010.
- Bel, G.; Rosell, J., «Public and Private Production in a Mixed Delivery System: Regulation, Competition and Costs», *Journal of Policy Analysis and Management*, 35(3), 533-558, 2016.
- Bönker, F.; Libbe, J.; Wollmann, H., «Remunicipalisation Revisited: Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Germany», *The Governance and Public Management Series*, capítulo 6, Palgrave Macmillan, 2016.
- Brown, T. L.; Potoski, M., «Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach», *Journal of Policy Analysis and Management*, 20, 275-297, 2003a.
- Brown, T. L.; Potoski, M., «Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 441-468, 2003b.
- Brown, T.; Potoski, M., «Transaction costs and contracting: the practitioner perspective», *Public Performance & Management Review*, 28, 326-351, 2005.
- Gradus, R.; Budding, T., «Political Explanations for Increasing Dutch Re-Municipalisation», APPAM 2016 Conference, Washington; y «Session: Understanding Privatization Reversals Among Local Governments in the US and Europe», 2017.
- Hefetz, A.; Warner, M., «Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171-190, 2004.
- Levin, J.; Tadelis, S., «Contracting for government services: Theory and evidence from U.S. cities», *Journal of Industrial Economics*, 58, 507-541, 2010.
- Hirsch, W. Z., «Contracting Out by Urban Governments: A Review», *Urban Affairs Review*, 30, 458-472, 1995.
- Porcher, S., «Neither Market nor Hierarchy: Concurrent Sourcing in Water Public Services», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(4), 800-812, 2016.
- Porcher, S.; Saussier, S., «Contracting Back Municipal Services: Evidence from the French Case», APPAM 2016 Conference, Washington, y «Session: Understanding Privatization Reversals Among Local Governments in the US and Europe», 2016.
- Voorn, B.; van Genugten, M. L.; van Thiel, S., «The Efficiency and Effectiveness of Municipally Owned Corporations: a Systematic Review», *Local Government Studies*, 1-22, 2017.

# ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS EN LA MODIFICACIÓN DEL MODO DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES

---

**José Manuel Fernández Villaverde**

Economista y licenciado en Derecho y director de Servicios Económicos del Ayuntamiento de Castellar del Vallès

## 1. OBJETO DEL ESTUDIO

Nuestro análisis va a centrarse en la «reinternalización» o recuperación de la gestión directa de servicios que son de titularidad pública, pero que se están prestando mediante alguna de las formas de gestión indirecta que se recogen en la legislación de régimen local y de contratos del sector público.

La recuperación por parte de la entidad local de la gestión directa de un servicio puede realizarse:

- a) En el momento de la finalización del plazo del contrato de gestión de servicios públicos.
- b) Durante el plazo del contrato.

Indudablemente, las consecuencias económicas en un caso o en otro son muy diferentes.

*«Para modificar la forma de prestación de un servicio debe tramitarse un expediente de modificación de la forma de gestión del servicio donde se acredite que con el cambio esta pasa a ser más eficiente y sostenible.»*

---

En el primer caso, nos encontramos ante una finalización normal del contrato, a partir de la cual la entidad local titular del servicio puede plantearse si continúa la gestión indirecta del mismo o recupera la gestión directa. En este supuesto, ha de tramitarse un expediente de modificación de la forma de gestión del servicio, donde se acredite que con el cambio ésta pasa a ser más eficiente y sostenible, y se produce la reversión de las obras e instalaciones a la Administración, teniendo que verificarse que su estado de conservación y funcionamiento son los adecuados (artículo 283 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público –TRLCSP–, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre). Asimismo, si se opta por la gestión mediante entidad pública empresarial local o por sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública, el expediente ha de contener una memoria justificativa que acredite que esta forma de gestión es más sostenible y eficiente que la gestión por la propia entidad local o mediante organismo autónomo local (artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). El expediente ha de ser informado por la persona titular de la Intervención, que valorará la sostenibilidad financiera de la propuesta planteada, y ha de ser aprobado por el Pleno de la Corporación. Un ejemplo de este proceso es la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid, en sesión de 30 de diciembre de 2016, de la gestión directa mediante entidad pública empresarial local de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales:

<http://www.valladolid.es/es/temas/hacemos/ciclo-integral-agua>

En el segundo caso, se produce una terminación anormal y anticipada del contrato. Esto puede deberse a diversas causas, recogidas en los artículos 223 y 286 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLSCP), aprobado

*«Si se opta por la gestión mediante entidad pública empresarial local o por sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública, el expediente ha de contener una memoria justificativa que acredite que esta forma de gestión es más sostenible y eficiente que la de la propia entidad local o mediante organismo autónomo local.»*

<p>En el momento de la finalización del contrato de gestión de servicios públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tramitación expediente de modificación de la forma de gestión.</li> <li>- Acreditar que con el cambio la gestión pasa a ser más eficiente y sostenible.</li> <li>- Reversión de las obras e instalaciones.</li> <li>- Verificación del adecuado estado de conservación y funcionamiento de las obras e instalaciones.</li> <li>- Si se opta por gestión mediante EPE o SM local: memoria justificativa que la gestión es más sostenible y eficiente.</li> <li>- Informe de la Intervención.</li> <li>- Aprobación por el Pleno.</li> </ul>
---------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Pero, en lo que interesa a efectos de nuestro análisis de la «reinternalización» de la gestión de servicios públicos, vamos a centrarnos en una causa que no se debe a un incumplimiento del contratista –por tanto, no tendrá carácter sancionador–, sino a la protección del interés público o interés general: el rescate de servicios por la Administración (artículo 286.b), TRLCSP). En este caso, se producen consecuencias económicas y financieras muy significativas que analizaremos a continuación. El expediente de modificación de la forma de gestión ha de iniciarse justificando el interés público que motiva el rescate; el coste de la operación se valorará de conformidad con las reglas que se fijan en el artículo 41.1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa; de conformidad con el artículo 211.1 del TRLCSP, se dará audiencia al contratista y, en el caso de que se formule oposición por su parte, se deberá solicitar informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma –artículo 211.3.a), del TRLCSP–; el expediente ha de ser informado por la persona titular de la Intervención y, finalmente, el órgano competente para acordar el rescate será el mismo que adjudicó el contrato (normalmente el Pleno).

*«En caso de rescate, el expediente de modificación de la forma de gestión ha de iniciarse justificando el interés público que lo motiva.»*

<p>Durante el plazo del contrato</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terminación anormal y anticipada del contrato.</li> <li>- Diversas causas, arts. 223 y 286 TRLCSP.</li> <li>- Rescate: no tiene carácter sancionador porque no se debe a un incumplimiento del contratista.</li> <li>- Importantes consecuencias económicas y financieras para la Entidad Local.</li> <li>- Justificación del interés público que motiva el rescate.</li> <li>- Valoración del coste de la operación con las reglas del art. 41.1 LEF.</li> <li>- Audiencia al contratista.</li> <li>- Oposición del contratista: informe del Consejo de Estado u órgano consultivo de la comunidad Autónoma.</li> <li>- Informe de la Intervención.</li> <li>- Aprobación por el órgano que adjudicó el contrato.</li> </ul>
--------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

«Reinternalizar» la gestión de un servicio público hasta la fecha gestionado indirectamente tiene un impacto significativo y generalmente negativo en dos aspectos fundamentales: la estabilidad presupuestaria y el empleo. Por la trascendencia de las consecuencias económicas y financieras que tiene el rescate frente a la finalización normal del contrato, nuestro análisis se centrará en esta forma anormal y anticipada de cese de contrato.

## 2. LIMITACIONES EN MATERIA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Las limitaciones y restricciones que en el ámbito de la estabilidad presupuestaria presenta la «reinternalización» de la gestión de un servicio público local se encuentran en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

### 2.1. Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

La LRBRL ha sido profundamente modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LR-SAL), al objeto de adaptarla para «la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales», tal como se enuncia en su preámbulo.

En este sentido, hay que destacar los siguientes preceptos:

#### a) Disposición adicional novena

De conformidad con este precepto (que, significativamente, lleva por título «re-dimensionamiento del sector público local»), las entidades locales que por encontrarse en situación de desequilibrio hayan tenido que formular un plan económico-financiero o un plan de ajuste, no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución –directa o indirectamente–, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes, ni realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación.

La obligación de formular un plan económico-financiero se recoge en el artículo 21.1 de la LOEPSF como una medida correctiva en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto.

En consecuencia, las entidades locales que tengan en vigor un plan económico-financiero o un plan de ajuste, únicamente podrán recuperar la gestión directa de un servicio público local si ésta se realiza por la propia entidad local o mediante organismo autónomo local ya existente.

Esta limitación legal es importante, ya que puede ser un obstáculo a la «reinternalización» de un servicio que precise fuertes inversiones, y éstas no sea posible acometerlas desde la propia entidad local a causa de las restricciones que impone la regla de gasto o los límites legales al endeudamiento.

#### b) Artículos 85 y 85 bis

El apartado segundo del artículo 85 de la LRBRL comienza estableciendo que: «Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente». Toda una declaración de principios que indica que la sostenibilidad y la eficiencia (ambos conceptos de marcado significado económico) son los criterios que han de tenerse en cuenta para decidir la forma directa o indirecta en que se gestionará un servicio público local.

Asimismo, este precepto contiene dos limitaciones más:

- i) En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.

*«Las entidades locales que tengan en vigor un plan económico-financiero o un plan de ajuste, únicamente podrán recuperar la gestión directa de un servicio público local si ésta se realiza por la propia Entidad Local o mediante organismo autónomo local ya existente.»*

- ii) Los servicios públicos locales sólo podrán prestarse por gestión directa mediante entidad pública empresarial local o mediante sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública, cuando quede acreditado, mediante memoria justificativa elaborada al efecto, que resultan más sostenibles y eficientes que si se prestan por la propia entidad local o mediante organismo autónomo local.

Por su parte, el artículo 85 bis de la LRBRL regula las especialidades de la gestión directa de los servicios de competencia local mediante organismo autónomo local y entidad pública empresarial local.

En su conjunto, y al igual que en el caso de la disposición adicional novena citada anteriormente, el objetivo es poner restricciones a la creación de nuevas unidades en el sector público local.

LRBRL	<p>A) Disposición adicional novena:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las entidades locales que tengan en vigor un plan económico-financiero o un plan de ajuste, únicamente podrán recuperar la gestión directa de un servicio público si ésta se realiza por la propia entidad local o mediante organismo autónomo ya existente.</li> <li>- Obstáculo a la “reinternalización” de servicios que precisen de fuerte inversiones (restricciones de la regla de gasto y de los límites legales al endeudamiento).</li> </ul> <p>B) Artículo 85:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No pueden prestarse por gestión indirecta ni mediante SM de capital exclusivamente local los servicios que impliquen ejercicio de autoridad.</li> <li>- Un servicio sólo puede gestionarse mediante EPE o SM local cuando se demuestre que es más sostenible y eficiente que la presentación por parte de la propia entidad local o organismo autónomo.</li> </ul>
-------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2.2. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

El preámbulo de la LOEPSF pone directamente en relación los objetivos de esta Ley con la prestación de los servicios públicos, al establecer: «La salvaguarda de la estabilidad presupuestaria es un instrumento indispensable para lograr este objetivo, tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos».

Los equilibrios que de conformidad con esta Ley han de mantener las diferentes unidades del sector público vienen referidos a:

- a) El principio de estabilidad presupuestaria (artículo 11.2 de la LOEPSF): «Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales [...]».
- b) La regla de gasto (artículo 12.1 de la LOEPSF): «La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española».
- c) El principio de sostenibilidad financiera (artículo 13.1 de la LOEPSF): «El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Pro-

cedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea».

Tanto el cálculo de la capacidad/necesidad de financiación a efectos de determinar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, como el cálculo de la variación de gasto computable a efectos de determinar el cumplimiento de la regla de gasto, se realizan en base a los empleos no financieros, es decir, los gastos contemplados en los capítulos 1 a 7 del presupuesto. Desde este punto de vista, el cumplimiento de los principios de la LOEPSF constituye una limitación importante a la «reinternalización» de servicios públicos prestados hasta el momento mediante gestión indirecta y que necesiten de grandes inversiones.

LOEPSF	A) Principio de estabilidad presupuestaria. B) Regla de gasto. C) Principio de sostenibilidad financiera.
--------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, la LOEPSF contempla un conjunto de medidas preventivas, correctivas y coercitivas:

- a) Medidas preventivas. Se recogen en los artículos 18 y 19 de la LOEPSF.
- b) Medidas correctivas. Se recogen en los artículos 20, 21, 22, 23 y 24 de la LOEPSF.
- c) Medidas coercitivas. Se recogen en los artículos 25 y 26 de la LOEPSF.

### 3. LIMITACIONES EN RELACIÓN AL PERSONAL ADSCRITO AL SERVICIO

Aunque las consecuencias en materia de personal de la modificación del modo de gestión de los servicios públicos no constituyen el objeto de este análisis, sí que es necesario hacer una referencia a sus limitaciones desde el punto de vista económico, financiero y presupuestario.

La primera limitación tiene que ver con el cumplimiento de la regla de gasto referida anteriormente. El gasto computable a efectos de la regla de gasto son «los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación» (artículo 12.2 de la LOEPSF); es decir, que viene referido a los capítulos 1 a 7 de la clasificación económica del estado de gastos del presupuesto.

En este sentido, si por aplicación del artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores hubiera de producirse la subrogación por parte de la entidad local del personal adscrito al servicio y hasta la fecha perteneciente a la empresa concesionaria, se produciría un incremento del capítulo 1 del presupuesto de gastos que afectaría negativamente a la regla de gasto, y, en función del margen que tenga cada entidad local, podría llevar a su incumplimiento y, por tanto, a las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en la LOEPSF y anteriormente referidas.

Regla de gasto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gasto computable: capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos con unos ajustes (intereses de la deuda y transferencias finalistas de la UE y otras AAPP).</li> <li>- Subrogación personal empresa contratista (art. 44 TRLET) ⇒ incremento gasto computable.</li> <li>- Posibilidad incumplimiento regla de gasto ⇒ medidas preventivas, correctivas y coercitivas LOEPSF.</li> </ul>
Tasa de reposición de efectivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecida en las LPGE.</li> <li>- LPGE-2017: hasta un máximo del 100 % en sectores prioritarios, y del 50 % en el resto de sectores.</li> <li>- Limitación a la ampliación de plantillas para prestar los servicios mediante gestión directa.</li> </ul>

La segunda limitación tiene que ver con la tasa de reposición de efectivos que vienen estableciendo en los últimos años las leyes de Presupuestos Generales del Estado, como una limitación al incremento de los gastos del personal al servicio del sector público. En este sentido, el artículo 19 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, establece una tasa de reposición de efectivos de hasta un máximo del 100 % en unos determinados sectores que se consideran prioritarios (educación, salud, fuerzas y cuerpos de seguridad, fuerzas armadas, etc.), pero para el resto la tasa de reposición de efectivos se fija en un máximo del 50 %, lo cual constituye una limitación a la ampliación de las plantillas para prestar los servicios mediante gestión directa y, en consecuencia, la modificación del modo de gestión puede ser inviable.

#### 4. IMPACTO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LA MODIFICACIÓN DEL MODO DE GESTIÓN

El artículo 85.2 de la LRBRL enumera las formas de gestión de los servicios públicos de competencia local, y establece que la forma escogida ha de ser la más sostenible y eficiente:

- A) Gestión directa, que puede adoptar alguna de las cuatro formas siguientes:
  - a) Gestión directa 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.
- B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el TRLCSP, y que de conformidad con el artículo 277 de dicha norma son cuatro:
  - a) Concesión.
  - b) Gestión interesada.
  - c) Concierto.
  - d) Sociedad de economía mixta.

Ya anteriormente (apartado 2.1 de este artículo) hemos analizado las limitaciones que en materia de estabilidad presupuestaria recoge la LRBRL, en la redacción dada por la LRSAL, para la gestión directa mediante entidad pública empresarial local o sociedad mercantil local.

Tal como se exponía anteriormente, vamos a centrar el análisis en el supuesto de resolución anticipada del contrato de gestión de servicios públicos por rescate del servicio por la Administración –previsto en la letra b) artículo 286 del TRLCSP–, ya que en el caso de modificación del modo de gestión, de indirecta a directa, en el momento de finalización del contrato, los efectos económicos vendrán limitados, con carácter general, a los que son consecuencia del traspaso de la gestión (coste de auditorías económicas, financieras y de servicio, reorganización interna de la unidad del sector público que vaya a prestar el servicio, etc.).

#### 4.1. Justificación de la modificación del modo de gestión

Aunque en el debate público sobre la «remunicipalización» o «reinternalización» de la gestión de los servicios públicos predominan, habitualmente, los criterios políticos, las diferentes normas aplicables establecen un conjunto de criterios, de carácter económico y financiero, que han de presidir la decisión de cómo ha de prestarse un servicio público:

- Artículo 31.2 de la Constitución: «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía».
- Artículo 7.2 de la LOEPSF: «La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público».
- Artículo 85.2 de la LRBRL: «Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación [...]».
- Artículo 1 del TRLCSP: «La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de [...] 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 mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa».

*«La decisión de la forma de gestión de un servicio en el momento de iniciar su prestación, como la decisión de modificar el modo de gestión son decisiones discrecionales, pero han de estar presididas por el análisis de la eficiencia, la economía y la sostenibilidad.»*

En consecuencia, tanto la decisión de la forma de gestión de un servicio en el momento de iniciar su prestación, como la decisión de modificar el modo de gestión, a pesar de que son decisiones discrecionales, han de estar presididas por el análisis de la eficiencia, la economía y la sostenibilidad; es decir, la forma de gestión escogida ha de ser aquella que garantice un equilibrio entre el criterio económico de los costes y el objetivo general de una prestación eficaz de los servicios públicos, verificando las exigencias de no incremento de la deuda y el equilibrio presupuestario.

Las exigencias que recoge la LRBRL en este ámbito a partir de las modificaciones introducidas por la LRSAL tienen su fundamento en la normativa europea que en los últimos años ha tendido a promover la competencia de los mercados.<sup>1</sup>

1. En este sentido, cabe citar el Informe IPN 088/13, de 13 de marzo de 2013, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, emitido en relación al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y también, a la Autoridad Catalana de la Competencia, en su informe OB 19/2015, de 26 de marzo de 2015, emitido en relación a la municipalización en régimen de monopolio del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua del municipio de Santa Maria d'Oló.

#### JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DEL MODO DE GESTIÓN

- 1) Es una decisión discrecional pero ha de estar presidida por el análisis de la eficiencia, la economía y la sostenibilidad.
  - Constitución, art. 31.2.
  - LOEPSF, art. 7.2.
  - LRBRL, art. 85.2.
  - TRLCSF, art. 1.
- 2) La normativa tiende a promover la competencia en los mercados:
  - Informe IPN 088/13, de 13/3/2012, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
  - Informe OB 19/2015, de 26 de marzo de 2015, de la Autoridad Catalana de la Competencia.

*«Tras el rescate del servicio éste pasa a ser gestionado de manera directa por la Administración; no es posible utilizar la institución jurídica del rescate para volver a licitar la gestión indirecta del servicio.»*

#### 4.2. El rescate del servicio por la Administración

La letra b) del artículo 286 del TRLCSF contempla el rescate del servicio por la Administración como una de las causas de resolución del contrato de gestión de servicios públicos.

Se trata, por tanto, de una resolución anticipada del contrato que no viene motivada por el incumplimiento del contratista, sino por motivos de oportunidad por parte de la Administración. Estos motivos de oportunidad han de tener su justificación en los criterios referidos en el apartado anterior.

La declaración de rescate produce como consecuencia inmediata y principal la reversión del título habilitante para el ejercicio del servicio y de las instalaciones afectas al mismo (artículo 52 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955). Tal reversión no puede ser gratuita. La duración de la relación concesional opera como dato principal en la ecuación financiera de la misma. Al expirar la concesión anticipadamente, ni las amortizaciones han podido efectuarse ni el beneficio industrial ha podido obtenerse según las previsiones iniciales.

El rescate tendrá para la entidad local dos consecuencias, en relación a la forma de gestión y económicas.

a) El servicio ha de pasar a ser gestionado directamente.

Una primera consecuencia del rescate del servicio es que éste pasa a ser gestionado de manera directa por la Administración; no es posible utilizar la institución jurídica del rescate para volver a licitar la gestión indirecta del servicio.

b) La Administración ha de abonar una indemnización al concesionario.

De conformidad con el artículo 288.1 del TRLCSF, «En los supuestos de resolución por causa imputable a la Administración, ésta abonará al concesionario en todo caso el importe de las inversiones realizadas por razón de la expropiación de terrenos, ejecución de obras de construcción y adquisición de bienes que sean necesarios para la explotación de la obra objeto de concesión, atendiendo a su grado de amortización. Al efecto, se aplicará un criterio de amortización lineal de la inversión».

Y el apartado 4 del mismo precepto establece, para la resolución del contrato por rescate del servicio por la Administración, que «la Administración indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que se le irroguen, incluidos los

beneficios futuros que deje de percibir, atendiendo a los resultados de la explotación en el último quinquenio y a la pérdida de valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir a aquélla, habida cuenta de su grado de amortización».

#### EL RESCATE DEL SERVICIO POR LA ADMINISTRACIÓN

Resolución anticipada del contrato no motivada por incumplimiento del contratista sino por motivos de oportunidad por parte de la Administración, que han de tener su justificación en los criterios anteriores.

Consecuencias:

- 1) Reversión del título habilitante para el ejercicio del servicio y de las instalaciones afectas.
- 2) La Administración ha de indemnizar al concesionario.
- 3) Devolución o cancelación de la garantía definitiva.

En consecuencia, las indemnizaciones a abonar por la entidad local al contratista en caso de rescate del servicio serán por tres conceptos:

- inversiones realizadas;
- lucro cesante;
- daño emergente.

Por otra parte, y dado que la resolución del contrato no es por causa imputable al contratista, habrá de devolverse o cancelarse la garantía definitiva constituida por el concesionario con motivo de la adjudicación del contrato (artículo 102.1 del TRLCSP).

En virtud de los artículos 1.195 y 1.196 del Código Civil, la devolución de la garantía podrá compensarse con el pago de las indemnizaciones a que tenga derecho el contratista.

#### 4.2.1. Indemnización por inversiones realizadas

Esta parte de la indemnización a abonar al concesionario se regula en el artículo 288.1 del TRLCSP.

Se indemnizan las inversiones netas correspondientes a:

- expropiación de terrenos,
- ejecución de obras de construcción,
- adquisición de bienes,

que sean necesarias para el funcionamiento del servicio, corregido su valor con la amortización y fondo de reversión, incluyendo los importes que pudieran corresponder por actualización de balances y restando, en todo caso, las subvenciones de capital recibidas por el concesionario.

Para el cálculo de las amortizaciones, se aplica el criterio de amortización lineal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 288.2 del TRLCSP, y los coeficientes de amortización a utilizar serán los aprobados a efectos del Impuesto sobre Sociedades, de acuerdo con el criterio fijado por el Tribunal Económico-Administrativo Central en su resolución 00-4232-2008, de 24 de febrero de 2011, en relación a la base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a abonar por un concesionario por los activos revertibles en el momento de la reversión.

#### 4.2.2. Indemnización por lucro cesante

El lucro cesante es definido por el artículo 1.106 del Código Civil como «la ganancia que haya dejado de obtener el acreedor», en este caso como consecuencia de la resolución unilateral del contrato por parte de la Administración.

El artículo 288.4 del TRLCSP cuantifica este lucro cesante en «los beneficios futuros que deje de percibir, atendiendo a los resultados de la explotación en el último quinquenio y a la pérdida de valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir a aquélla, habida cuenta de su grado de amortización».

Pero esta regulación no despeja todas las dudas que existen en relación a este concepto indemnizatorio.

En primer lugar, ha de probarse la existencia de la ganancia frustrada. Se trata de una prueba que ha de realizarse de manera indirecta, a través de indicios, ya que, por concepto, no pueden existir medios de prueba directos de algo que no ha llegado a existir.<sup>2</sup>

De esta forma, únicamente pueden incluirse en el cálculo del lucro cesante los beneficios ciertos, concretos y acreditados, que el concesionario tenía que haber percibido.

En segundo lugar, ha de probarse la cuantía de la ganancia frustrada.

En este sentido, el TRLCSP ya exige que se atienda a los resultados de explotación del último quinquenio, como un periodo suficientemente largo para acreditar una ganancia media, si es que ésta se ha producido.

El problema se plantea cuando la duración del contrato ha sido menor y, en consecuencia, el cálculo de la media nos proporciona resultados menos significativos.

Asimismo, tampoco el artículo 288.4 del TRLCSP concreta suficientemente el concepto «resultados de explotación», ya que no proporciona indicaciones sobre si ha de considerarse el resultado de explotación que se obtiene de la cuenta de pérdidas y ganancias tal como aparece formulada en el Plan General de Contabilidad (el vigente actualmente es el aprobado por Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, modificado por el Real Decreto 602/2016, de 2 de diciembre), o ha de sumarse, también, el resultado financiero y, en consecuencia, tomar como magnitud de cálculo el resultado antes de impuestos, o si ha de aplicarse un coeficiente de actualización monetaria de las cuantías, dado que corresponden a años diferentes.

En todo caso, sí se incluye en el concepto de lucro cesante la pérdida de valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir a la Administración, teniendo en cuenta su grado de amortización.

#### 4.2.3. Indemnización por daño emergente

El daño emergente es definido por el artículo 1.106 del Código Civil como «el valor de la pérdida que hayan sufrido», en este caso como consecuencia de la resolución unilateral del contrato por parte de la Administración.

2. Sobre este extremo, debe destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2004, recurso 6259/1998, que ha establecido los requisitos que, con carácter general, han de concurrir para poder apreciar el lucro cesante.

Se corresponde con el concepto recogido en la primera parte del artículo 288.4 del TRLCSP: «[...] la Administración indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que se le irroguen [...]».

A diferencia del lucro cesante, el TRLCSP no proporciona indicaciones para cuantificar el daño emergente ni indica las partidas económicas que deberían considerarse. La doctrina ha venido incluyendo dentro de este concepto las partidas siguientes:

- Gastos laborales por despidos o extinción de contratos.
- Pérdida de depósitos o avales que el concesionario tenga que afrontar frente a terceros por causa del rescate del servicio.
- Otras cargas económicas que el concesionario pueda justificar, motivadas por la resolución del contrato.

*«La gestión directa ofrece una mayor autonomía de gestión, pero las limitaciones que la normativa en materia de estabilidad presupuestaria pone especialmente a la financiación de las inversiones se convierten en un lastre.»*

*«En aquellos casos en que se produce la concentración de la gestión indirecta en unos pocos actores privados, esta situación no favorece ni la competencia ni la eficiencia del sistema.»*

## 5. CONCLUSIONES

Las entidades locales tienen la obligación, por una parte, de mantener la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera y, por otra, de garantizar que gestionan los servicios públicos de su competencia de la forma más sostenible y eficiente. Ambas situaciones van a condicionar, en muchos casos, la decisión de si un servicio público ha de gestionarse directa o indirectamente. Hay que tener presente, sin embargo, que en todo caso el servicio siempre será de titularidad pública, y que incluso en la gestión indirecta la entidad local mantiene una posición de supervisión y control.

La prestación de los servicios públicos en nuestro país se enfrenta al reto de lograr un modelo de prestación eficiente en materia de costes, de calidad y de autofinanciación. Frente a estos desafíos, la gestión directa ofrece una mayor autonomía de gestión que tendría que facilitar avanzar en la eficiencia, pero las limitaciones que la normativa en materia de estabilidad presupuestaria pone especialmente a la financiación de las inversiones se convierten en un lastre; también la atomización de la prestación de los servicios en múltiples prestadores parece que ha de provocar ineficiencias debidas a las diseconomías de escala. Por otro lado, en aquellos casos en que se produce la concentración de la gestión indirecta en unos pocos actores privados, esta situación no favorece, tampoco, ni la competencia ni la eficiencia del sistema.

<p>Condicionantes de la decisión de la forma de gestión del servicio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligación de mantener la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.</li> <li>- Garantizar que los servicios públicos se gestionan de la forma más sostenible y eficiente.</li> </ul>
<p>Pros y contras de la gestión directa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor autonomía de gestión ⇒ avanzar en la eficiencia.</li> <li>- Afectada por las limitaciones en materia de estabilidad presupuestaria ⇒ afectación especial a la financiación de las inversiones.</li> <li>- Atomización en múltiples ⇒ prestadores ineficiencia por diseconomías de escala.</li> </ul>

En todo caso, el éxito de una u otra forma de gestión, en términos de la sostenibilidad y la eficiencia de la prestación del servicio, dependerá de unos elementos muy concretos que, a su vez, están directamente relacionados con la dimensión de la entidad local: la existencia de unos servicios técnicos muy potentes

para dirigir la gestión del servicio (gestión directa) o de unidades de control muy tecnificadas para realizar un seguimiento del contratista (gestión indirecta); la existencia de cartas de servicio y sistemas internos de control de gestión (gestión directa), o la correcta elaboración de los pliegos de cláusulas y la disponibilidad de sistemas de control financiero (gestión indirecta); finalmente, la capacidad de generar recursos financieros para acometer las inversiones necesarias en el servicio (gestión directa) o una estricta definición de los elementos económicos del contrato, tales como tarifas, fondo de reposición, inversiones y condiciones de financiación (gestión indirecta).

La dimensión de la entidad local condiciona el éxito de una forma u otra de gestión en términos de sostenibilidad y eficiencia:

Gestión directa	Gestión indirecta
Necesidad de servicios técnicos muy potentes para dirigir la gestión del servicio.	Necesidad de unidades de control muy tecnificadas para el seguimiento del contratista.
Existencia de cartas de servicio y sistemas internos de control de gestión.	Correcta elaboración de los pliegos de cláusulas y disposición de sistemas de control financiero.
Capacidad de generar recursos financieros para acometer las inversiones necesarias.	Estricta definición de los elementos económicos del contrato: tarifas, fondo de reposición, inversiones, condiciones de financiación.

# SOBRE LOS TRABAJADORES REMUNICIPALIZADOS

---

**Joan Mauri Majòs**

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

---

*«El debate sobre las formas de gestión de un servicio público no debería centrarse en la situación del personal.»*

---

*«El Derecho de la UE vincula la decisión sobre la forma de gestión a parámetros como la calidad, la seguridad, la accesibilidad, los derechos de los usuarios o la igualdad de trato, entre otros.»*

---

El debate sobre la modificación de las formas de gestión de un servicio público no debería ser una discusión sobre la situación del personal.

La internalización de un servicio público es una decisión sobre la mejor forma de organizar una actividad en beneficio de los ciudadanos. En nuestro Derecho la adopción de esa decisión requiere acreditar que la forma elegida es la más sostenible y eficiente en términos de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. En el Derecho de la Unión Europea, esa misma decisión remite a parámetros relacionados con la garantía de un alto nivel de calidad en la prestación, seguridad, accesibilidad económica, igualdad de trato y promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios de los servicios públicos. Eso es lo que importa.

Seguramente, no se puede recuperar un servicio para estabilizar una plantilla o mejorar sus condiciones de trabajo. Pero tampoco se puede desestabilizar una plantilla aduciendo que la internalización del servicio supondrá el despido del personal o el empeoramiento de sus derechos. Y eso es lo que se intenta hacer cuando se establecen restricciones artificiales a la asunción del personal de los servicios contratados en base a las limitaciones presupuestarias para nuevas contrataciones o en función de la necesaria aplicación de los principios de igualdad y mérito en el acceso al empleo público.

Nuestro Derecho sabe que la sucesión de personal no es nueva contratación sino simple conservación de las relaciones laborales existentes en una entidad económica que se ha querido internalizar para mejorar el servicio. De la misma manera existen formas respetuosas con el principio de igualdad y mérito que intentan coordinar el principio de estabilidad en el empleo y el principio de mérito. Las figuras del personal indefinido no fijo o del trabajador subrogado que no es empleado público obedecen esencialmente a esa finalidad. No se cuestiona la libertad de la Administración como empresario para recurrir a la contratación externa y integrar sus actividades de servicio. Tampoco debería cuestionarse la libertad de esa misma Administración para internalizar un servicio siempre que la decisión esté suficientemente justificada.

La libertad de elección que presupone el principio de autonomía local y una prudente consideración de la reversibilidad de los modos de gestión objetivamente justificada debería orientarnos hacia la formulación de un sensato pacto entre el sector público y el privado para neutralizar los efectos que sobre los trabajadores pueden tener los cambios de gestores. El foco de la controversia ha de ser otro: discútase sobre la sostenibilidad, la economía y la eficiencia del servicio; apórtense datos sobre la mejora de la calidad del servicio y la satisfacción de sus usuarios, esos datos tan escasos sobre los verdaderos efectos de los procesos de externalización y internalización de las actividades públicas. Déjese al margen, pues, a los trabajadores y a sus organizaciones sindicales, cuya función no es otra que desarrollar políticas y estrategias para la protección de los intereses económicos y sociales que les son propios. Los cambios en los

*«Aportar datos sobre estos parámetros, cosa que se hace escasamente, debería ser más importante que centrarse en la incertidumbre que todo cambio conlleva.»*

---

modos gestores conllevan siempre cierta incertidumbre para los trabajadores. No se debe sacar provecho de ella. Acompañense las transiciones y hágase una verdadera pedagogía de los cambios y las adaptaciones actuales y futuras, pero no intranquilemos a las personas que día a día sólo han de tener como horizonte realizar un buen trabajo en beneficio de su comunidad.

# INTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS LOCALES: ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES

---

**Josep Aldomà Buixadé**

Licenciado en Derecho y profesor del Máster en Gestión Pública Avanzada de la Universidad de Barcelona. Sus áreas de especialización son la función pública y la organización administrativa. En el pasado, ha ejercido como director de Recursos Humanos de la Diputación de Barcelona y gerente del Consejo Comarcal del Vallès Occidental.

## I. Consideraciones generales

1. Precisemos, en primer lugar que, cuando hablamos de internalización de servicios locales o de remunicipalización de los mismos, nos estamos refiriendo a un cambio en la forma de gestión de un servicio municipal ya existente, pasando de una forma de gestión indirecta por parte de una sociedad privada mediante un contrato administrativo de servicios o de gestión de servicios públicos, a una forma de gestión directa de las previstas en la legislación básica de régimen local.

2. Este cambio en la forma de gestión afectará, lógicamente, al personal de la empresa privada contratada para la prestación del servicio, pero quizá convenga avanzar que lo hará con una intensidad mucho menor de lo que manifiestan algunas opiniones.

3. En cuanto a lo que supone la aplicación del mecanismo de la sucesión de empresa a los supuestos de internalización, cabe advertir de la importancia de distinguir entre los aspectos que entran en juego en dos fases o momentos distintos y consecutivos: a) por un lado, los requisitos que intervienen en la determinación de la existencia de dicha sucesión y los efectos inmediatos de la misma sobre las relaciones laborales existentes en la empresa cedente; y, por otro, b) cómo gestionar la plantilla de trabajadores subrogados a partir del mismo día de la subrogación para configurar de forma definitiva su régimen de derechos y condiciones de trabajo y, en su caso, para conseguir el grado de homogeneización que se desee de esta plantilla con el resto de trabajadores municipales.

*«Para la subrogación del personal es importante establecer si opera una sucesión de empresas.»*

---

## II. Requisitos para que opere la sucesión de empresas y la subrogación del personal

1. Aunque sea de forma sintética, debe recordarse que la doctrina laboralista y la jurisprudencia distinguen tres tipos de sucesión de empresa en función de su origen:

- a) La llamada **sucesión legal u ordinaria**, que se produce por imperativo del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (ET) y de la Directiva Comunitaria 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad.

*«Si hay sucesión de empresa, el hecho de que esta figura esté regulada por el Derecho Comunitario europeo implica una mayor protección de los trabajadores.»*

- b) Una sucesión que podemos llamar «**convencional**», porque se impone por determinados convenios colectivos sectoriales (CC), como el de las empresas del ciclo integral del agua, de la recogida y tratamiento de residuos urbanos, etc.
- c) Una **sucesión derivada de los pliegos de cláusulas** que rigen los contratos de las entidades del sector público con las empresas de servicios. Lógicamente, esta modalidad no puede darse en los supuestos de internalización.

De las tres modalidades expuestas, la sucesión legal goza de preferencia sobre las otras, siempre que se den las condiciones previstas legalmente, por lo cual los otros tipos de sucesión actúan en defecto de la primera. Además, los efectos y las consecuencias son distintos. Así, la sucesión legal impone la subrogación de los trabajadores afectados y los términos en que la misma se produce, mientras que, en el caso de la sucesión convencional, la subrogación se impone en los términos y condiciones fijados en el CC sectorial, y está sujeta a los límites y las formalidades previstos en el mismo.

2. La extinción o resolución de una contrata y la asunción de la gestión directa con trabajadores propios de una entidad local no constituyen, necesariamente, un supuesto de **sucesión legal de empresa**. Para que se produzca la misma, deben darse los requisitos regulados en el artículo 44 ET. Según dicho precepto, 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. A esto se añade que 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 accesoria.

El artículo citado transpone al ordenamiento estatal la Directiva 2001/23. El hecho de que la sucesión de empresa esté regulada por una Directiva Comunitaria tiene una gran trascendencia sobre esta institución en el orden interno, en virtud del principio de primacía del Derecho Comunitario, que impone la adecuación del Derecho interno a la doctrina dictada por el TJUE en ejercicio de sus funciones de interpretación de las disposiciones de dicha Directiva. En relación con esto, no debemos olvidar que uno de los objetivos de la Directiva es la protección de los trabajadores en caso de cambio de empresario, garantizando el mantenimiento de sus derechos, de acuerdo con las previsiones de la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Este objetivo presupone un principio general que debe informar su aplicación y orientar una interpretación extensiva de la misma en beneficio de los trabajadores afectados por una sucesión de empresa.

La influencia del Derecho Comunitario se manifestará principalmente hasta el momento en que se produzca la subrogación de los trabajadores de la empresa cedente por parte de la entidad pública cesionaria. Así, por ejemplo, para concretar los requisitos exigibles para que opere la sucesión legal de empresa; o para delimitar el colectivo de trabajadores que tienen derecho a ser subrogados, no pudiendo hacer distinciones en función de su modalidad de contrato; o a la hora de mantener las relaciones laborales en los mismos términos en que se encontraban en la empresa transmitente; o cuando vayan a concretarse cuáles son los derechos y las condiciones de trabajo que deben reconocerse a los trabajadores subrogados.

3. Los requisitos o elementos establecidos para que se dé la sucesión legal de empresa se han agrupado por la doctrina de la manera siguiente:

- a) Elemento subjetivo: el cambio de titular de una empresa gestora de un servicio, actividad o centro de trabajo. Más allá de los debates suscitados a la luz de nuestro Derecho interno en torno a la inclusión dentro del concepto de empresa de los organismos públicos y sociedades públicas, la cuestión está resuelta en la Directiva cuando declara expresamente su aplicación tanto a las empresas públicas como a las privadas que ejerzan una actividad económica, con o sin ánimo de lucro.
- b) Elemento formal: cualquier acto o contrato que dé lugar a la transmisión de la empresa, centro de trabajo o unidad productiva. La transmisión constitutiva de una sucesión de empresa se puede fundamentar en una decisión unilateral de un poder público sin necesidad de un acuerdo contractual. El TJUE ha declarado que la Directiva se aplica al supuesto en que un ayuntamiento decide finalizar un contrato que lo vinculaba a una empresa privada para hacerse cargo directamente de las actividades que previamente había encargado a ésta.
- c) Elemento objetivo: una entidad económica autónoma. Esta entidad debería comprender un conjunto organizado de bienes materiales e inmateriales que gocen de cierta autonomía funcional y organizativa, con capacidad para desarrollar la misma actividad o una actividad análoga después de la transmisión. La jurisprudencia ha ampliado la referencia a este elemento admitiendo la modalidad de sucesión de plantillas cuando la entidad económica transmitida descansa esencialmente en la mano de obra; en este caso, para que se considere sucesión de empresa, la entidad cesionaria debe incorporar voluntariamente a su plantilla a todo o a la mayoría del personal que su predecesora había empleado en la ejecución de la contrata.

Sabemos que existe una gran diversidad de servicios o actividades gestionados por contrato con particulares que pueden ser objeto de internalización. Ante ello, la jurisprudencia ha indicado que, para determinar si estamos ante una entidad autónoma, han de tomarse en consideración todas las circunstancias de hecho que caracterizan a la operación de que se trata, entre las cuales figuran el tipo de empresa o de centro de actividad de que se trate; el hecho de que se hayan transmitido o no elementos materiales, como los edificios y bienes muebles; el valor de los elementos inmateriales en el momento de la transmisión; que el nuevo empresario se haga cargo o no de la mayoría de los trabajadores, así como el grado de analogía de las actividades ejercidas antes y después de la transmisión, y la duración de una eventual suspensión de dichas actividades.

Como consecuencia de la diversidad de servicios existente y de los criterios expuestos, la determinación de la existencia de una sucesión de empresa de carácter legal debe hacerse necesariamente caso por caso. Con carácter general, solamente se puede deducir que en aquellos servicios en que los elementos materiales son un componente relevante –transporte urbano, recogida y tratamiento de residuos, etc.– la asunción de la gestión directa constituirá un caso de sucesión de empresa. Igualmente lo constituirá en aquellos servicios donde lo relevante es la mano de obra –limpieza de dependencias municipales, mantenimiento de parques y zonas verdes, etc.– y la Administración decide subrogar a todo o la mayoría del personal que prestaba estos servicios para la empresa contratada.

4. Por lo que se refiere a la **sucesión convencional**, la cuestión a dilucidar será si las cláusulas del CC sectorial relativas a la subrogación obligatoria se aplican cuando la entidad cesionaria sea una entidad local o perteneciente a su sector

público. Hay convenios sectoriales que incluyen en su ámbito a las entidades públicas, como es el caso de los CC de limpieza de edificios, del ciclo integral del agua o de recogida y tratamiento de residuos urbanos; otros, como el de transporte urbano, las excluyen explícitamente, pero, con independencia de lo expresado en los mismos, parece difícil que sus cláusulas se puedan aplicar a empresas o entidades que no están representadas formal o institucionalmente en su negociación y que cuentan con un CC propio.

La situación sería distinta en el caso de aquellas entidades del sector público que no disponen de CC propio, dado que la jurisprudencia ha considerado aplicable en estos casos el CC sectorial correspondiente. Además, en particular, los tribunales imponen la aplicación de un CC estatal de sector para la subrogación del personal de una empresa contratista cuando se produce el rescate de la actividad y se pasa a una gestión directa por parte de una sociedad pública, considerando que éstas se comportan como empresas del sector.

En todo caso, la existencia de un CC sectorial con un ámbito funcional que incluyera la entidad pública cesionaria podría reforzar o clarificar en caso de duda que se trata de un supuesto de subrogación obligatoria.

### III. Efectos de la sucesión de empresa sobre las relaciones laborales del personal subrogado

1. La finalidad principal de la sucesión de empresa es la de proteger a los trabajadores afectados por el traspaso de su empresa; en particular, garantizando el mantenimiento de sus derechos laborales. Dicha finalidad se concreta en el artículo 44 ET, del cual se desprenden dos efectos esenciales: a) el mantenimiento de las relaciones laborales existentes en el momento de la transmisión; b) la subrogación *ope legis* de la entidad cesionaria en la posición de la cedente respecto de los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social de los trabajadores subrogados.

*«El mantenimiento de las relaciones laborales implica al receptor del servicio tanto como a los trabajadores subrogados.»*

2. El mantenimiento de las relaciones laborales implica las dos partes de las mismas: empresa cesionaria y trabajadores adscritos a las unidades objeto de la transmisión. En consecuencia, los trabajadores están obligados a aceptar la transmisión y la consiguiente subrogación del nuevo empresario sin que sea necesaria ninguna manifestación expresa en este sentido. De forma similar, el municipio que recupere la gestión directa deberá incorporar a dichos trabajadores, subrogándose en la posición de la empresa cedente.

Lo más relevante en este punto es que la transmisión no puede afectar a la naturaleza de las relaciones laborales existentes; es decir, no comporta una modificación de la relación contractual. Esto significa que con motivo de la subrogación no se produce ni se puede llevar a cabo una novación de los contratos de trabajo existentes, de manera que cada trabajador mantendrá su situación: el trabajador fijo mantendrá su condición, así como también el trabajador temporal mantendrá el mismo contrato. Sobre este aspecto, se han vertido opiniones diversas y contradictorias cuando la empresa cesionaria es una entidad pública. La que ha contado con mayor apoyo es la que defiende la conversión de los contratos fijos en contratos indefinidos no fijos.

El mantenimiento de las relaciones laborales ha llevado a plantear la posible contradicción que ello genera en relación con el cumplimiento de los **principios de igualdad, mérito y capacidad** aplicables en la selección de los empleados públicos laborales al servicio de las administraciones públicas y de los entes pú-

blicos, y de los trabajadores de las sociedades mercantiles públicas. En esta situación nos encontramos que, por un lado, el Derecho Laboral persigue la permanencia y estabilidad en el empleo de los trabajadores afectados; y, por otro, el Derecho Administrativo debe garantizar el interés general en base a la defensa de la igualdad y el mérito en el acceso al empleo en el sector público, en beneficio del principio de eficacia que debe regir la actuación de las administraciones públicas.

Para resolver esta contradicción, se han formulado diversas soluciones. Aquí nos referiremos a las que se consideran más relevantes. Una primera posición defiende que se apliquen a los contratos subrogados las mismas consecuencias que a los contratos irregulares o en fraude de ley, que, como sabemos, se han traducido en la creación jurisprudencial de la figura del «trabajador indefinido no fijo»; una solución para evitar su consolidación en la plantilla de la entidad pública cesionaria. Dicho trabajador no adquiriría plaza fija hasta la superación de las pruebas selectivas por los procedimientos ordinarios, de manera que, de no superar la convocatoria, existiría una causa lícita de extinción del contrato. Cabe advertir que se trata de una figura de creación jurisprudencial que no está regulada contractualmente. En consecuencia, no puede ser utilizada por iniciativa de la Administración. Al contrario, la LPGE 2017, DA 34ª. 2 cierra el paso explícitamente a la utilización de esta figura, al establecer que los órganos competentes en materia de personal en cada Administración o entidades que conforman su sector público no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.

*«La jurisprudencia comunitaria mantiene una posición clara a favor del mantenimiento en sus propios términos de las relaciones laborales existentes en la empresa cedente, que no podrán ser alteradas por el simple hecho de la subrogación.»*

Por otro lado, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la solución propuesta supondría una novación contractual que se opone frontalmente a las disposiciones de la Directiva Comunitaria tal como es interpretada por el TJUE. Efectivamente, la jurisprudencia comunitaria mantiene una posición clara a favor del mantenimiento en sus propios términos de las relaciones laborales existentes en la empresa cedente, que no podrán ser alteradas por el simple hecho de la subrogación.

La segunda posición –que compartimos– se fundamenta en el mandato establecido en el artículo 44 ET y en el artículo 1 de la Directiva, que impone a la entidad cesionaria la obligación de asumir todos los derechos y obligaciones que tenía el cedente respecto de sus trabajadores. En definitiva, en el conflicto planteado entre la aplicación de los principios de igualdad y mérito en el acceso al empleo público y la Directiva, debe prevalecer ésta, dado que el Derecho Comunitario es de aplicación preferente sobre el Derecho interno, incluso sobre la propia Constitución, que debe ser interpretada de manera acorde con aquél, tal como ha afirmado reiteradamente el TJUE.

*«El personal subrogado se integra en la plantilla de personal y en la Relación de Puestos de Trabajo de la entidad pública, pero dentro de la misma queda circunscrito al ámbito sectorial transmitido.»*

En base al fundamento legal citado, la jurisprudencia interna ha incorporado más recientemente una doctrina que compatibiliza la integración como personal fijo del personal subrogado en aplicación de la sucesión de empresa con la aplicación de los principios de igualdad y mérito. Posición que consiste en mantener la condición de trabajador fijo, pero sin adquirir la condición de empleado público; así, la subrogación tampoco supone un plus adicional al estatus laboral que tenía consolidado el personal afectado. De esta manera, el personal subrogado se integra en la plantilla de personal y en la RPT de la entidad pública, pero dentro de la misma queda circunscrito al ámbito sectorial transmitido. Dicho en

otros términos, los trabajadores subrogados no adquieren la condición de empleados públicos laborales y no tendrán derecho a la movilidad ni a la promoción profesional a otros ámbitos de la entidad pública.

Entiendo que esta segunda posición ha quedado avalada legalmente con la aprobación de la Ley 3/2017, de PGE 2017. Según la DA 26.<sup>a</sup> de la misma, serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral a los trabajadores de los contratistas de servicios públicos o de cualquier otro contrato adjudicado por las administraciones públicas cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o la intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos. Admitida la aplicación de la sucesión de empresa legal, el precepto citado establece que los trabajadores subrogados no se podrán considerar como empleados públicos en los términos establecidos en la LEBEP, ni se podrán incorporar en dicha condición en una Administración pública o en una entidad de derecho público. Y, aunque no lo diga expresamente, tampoco adquirirán dicha condición cuando sean subrogados en una entidad pública de derecho privado (sociedad mercantil local o fundación), dado que estas entidades no están incluidas en el ámbito de aplicación de la LEBEP, ley que crea y regula la figura del empleado público, tal como da a entender la propia DA 26.<sup>a</sup> LPGE 2017.

Los aspectos generales más relevantes de la situación del personal subrogado frente a la sucesión son los siguientes:

- Según la jurisprudencia, la subrogación alcanza los derechos existentes en el momento de la integración y que hayan sido consolidados, pero no a las meras expectativas legales y futuras.

- La entidad cesionaria debe respetar aquellos derechos y condiciones de trabajo establecidos en el CC aplicable en la empresa cedente, aunque superen los establecidos en la legislación de empleo público o en la presupuestaria: un incremento superior de las retribuciones en el ejercicio corriente, más días de vacaciones, etc.

- La entidad cesionaria debe respetar las condiciones más beneficiosas –aquéllas que superan lo establecido en las fuentes legales o convencionales– que los trabajadores subrogados hayan obtenido en base a una voluntad inequívoca del empresario cedente. La jurisprudencia admite su existencia en el ámbito del empleo público, incluso cuando se oponen a prescripciones legales restrictivas (presupuestarias o de empleo público).

- Pueden coexistir condiciones de trabajo distintas entre los trabajadores subrogados y los de la entidad cesionaria hasta que se apruebe, si se da el caso, un marco regulador común.

- En el supuesto de que la cesionaria sea una entidad de nueva creación que no disponía de personal propio, las condiciones de trabajo del personal subrogado no tienen que trasladarse obligatoriamente al personal de nueva contratación.

- Debe respetarse la antigüedad del trabajador subrogado. Para el cálculo de los derechos pecuniarios vinculados a la antigüedad, la entidad cesionaria debe tener en cuenta todos los periodos trabajados tanto a su servicio como al servicio de la empresa cedente.

- La entidad pública cesionaria se subroga en los compromisos de planes de pensiones de la empresa cedente, en los términos establecidos en la normativa general y en la específica del plan concreto.

*«Se pueden alterar las condiciones de trabajo del personal subrogado en los mismos términos que podía hacerlo la empresa de origen, pero dentro de los límites de la legislación laboral (artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores).»*

---

3. La prohibición de alterar las condiciones de trabajo del personal subrogado con ocasión de la transmisión no impide la modificación de las mismas con posterioridad. En primer lugar, la entidad cesionaria puede modificar dichas condiciones en los mismos términos que podía hacerlo la cedente, dentro de los límites y los procedimientos establecidos en la legislación laboral de cada país. En nuestro caso, recordemos que se trata del procedimiento de modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo regulado en el artículo 41 del ET. De la misma manera que la empresa cedente podía aplicar estas medidas, podrá también hacerlo la entidad pública cesionaria.

En segundo lugar, y como regla general, las relaciones laborales de los trabajadores afectados por la sucesión seguirán rigiéndose por el CC que en el momento de la transmisión fuera de aplicación en la entidad cedente (artículo 44.4 ET), aunque estuviera en situación de ultraactividad.

En tercer lugar, el TJUE admite la compatibilidad de la regla general expuesta con la posibilidad de que se modifiquen después de la sucesión los derechos de los trabajadores subrogados, siempre que ello no sea perjudicial para los mismos en términos considerados globalmente. En esta línea, el ET admite una excepción a la regla general expuesta; excepción que consiste en la posibilidad de celebrar un **pacto en contrario**, que debe establecerse mediante acuerdo de empresa entre la entidad cesionaria y los representantes de los trabajadores subrogados, siempre una vez consumada la sucesión, no antes. La celebración de este pacto es muy aconsejable, dada su flexibilidad en cuanto a su finalidad y contenido, que pueden ser múltiples y diversos. Así, entre otras: a) puede servir para orientar la modificación de las condiciones de trabajo del personal subrogado hacia el futuro, con vistas a la homogeneización con las del personal laboral del sector público en general y las específicas del personal propio de la entidad cesionaria; b) puede establecer la aplicación al personal subrogado del CC del personal laboral de la entidad pública cesionaria, siempre que no sea desfavorable globalmente considerado; c) puede acordar la extinción anticipada del CC de origen o, en sentido contrario, que se siga aplicando el CC sectorial correspondiente cuando éste exista. En resumen, es un instrumento capital para dar seguridad jurídica y confianza a los trabajadores subrogados y a los gestores de personal, contribuyendo así a la paz social en la entidad pública cesionaria.

*«Por lo que se refiere a la revisión anual de ciertas condiciones de trabajo del personal subrogado, no debería hacerse, según lo pactado previamente con la empresa cedente, cuando vaya en contra de lo establecido en la legislación presupuestaria o de empleo público.»*

---

Finalmente, dado el carácter público de la entidad cesionaria, debe tenerse en cuenta que la revisión anual de ciertas condiciones de trabajo del personal subrogado no debería realizarse según lo pactado en la empresa cedente cuando vaya en contra de lo establecido en la legislación presupuestaria o de empleo público. Así, por ejemplo, la revisión salarial para el ejercicio siguiente a la transmisión deberá llevarse a cabo respetando los límites que establezca la LPGE del año correspondiente. En este punto, no se debe olvidar que las normas de derecho necesario establecidas legalmente tienen un rango jerárquico superior a las normas convencionales.

#### **IV. Compatibilidad de la subrogación con el cumplimiento de los límites establecidos por la LPGE para las entidades del sector público**

1. Recordemos que la LPGE de cada ejercicio establece unas limitaciones en materia de personal para todos los entes que integran el sector público: a) un límite máximo al incremento de la masa salarial; b) la sujeción de las nuevas contrataciones a un límite porcentual fijado sobre una tasa de reposición de efectivos, heterogénea según entidades y sectores.

Algunas opiniones han sembrado dudas sobre si la internalización puede llevarse a cabo cuando comporte superar alguno o ambos de los límites indicados. En el límite supondría incapacitar a las entidades locales para modificar la forma de gestión indirecta o, dicho de otra manera, para decidir la forma de gestión de los servicios públicos, lo cual comportaría un atentado frontal al principio de autonomía local consagrado en el artículo 140 de la Constitución.

En mi opinión, es posible y más coherente una interpretación a la anterior que, sin dejar de lado la literalidad de los preceptos de la LPGE, los integre con el conjunto de las normas que constituyen el sistema de empleo público. En primer lugar, en relación con el límite máximo de incremento de la masa salarial, las LPGE establecen que la comparación de la masa salarial entre dos ejercicios consecutivos debe hacerse en términos de homogeneidad para los mismos por lo que respecta al número de efectivos. Homogeneidad que exige que no se consideren aquellos efectivos que se incorporen como consecuencia de la puesta en marcha de nuevos servicios o de la mejora de los existentes; o, como en el caso de la sucesión de empresa, de un cambio de la forma de gestión que implica la prestación directa del mismo y la integración del personal que ya estaba adscrito al servicio.

En segundo lugar, respecto de los límites fijados a la oferta de empleo público a través de la tasa de reposición, cabe poner de relieve que la limitación se refiere a personal de nuevo ingreso cuando, en realidad, la subrogación de personal con motivo de la sucesión de empresa es una incorporación de personal que ya estaba integrado en el servicio objeto de transmisión. Por otro lado, dicha limitación se refiere a la incorporación de personal a través de la oferta de empleo público cuando, en el caso de la sucesión de empresa, la subrogación del personal se produce por prescripción legal, al margen de dicho instrumento y de los procesos selectivos consiguientes.

Sobre estas limitaciones, debe insistirse de nuevo en el hecho de que la sucesión de empresa y la subrogación del personal afectado están impuestas por unas normas laborales y de una Directiva Comunitaria; normas que obligan a conservar las relaciones laborales por encima de las limitaciones que puedan establecerse por el Derecho de cada país.

# SEGUIMIENTO, CONTROL Y CALIDAD EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.

## El servicio de limpieza y recogida de residuos de l'Hospitalet de Llobregat. De la CALIDAD PROGRAMADA a la CALIDAD TOTAL.

**Blanca Atienza Gatnau**, Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos. Directora de Servicios de Espacio Público, Urbanismo y Sostenibilidad del Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat.

**Lluís Fatàs Garcia**, economista, jefe de Servicios de Limpieza y Mantenimiento de Zonas Verdes del Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat.

*Resumen: El elevado gasto en la prestación de servicios públicos por parte de las administraciones, y la responsabilidad de los políticos y directivos locales, hacen impensable, en la actualidad, diseñar la prestación de un servicio público si éste no contempla mecanismos de evaluación de la calidad y, por tanto, un seguimiento y control en la prestación del mismo, así como la transparencia en la gestión del servicio público.*

*A través de la experiencia en la prestación de los servicios de limpieza y de recogida de residuos del Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat (Barcelona), explicamos los diferentes tipos de calidades que hemos establecido, desde la calidad programada a la calidad total (que busca la excelencia). Analizamos las herramientas principales de las que nos hemos dotado para el control y seguimiento del contrato, y de qué manera, casi natural, evolucionamos del concepto de calidad certificada de los servicios a la calidad percibida, desde el control de calidad a la calidad total, pasando por el concepto de aseguramiento de la calidad.*

*¿Pueden coincidir los cuatro conceptos de calidad? ¿Qué esperan los ciudadanos del servicio? ¿Cuál es el reto que se nos plantea ante el próximo contrato de prestación de servicios?*

*Debemos trabajar sobre el conocimiento de lo que perciben los ciudadanos respecto al servicio (la calidad percibida) y aplicarlo como un elemento estratégico de la organización en el rediseño de las políticas públicas.*

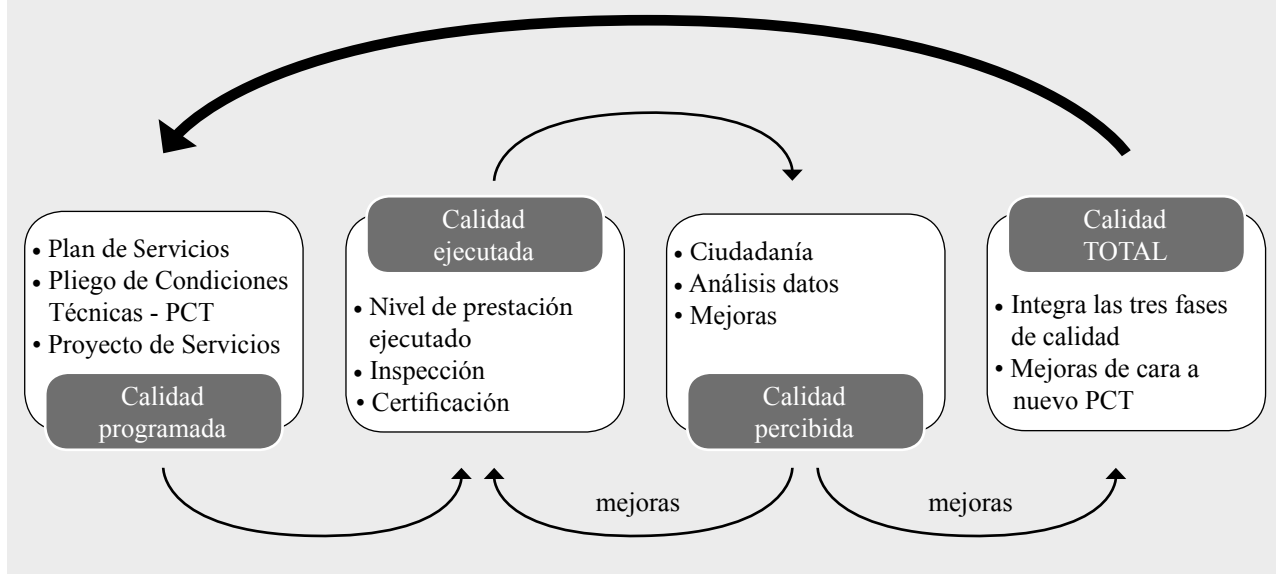
### La calidad del servicio: un elemento estratégico y diferenciador en las políticas públicas

*«El Ayuntamiento tiene la responsabilidad de establecer un servicio eficiente y al servicio de la ciudadanía. Dichas atribuciones no pueden ser delegadas a la empresa adjudicataria del contrato.»*

La responsabilidad social de las organizaciones obliga a medir la bondad de la calidad de servicio prestado. En una primera fase, el objetivo es igualar la calidad programada, que es la definida a través del Plan de Servicios (¿qué nivel de prestación quiere el ayuntamiento?) y concretada en el Pliego de Condiciones Técnicas (especificaciones administrativas y técnicas para contratar), con la *calidad ejecutada* realmente de acuerdo con el Proyecto de Servicios (presentado por el concursante ganador).

En una fase posterior e inmediata, se ha de valorar si la percepción del ciudadano se corresponde con los objetivos definidos en el Plan de Actuación Municipal respecto al servicio en cuestión. Nos encontramos, entonces, con la que llamaremos **calidad percibida**. El conjunto de mejoras que se producen a lo largo de las fases nos permite realimentar el ciclo que tiene por objetivo llegar al concepto de **calidad total**. Ésta responde a la voluntad de mejora continua del servicio, tanto desde la perspectiva de eficiencia como de la satisfacción del usuario/ciudadano.

# Ciclo de la calidad del servicio



## Del Pliego de Condiciones al contrato, el Proyecto de Servicios

L'Hospitalet de Llobregat presta los servicios de recogida de residuos y limpieza viaria mediante gestión indirecta. A pesar de que la empresa adjudicataria del contrato es la responsable del mantenimiento de la maquinaria, de la formación del personal, de la compra de suministros, etc., el Ayuntamiento tiene la responsabilidad de establecer un servicio eficiente y siempre al servicio de la ciudadanía, de forma que dichas atribuciones no pueden ser delegadas a la empresa adjudicataria del contrato.

En este modelo de prestación, gestión indirecta, tiene mucha importancia la redacción del Pliego de Condiciones. Este documento, que redacta el ayuntamiento, expone los servicios que se quieren contratar, y serán las ofertas de las empresas concursantes las que concreten la forma en que han de realizarse. Es necesario que el Pliego especifique la forma de certificar los servicios prestados, como medir los controles cuantitativos y cualitativos del servicio, detallar qué obligaciones tendrá el contratista y qué penalidades se aplicarán si las incumple, etc.; es decir, en el propio Pliego se han de concretar tanto las obligaciones del contratista como las consecuencias por incumplir dichas obligaciones.

Los contratos de recogida de residuos y limpieza viaria suelen tener duraciones entre los seis y los diez años. Son contratos largos que han de permitir la adaptación de los servicios a los cambios que sufre el municipio. Redactar un Pliego de Condiciones que defina en exceso cómo se han de prestar los servicios, con qué maquinaria, frecuencias, etc., hace que el contrato sea rígido, y presentará dificultades a la hora de realizar adecuaciones futuras en los servicios a prestar. Esta flexibilidad del pliego permite ir ajustando los servicios y los procesos hacia la calidad.

En el caso de l'Hospitalet de Llobregat, se planteó (2010) un Pliego de Condiciones abierto y flexible; es decir, no se determinó la cantidad ni tipología de equipos que debían de prestar el servicio. Las empresas concursantes debían ofertar un **proyecto de servicios** en el que debían concretar la cantidad y tipo-

logía de equipos que eran necesarios para prestar los servicios y los precios unitarios de los vehículos/maquinaria y personal que formaban parte de esos equipos.

Cada ciudad es diferente, cada una tiene un planeamiento urbanístico, unas costumbres y unos usos que la hacen diferente a las demás. Por este motivo, es necesario ajustar este **proyecto de servicios** presentado por la empresa adjudicataria a la realidad y las necesidades del municipio. No existe un modelo universal; cada municipio ha de confeccionar su propio proyecto de prestación de servicios. Dichos proyectos de servicios no han de ser estáticos; todo lo contrario, han de ser adaptables a las necesidades de uso de la ciudad, a las variaciones de calidad expresadas por el equipo de gobierno y a la capacidad económica del ayuntamiento. En l'Hospitalet, desde el inicio del contrato (enero del año 2011 hasta diciembre del año 2016), ha sido adecuado en 10 ocasiones.

### **Evaluación de la calidad de los servicios. De la calidad programada a la calidad ejecutada. El control reactivo de la prestación y la necesidad de mejora continua**

*«Cada servicio debe tener unos indicadores que de forma objetiva nos den información sobre la calidad del servicio.»*

El diseño del servicio tiene que definir un conjunto de indicadores adecuados para medir, de manera objetiva, la calidad de los servicios públicos. Los indicadores han de ser diferentes según la tipología de calidad que éstos pretendan medir. Los indicadores han de ser sencillos, fáciles de interpretar y fáciles de utilizar. Han de corresponder, en primer lugar, con la calidad programada según el diseño del Plan de Servicios que hemos diseñado.

El control de la calidad de servicio se diseña, en un primer momento, como un método que permite conocer el resultado de la ejecución del servicio público, y a partir de él, y más allá de posibilitar la certificación, poder establecer una posible mejora, siempre reactiva, de la prestación. El control recae sobre un equipo humano que tiene como misión comprobar resultados: el colectivo de inspectores. En el fondo, este equipo es un activo importante de cara a la mejora de la calidad, un equipo orientado al resultado final que se especializa en identificar defectos.

La metodología de la inspección y los indicadores deben determinarse ya en el Pliego de Condiciones Técnicas del Contrato, ya que han de ser conocidos y aceptados como mecanismo de control por parte del prestador de servicios.

Se necesita un cuerpo de inspectores bien dimensionado y bien formado en el servicio y en el mecanismo de determinación del indicador de evaluación. Una inspección cuyo resultado determina un gran número de irregularidades supone que la diferencia entre calidad programada y la calidad ejecutada es amplia; en este caso, la calidad percibida por el ciudadano con seguridad será mala.

Evidentemente, un resultado no adecuado del servicio realizado, que implica desviación entre la calidad programada y la ejecutada, ha de ser responsabilidad del prestador del servicio.

El control de la calidad del servicio por parte de la inspección es un método reactivo de seguimiento y control. Si la tarea de control y seguimiento se queda en esta fase, un resultado negativo, analizado únicamente desde la perspectiva de la inspección, lleva a pensar que la manera de corregir la diferencia entre la calidad programada y la calidad ejecutada es añadiendo recursos para minimizar la desviación y mejorar de esta manera el resultado final, dando como único mecanismo de corrección el aumento de coste del contrato.

*«Todo, o casi todo, debe estar previsto en el Pliego de Condiciones, de manera que el prestador del servicio no pueda alegar desconocimiento.»*

---

Como hemos dicho, la calidad ejecutada es el resultado de la valoración de la prestación, a través de los indicadores, por el cuerpo de inspección. En este momento, la inspección deja de ser el responsable de la calidad para ser un instrumento de la organización.

Más allá de los efectos concretos, que comentaremos a continuación, sobre la certificación del servicio, cuando la calidad ejecutada no se corresponde con los niveles de servicio –definidos en el Pliego de Condiciones–, la inspección debe enviar al equipo técnico municipal los defectos de la prestación para su análisis. Los servicios técnicos valorarán si las irregularidades constatadas son debidas a una mala ejecución o a un deficiente diseño del servicio. En este último caso, los inspectores, lejos de ser únicamente especialistas en incumplimientos, realizan seguimiento del servicio trabajando con los capataces para ver el funcionamiento real de los equipos y proponer mejoras. Los servicios técnicos junto con los capataces y mandos de la contrata de servicios validarán las modificaciones de servicio, o la creación de uno nuevo, siempre bajo la premisa de modificación sin incremento de coste. Por lo tanto, es el ayuntamiento, a través de sus servicios técnicos y de la información suministrada por los inspectores, quien propone al contratista mejoras de resultados a través de modificación de los procesos, incrementando la eficiencia y eficacia del servicio.

Por otro lado, si la calidad ejecutada difiere de la calidad programada, por falta de cumplimiento o mala ejecución a juicio de los inspectores y los servicios técnicos, procederá la penalización por la mala praxis del concesionario.

Por lo tanto, la inspección mide el resultado; los servicios técnicos analizan los desperfectos, que, independientemente de la calidad certificada, presupone una mejora de los procesos en corresponsabilidad con el contratista.

### **De la calidad ejecutada a la calidad percibida por el ciudadano. De los objetivos políticos al diseño técnico de los servicios**

*«La calidad la debemos medir, evaluar y gestionar. Y compararla con los objetivos señalados en la definición de la política y el servicio.»*

---

La calidad de un servicio público tiene, también, relación con la satisfacción de las expectativas que el ciudadano tiene sobre los resultados de ese servicio; es lo que denominamos **calidad percibida**. Debemos poder medir, evaluar y gestionar esta calidad y compararla con los objetivos señalados por los dirigentes y directivos públicos a los servicios técnicos. Para ello, es necesario disponer de herramientas para conocer y evaluar las necesidades y percepciones o exigencias del ciudadano sobre el servicio que queremos contratar.

Hay distintas maneras de conocer las opiniones del ciudadano; una de ellas a través de la información que llega al ayuntamiento: incidencias, quejas o sugerencias y problemas puntuales de prestación a través de las distintas puertas de acceso a la Administración (teléfonos de incidencias, servicios de escucha activa ciudadana (SEA), redes sociales, aplicaciones móviles, etc.). Otro de los métodos para obtener información sobre la satisfacción de la ciudadanía es mediante las encuestas de opinión, que se realizan, en nuestro caso, dos veces al año. También puede ser interesante hacer encuestas específicas sobre la aplicación de ciertas políticas públicas implementadas. Es evidente que el análisis de la información debe ser realizado por equipos profesionales cualificados y validados por directivos técnicos municipales que tengan un conocimiento exhaustivo de los servicios. El equipo municipal de diagnosis y prospectiva debe analizar toda la información y territorializarla.

Una vez hecha la evaluación el equipo técnico, debe proponer mejoras, atendiendo, entre otros factores, al coste del contrato, al personal y a las característi-

cas morfológicas de la ciudad y a los usos y las costumbres de la ciudadanía, y así se configurarán los estándares de calidad del Plan de Servicios renovado que el municipio exigirá al prestador de los servicios públicos con el nuevo pliego.

*«No siempre es necesario un aumento de recursos económicos para un aumento de la calidad.»*

---

### **Nuevo modelo de prestación de servicios, transparencia e innovación tecnológica claves para la mejora y el control de la calidad percibida**

La relación existente entre recursos empleados y calidad de la prestación obtenida no es lineal; es decir, existe un punto en el que la aportación de recursos va teniendo cada vez menos repercusión en la calidad. A partir de ese momento, para conseguir incrementos significativos de calidad en la prestación del servicio es necesario realizar cambios estructurales y no recurrir simplemente al incremento de recursos. Estos cambios quieren decir que tenemos la necesidad de innovar, en la utilización de nuevos modelos de gestión, introducir nuevos mecanismos de organización o implantar cambios culturales en el personal profesional de la limpieza, por ejemplo.

Gracias a la flexibilidad y al dinamismo del Pliego de Condiciones, el Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat consiguió en el año 2015 implantar un nuevo modelo de gestión del contrato. Hasta ese momento, gestionaba una base de datos donde se disponía el origen de las incidencias detectadas por el ciudadano o los servicios de inspección y la actuación que realizar como solución al problema. El contratista tenía una segunda base de datos que contenía el proceso de resolución de la incidencia. Estas dos bases eran independientes y no transparentes entre sí; no relacionaban la información ni el seguimiento ni el control en la gestión de las incidencias. La metodología de trabajo era, entonces, lenta y secuencial: un método lento y opaco que no permitía conocer el estado del proceso de resolución ni el control de la calidad del servicio prestado, y que implicaba una resolución de una incidencia de un mínimo de cuatro días.

El nuevo modelo se basa en:

- **Unificar la información** del Ayuntamiento y de la empresa contratada en una sola base de datos.
- **Transparencia** de la información entre la empresa adjudicataria, Ayuntamiento y ciudadano.
- Desarrollar **dos herramientas de comunicación**, una aplicación (app) para el ciudadano que le permite la comunicación de incidencias y poder observar su resolución en tiempo real; y otra para los equipos de trabajo, que permiten registrar aquellas actuaciones que realizan.

El hecho de tener acceso a la información ha permitido priorizar y reorganizar los procesos y/o recursos, con el objetivo de incrementar la eficiencia del servicio, la calidad ejecutada y el control exhaustivo de los procesos.

La combinación de la información almacenada en la única base de datos, junto con los datos facilitados por los GPS de los vehículos (todos los vehículos lo llevan, ya que es una especificación del Pliego de obligado cumplimiento) y el trabajo de la inspección municipal, permiten tener un control exhaustivo de los trabajos y rendimientos que ejecuta la empresa prestadora de servicios, y por tanto permite auditar cada uno de los servicios de manera regular.

La herramienta facilitada a la ciudadanía, la app L'H Ben Net, permite conocer los servicios programados de limpieza viaria que tiene un determinado espacio

público y le facilita poder comunicar incidencias, haciendo posible de esta manera uno de los puntos clave para mejorar la *calidad percibida*. Hoy en día, muchos municipios tienen aplicaciones de móvil que permiten comunicar incidencias, pero lo realmente interesante y diferencial es que el propio ciudadano que ha generado la incidencia pueda consultar en tiempo real el proceso de resolución de ésta, y que además pueda ver una imagen en la que se vea que la incidencia comunicada por el equipo de trabajo ha quedado resuelta (aumentando la confianza en el servicio).

En la actualidad, el 70 % de las incidencias de limpieza que comunica la ciudadanía se materializan a través de la app LH Ben Net, i el 30 % a través de los canales habituales (teléfono 900, instancia, correo electrónico, etc.). A partir de esta mejora tecnológica, ha disminuido el tiempo de resolución de incidencias, que es de unas 15 horas (la media anterior era de 7 días). Se valora en términos económicos una mejora de la eficiencia del servicio en un 5 % anual.

La herramienta permite que los técnicos municipales puedan visualizar la generación y resolución de las incidencias en directo; es decir, qué procedimiento se utiliza para resolverla, con qué herramientas y con qué personal, en cuánto tiempo y con qué calidad.

*«La comunicación entre el ayuntamiento, el prestador del servicio y de ambos con el ciudadano es esencial para mejorar la calidad del servicio.»*

### **Hacia la calidad total. La comunicación y los mecanismos de organización transversales base de la mejora continua**

La comunicación y los mecanismos de coordinación entre los distintos actores de la prestación de servicios son dos de los conceptos que ayudan a mejorar la calidad.

a) Comunicación entre el Ayuntamiento y el prestador de servicios. En la actualidad se realiza a través del sistema de control y seguimiento de incidencias del que forma parte la aplicación de móvil descrita anteriormente. Una rápida y clara coordinación mejora el control, la sectorización de los servicios y la reducción del tiempo de incidencias. Los dos equipos técnicos colaboran en la mejora de los procesos. Se produce una mejora directa de la calidad ejecutada.

b) Comunicación entre los diferentes niveles de los trabajadores del concesionario. Una buena comunicación interna en la empresa ayuda a detectar posibles desajustes en las capacidades de los trabajadores y en sus funciones, o problemas con la tecnología o la maquinaria utilizadas. De una buena comunicación bidireccional se desprenderán, entre otras necesidades de formación básica, necesidades de formación en técnicas de liderazgo y gestión de equipos. Los trabajadores se implican en las mejoras de los procesos y, por tanto, se mejora la calidad ejecutada y la percibida, desde el concepto de aseguramiento de la calidad.

c) Comunicación entre el ayuntamiento, el concesionario y el ciudadano. Esta conexión se crea a través de la app descrita, incrementa la implicación de la ciudadanía en la limpieza de la ciudad, aporta transparencia en las gestiones que solicita el ciudadano y mejora y hace perceptible la eficiencia y eficacia del servicio, por lo que aumenta la calidad percibida.

Es importante establecer una frecuencia de coordinación ayuntamiento-concesionaria a partir de reuniones periódicas a los diferentes niveles de gestión. Esta coordinación ayuda a entender y a compartir los problemas y las soluciones, y a establecer de manera simultánea los cambios que se consideran necesarios analizando y auditando los diferentes servicios según el nivel. Una buena capacidad de coordinación asegura una mejora continua del servicio.

### **Los trabajadores son el gran valor de los contratos de prestación de servicios públicos**

Cuando ya se ha incidido en la mejora técnica, funcional y tecnológica del contrato, sólo cabe incidir en la mejora del personal como valor para incrementar la calidad percibida. El personal, trabajadores de la limpieza, es un colectivo numeroso de personas que se subroga de prestador a prestador; por lo tanto, hay que verlo como un activo para la Administración local y sus servicios públicos. Es necesario un cambio cultural que reconozca el papel central de los «profesionales de la limpieza».

Siempre se ha vinculado al personal como responsabilidad del contratista y, evidentemente, es así, ya que las relaciones contractuales de los trabajadores no son con el Ayuntamiento, pero el trabajador de un servicio público local, como es el de la limpieza, es el que verdaderamente conoce la ciudad y las costumbres del ciudadano, y por lo tanto es el mayor potencial que tiene el ayuntamiento para incrementar la calidad del servicio sin incremento de coste de contrato.

Hay que plantear una **política de recursos humanos** para este colectivo a la empresa concesionaria, pero ésta ha de tener continuidad a lo largo de los diferentes contratos y concesionarios. Esta política ha de fomentar el sentido de pertenencia en un colectivo que trabaja para el ciudadano, y es la clave de su bienestar, de la mejora de la calidad de vida en el espacio público. Hay que definir el nuevo rol de los profesionales de la limpieza. Situar a los trabajadores de la limpieza como eje de la política pública de calidad en la prestación de los servicios es imprescindible para avanzar hacia la calidad total.