



Cuadernos de acción sindical



LA ACCIÓN SINDICAL DE CCOO ANTE LA REVERSIÓN DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Reversión a la gestión directa de los servicios públicos en el sector público

Octubre 2015

PRESENTACIÓN	2
INTRODUCCIÓN CONTEXTO	3
PROBLEMÁTICA JURÍDICA EN RELACIÓN AL EMPLEO	7
EL PAPEL DEL SINDICATO	10
PRINCIPIOS SINDICALES	11
OBJETIVOS SINDICALES	12
POSIBLES ADAPTACIONES LEGALES	13
MECANISMOS EN COORDINACIÓN SINDICAL	14
ANEXO	15
INTERVENCIONES	19

Presentación

Este documento, sobre “**la reversión de la gestión de los servicios públicos por las administraciones**” ha sido aprobado por la Comisión Ejecutiva Confederal, el día 15 de septiembre de 2015.

Recoge el contexto en el que, desde los años 90, se desarrollan los procesos de privatización de la gestión y ejecución de los servicios públicos; las consecuencias laborales de los posibles modelos de rescate de la prestación de servicios; el caso especial de los servicios públicos de suministro -agua y energía-; y el rescate de los servicios públicos desde la perspectiva sectorial y territorial, apostando claramente por la coordinación y apoyo entre las organizaciones sectoriales concernidas y sus respectivos territorios.

También reúne algunas intervenciones habidas en la Jornada que se celebró los días 24 y 25 de septiembre de 2015, en la Escuela Sindical Juan Muñiz Zapico, una Jornada importante que contó con una nutrida participación de las Secretarías de Acción Sindical de las organizaciones sectoriales y territoriales, y de los Secretarios Generales de las respectivas Federaciones de CCOO.

El documento aprobado orienta la Acción del sindicato a que, desde el fortalecimiento de lo público como motor de desarrollo económico y fuente de igualdad y distribución de la riqueza, con participación democrática, CCOO lidere la iniciativa, garantizando siempre el mantenimiento del empleo y de las condiciones laborales dignas de los trabajadores y trabajadoras y la prestación de servicios públicos de calidad, el respeto a los principios de acceso al empleo público, y la garantía y protección de los derechos laborales y profesionales para todas las personas asalariadas vinculadas a la prestación de servicios públicos. Por tanto CCOO velará por la seguridad jurídica de los acuerdos que conlleve los procesos de reversión.

Ramón Górriz Vitalla

Secretario de Acción Sindical

CS de CCOO

INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de los años 90, todos los Gobiernos, han permitido y promovido en algunos casos, la privatización de la gestión y ejecución de servicios públicos, bajo justificaciones de reducción del gasto público y eficiencia en la prestación de los servicios, y que buscan esconder su apuesta ideológica neoliberal por desmontar los servicios públicos y con ellos el Estado de Bienestar. Incluso con informes del Tribunal de Cuentas¹ que avalan todo lo contrario.

Este proceso de privatizaciones, eufemísticamente calificado de externalizaciones, ha conllevado el poner en manos de empresas privadas la gestión de servicios esenciales como la salud, la educación o los servicios sociales con la consiguiente pérdida de control por parte de las Administraciones. En todo caso, debemos de prestar especial atención, a que los anuncios de los representantes políticos en el gobierno de las distintas Administraciones, no escondan al final una reversión de servicios que, por su evolución o características, no son tan atractivos desde el punto de vista de la rentabilidad para el sector privado como en un principio se preveía.

¹ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2519

Los servicios públicos de calidad accesibles a todos mejoran la calidad de vida de las personas y son fundamentales para la creación de sociedades equitativas, prósperas y democráticas. Con el término “público” nos referimos a aquellos servicios que responden a un interés general más que a intereses particulares o individuales. Con el término “calidad” nos referimos a una cultura de servicio que responde con eficacia a las necesidades de las personas. El acceso a ellos debe ser justo, para que los servicios públicos sustenten y enriquezcan nuestras vidas y promuevan la solidaridad territorial e intergeneracional.

En aras de la satisfacción del interés general, las administraciones ostentan la potestad pública de regulación, planificación, organización, evaluación y control sobre el conjunto de servicios públicos en general, incluidos los que constituyen los sistemas de bienestar (educación, la sanidad y los servicios sociales).

Conviviendo con intensos procesos de reestructuración y reducción del sector público (Punto I del Anexo), de privatización (II) de entidades públicas y de externalización de actividades y servicios (III), se está iniciando una cierta tendencia a la reversión a la gestión pública directa de algunos de los anteriormente externalizados (IV).

Entre otros factores, este proceso es consecuencia de la necesidad de contención y reducción del gasto público, garan-

tizando el mantenimiento de servicios a la ciudad y la ciudadanía (V), en unos casos, y de la voluntad de recuperación de la capacidad de intervención pública en su dirección, control y gestión (VI), en otros, en el marco de los cambios producidos tras las elecciones autonómicas y locales.

Partiendo de esta estrategia y del marco de las políticas de sostenibilidad fiscal de la UE², se están desarrollando acciones de reversión al ámbito de lo público de la gestión de algunos servicios³ (DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas). Estos procesos pueden revestir una especial complejidad en el ámbito de las relaciones patrimoniales, contables, de gestión o puramente laborales y sociales.

La clave de la financiación de servicios de calidad es por tanto, una política fiscal equitativa y justa, que tenga en cuenta los servicios que debe prestar cada Administración (Administración General del Estado, Administración Autonómica y Administración Local), con la distribución de los ingresos fiscales y con la capacidad recaudadora de cada una de ellas, según su ámbito competencial.

Somos conscientes de que en cada proceso puede haber situaciones y connotaciones diferentes. Por ello, lo que se pretende aquí es fijar los objetivos y criterios generales de actua-

ción sindical que deben guiar a todas las organizaciones de la Confederación Sindical de CCOO, y los mecanismos de análisis y resolución de posibles conflictos entre estructuras que pudieran surgir.

En todo caso, la reversión no puede ser un retorno incuestionable a lo que se ofrecía antes de la privatización/ externalización. Debe ser una mejora de lo que se entiende por público y una ampliación de los términos democráticos de participación y acceso a los servicios públicos. En este sentido, CCOO propugna:

- ▶ Unos servicios públicos de calidad, eficientes, sostenibles, con financiación suficiente y socialmente justos.
- ▶ Unos servicios públicos diseñados conforme al derecho de todas las personas a acceder a unos servicios públicos que sean universales en su alcance y disponibilidad, sin distinción de las condiciones sociales, económicas o geográficas, y que promuevan la igualdad de género y la equidad.
- ▶ Con una gestión pública, profesional y participativa.
- ▶ Con derechos laborales plenos de las personas asalariadas que trabajan en su prestación.
- ▶ Y un empleo público de calidad, en condiciones adecuadas de profesionalidad, trabajo, retribución, seguridad e igualdad.

2 UE: Unión Europea.

3 <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/medioambiente/Documents/DIRECTIVA%20MARCO%20AGUA.pdf>

CONTEXTO

El ajuste presupuestario llevado a cabo en el conjunto de Administraciones Públicas ha conllevado un importante deterioro en la prestación de servicios públicos, en cuanto a su calidad, al volumen de empleo, al empeoramiento de las condiciones laborales en los mismos e incluso su desregularización.

La generalización de sistemas prácticamente de subasta en los concursos para la prestación de servicios públicos donde han prevalecido los criterios economicistas y no los técnicos, unido a la aceptación de rebajas temerarias de los licitadores, ha sido la tónica habitual en estos años de crisis, provocando con ello una importante pérdida de empleo, una precarización del mismo y una fuerte conflictividad laboral. Aún así, se ha demostrado, tanto en estudios nacionales como a nivel europeo, que la gestión pública es más eficiente para las arcas públicas, que la gestión privada.⁴

A mayor abundamiento, el actual gobierno ha desarrollado y mantenido durante la legislatura un amplísimo calendario de reformas legales, que han contribuido y contribuirán a facilitar la externalización de servicios públicos, priorizando la extinción y supresión de algunos de ellos y dificultando su reversión a la gestión directa y el incremento de efectivos para su prestación (VII).

La normativa presupuestaria y local incentivan, de manera expresa, la externalización y abaratamiento de los costes en la prestación de dichos servicios, mediante la fijación de costes de referencia por servicio público local, de ajuste obligatorio para las administraciones gestoras, con importantes efectos sobre su capacidad y autonomía de gestión, especialmente de forma directa.

Además, la Reforma de la Administración Local (aplazada en sus aspectos más importantes a enero de 2016, para “salvar” el año electoral) y otras reformas operadas en el marco de la CORA⁵ y de la normativa sobre control presupuestario (limitación a la formación de consorcios y mancomunidades, restricciones a la existencia y mantenimiento de empresas públicas, etc.), inciden, de manera directa, en las formas de prestación de los servicios públicos y reversión de los mismos.

Se debería tener en cuenta el régimen de los servicios en la LRSAL⁶, ya que aunque la LRSAL entró en vigor al día siguiente de su publicación (BOE 30/12/2013), en sus disposiciones adicionales y transitorias se establecen otros plazos de entrada en vigor de determinadas disposiciones que afectan sobre todo al régimen competencial.

⁴ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2519

⁵ Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas.

⁶ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Por último, tampoco debemos olvidar las negociaciones mantenidas por la UE con terceros países sobre acuerdos transatlánticos y transnacionales, (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión –TTIP, Acuerdo en Comercio de Servicios- TISA y el Tratado sobre el Libre Comercio entre la UE y Canadá CETA)⁷, en los que se están incluyendo cláusulas de obligado cumplimiento por los Estados miembros de la UE, (Compensación regulatoria, cláusula trinquete, cláusula statu quo, o el ISDSS), cuyo objetivo es la liberalización de los servicios públicos, y, en su caso, frenar cualquier intento de retorno a la Administración de los servicios ya externalizados.

No obstante, las administraciones, para el mantenimiento y mejora de los servicios que tienen encomendados, en nuestra opinión deben afrontar procesos de reversión, para responder a una multiplicidad de factores, entre los que habrá que tener en cuenta el coste real del servicio, el precio que paga el ciudadano y ciudadana por el servicio y el valor social del mismo. (Punto VIII del anexo: Principales factores de reversión de servicios públicos).

Los servicios públicos privatizados/externalizados se vienen prestando, en muchos de los casos, con una elevada precariedad en las condiciones laborales. Si bien, algunos de ellos gozan de un alto grado de estabilidad en el empleo gracias a la existencia de cláusulas de subrogación recogidas en los convenios colectivos sectoriales de referencia. Obviamente, debe ser un objetivo sindical mantener la estabilidad y el volumen de empleo, las garantías en el empleo y mejorar las condiciones

laborales de los trabajadores y trabajadoras, así como priorizar en nuestra labor sindical el implementar en el mayor número posible de ámbitos convencionales la regulación de la subrogación y ejercer la acción sindical para su incorporación en las condiciones de los contratos administrativos.

Así mismo, para asegurar la garantía democrática de igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas (Art. 23.2 y 103 de la Constitución y art. 55 del EBEP), el acceso al empleo público tiene una serie de requisitos constitucionales (igualdad, mérito, capacidad y publicidad) que compartimos plenamente y que como sindicato no podremos obviar en los procesos de reversión.

Además, los procesos de integración de plantillas (en estos casos, pero también en los propios de fusiones de empresas, etc.) presentan problemáticas que no sólo tienen que ver con los derechos directos en sí, sino también con las “expectativas” legítimas- de derecho (promoción, movilidad, acceso al empleo público o consolidación de bolsas de empleo, etc.).

Integrar todas estas cuestiones ante situaciones que pueden ser muy diversas entre sí imposibilita tener una fórmula cerrada que sirva para todas las situaciones. Requiere fijar objetivos sindicales claros, análisis concreto de cada situación, diálogo y negociación para ajustar cada situación particular a la consecución de los máximos objetivos sindicales.

⁷ <http://www.ccoo.es/cms/g/public/o/6/o59262.pdf>. TTIP: Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión. TISA: Trade in Services Agreement. CETA: Comprehensive Economic and Trade Agreement

PROBLEMÁTICA JURÍDICA CON RELACIÓN AL EMPLEO

La legislación española no ha resuelto cómo hacer compatible el principio de estabilidad en el empleo del personal fijo en los procesos de reversión, con los de acceso al empleo público, constitucionalmente protegidos, cubriéndose los vacíos mediante una jurisprudencia cambiante.

Donde la relación laboral es, en principio, indefinida según lo establecido en el ET⁸, los requisitos constitucionales de acceso al empleo público dificultan este reconocimiento, en condiciones idénticas. Este “choque” de ordenamientos entre los principios constitucionales, el derecho contencioso administrativo y el derecho laboral, produce situaciones diferentes en relación con la contratación del personal asalariado y los procesos de reversión y reordenación del sector público:

- ▶ reversión o integración en el sector público de una actividad que se venía desarrollando en el sector privado;
- ▶ reordenación de las propias actividades del sector público (integrando, por ejemplo, en la administración más “directa” actividades y trabajadores/as que venían desempeñándolo desde empresas públicas u otro tipo de entes del sector público);
- ▶ situaciones de contratación en fraude, realizadas directamente por la Administración o entidades del sector público (fraude de ley, concatenación de contratos, etc.).

Además hay que tener en cuenta, entre otros, que la jurisprudencia limita las situaciones en las que las cláusulas de subrogación convencionales (o vía artículo 44 del ET) afectan a las administraciones, y aún en esos supuestos, el incumplimiento de los requisitos de acceso al empleo público impide su reconocimiento como personal laboral fijo sin más apellidos.

Así, la jurisprudencia del TS viene estableciendo que resulta determinante a la hora de valorar la existencia de sucesión de empresas si los medios patrimoniales son de titularidad pública en el momento de la reversión del servicio. En los supuestos en los que esos medios no hayan sido aportados por la administración, sino por la primera empresa concesionaria, sí se darían los supuestos de sucesión empresarial y por tan-

8 ET: Estatuto de los Trabajadores.

to deben subrogarse los contratos laborales. En caso contrario, si hubiera sido la Administración la que hubiera aportado inicialmente los elementos patrimoniales, no se produciría el supuesto previsto en el artículo 44 del ET en caso de que decidiera asumir de forma directa la prestación del servicio.

Además, en aquellos supuestos en los que la Administración asume la subrogación de personal, resulta complejo determinar en qué condiciones ingresa ese personal a la administración, en tanto que el acceso al empleo público debe cumplir con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que aquí no se dan. Su situación habría de ser la de personal indefinido no fijo, en caso de ostentar dicha relación laboral con la anterior empresa, pero no de personal fijo, debiendo la Administración proceder a proveer dichas plazas a través de procedimientos de pública concurrencia.

Dicho “vacío legal” se ha venido cubriendo a través, fundamentalmente, de dos mecanismos:

- 1 Las disposiciones legales que transforman dichos empleos en plazas “a extinguir”, lo que permite que las personas que los ocupan mantengan una relación laboral estable con su empleador (Administración u otro Ente del Sector Público), mientras se mantenga el contrato y sus condiciones. Teniendo en cuenta las excedencias, bajas voluntarias... en que se pudiesen encontrar los trabajadores y trabajadoras. Una vez se produzca su baja por cualquier circunstancia (jubilación, despido disciplinario u objetivo, fallecimiento, etc.) dicha plaza se amortiza.

Esta figura requiere que haya una norma con rango de Ley que tase las circunstancias o casos en los que se puede aplicar, como por ejemplo la Ley 15/2014 de reestructuración de la Administración General del Estado.

Dicha Ley debería tener carácter básico para que fuese de aplicación al conjunto de administraciones, debiendo las Cortes Generales legislar, exclusivamente, en su ámbito, y las Cámaras legislativas de las CCAA⁹ en su propio ámbito.

- 2 La figura del “indefinido no fijo” de construcción jurisprudencial, es aquella persona que, de acuerdo a la legislación laboral, tiene un contrato indefinido (por resolución judicial o directamente por extensión de esta figura) pero que, como consecuencia de no haber superado un proceso de acceso al empleo público bajo los principios constitucionales (Igualdad, mérito, capacidad y publicidad), no tiene la consideración de fijo.

Esta situación (cuyo criterio jurisprudencial ha ido variando mucho a lo largo de los años) implica, en la actualidad, que:

- ▶ la persona no puede tener la consideración de fijo hasta que no supere un proceso selectivo de acceso al empleo público, pero;
- ▶ su despido (aparte del disciplinario) solo puede producirse por las causas y procedimientos que los artículos 51 y 52 y la Disposición Adicional Vigésima del ET establecen para el despido objetivo;
- ▶ la persona asalariada tiene el derecho a la oportunidad de acceso, mediante OEP y;
- ▶ su categoría y ocupación no pueden variar, quedando vinculado a la plaza ocupada.

9 CCAA: Comunidades Autónomas.

En ambos casos, para pasar a la condición de empleada o empleado fijo ordinario de la administración o ente del sector público con todos los derechos de promoción y movilidad, debe pasar por un procedimiento de acceso al empleo público que respete los criterios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, siendo nulo (y anulable aunque pasen muchos años en cualquier momento) cualquier procedimiento que no respete dicho sistema de acceso.

Recordar que siguiendo los razonamientos de la STJUE 20/1/2011, estos trabajadores no pasarían a la Administración si se dieran los siguientes supuestos:

- ▶ Que el servicio se vaya a prestar con los medios personales con que cuenta la Administración.
- ▶ Que necesitando personal, la Administración lo seleccionara con anterioridad al rescate del servicio.



EL PAPEL DEL SINDICATO

La intervención del sindicato en estos procesos ha carecido, en muchos casos, de dirección y estrategia, siendo marginado de los debates sobre la reversión de los servicios públicos, a pesar de que los trabajadores de base tienen importantes conocimientos sobre la propia gestión de los servicios, retos y oportunidades. Debemos recuperar la iniciativa y el papel del sindicato en estos procesos.

El papel predominante de nuestra organización es garantizar el mantenimiento del servicio, del volumen de empleo y de unas condiciones laborales dignas de los trabajadores y trabajadoras y la prestación de un servicio público de calidad para la ciudadanía, para ello es fundamental el ejercicio de nuestro derecho de información como representación legal de los trabajadores y el seguimiento del cumplimiento de las cláusulas y condiciones de los pliegos por los que se rigen estas privatizaciones y externalizaciones. Esta intervención que no debería tener carácter excluyente, tendría que ser compartida, en su ámbito por las organizaciones sociales y vecinales. Debiendo en todo caso, diferenciar nuestro papel en la defensa del empleo y los servicios públicos del de otras entidades con las que compartimos la defensa de lo público y de la calidad de los servicios.

La reversión de los servicios públicos es necesariamente diferente en cada lugar, y las versiones de “lo público” pueden adquirir matices muy diferentes, por lo que el intercambio de información e ideas entre las diferentes estructuras internas de nuestra organización es fundamental. Asimismo, se hace necesario establecer mecanismos de cooperación interna que permitan a nuestra organización actuar de la forma más eficiente, en la defensa de los intereses de los trabajadores y trabajadoras.

La coordinación entre los representantes políticos, y los sindicatos será fundamental para garantizar la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, independientemente del resultado del proceso.

PRINCIPIOS SINDICALES

En el actual contexto de crisis económica y social, CCOO comparte la necesidad de desarrollar una estrategia de gestión de lo público basada en los siguientes principios:

- ▶ El fortalecimiento del sector público y su capacidad de intervención como motor de desarrollo económico y social.
- ▶ La consolidación, extensión y garantía de gestión de servicios públicos eficiente, profesional y de calidad, como instrumento de igualdad y calidad de vida.
- ▶ Una financiación pública suficiente, progresiva y basada en la tributación de las rentas y el patrimonio. Es por lo tanto imprescindible dotarse de un sistema fiscal justo en la distribución de las cargas tributarias, y eficaz para el sostenimiento del Estado Social, la creación de empleo y la prestación de servicios por las Administraciones.
- ▶ La gestión directa y profesional de servicios públicos, como medio de recuperar el gasto público para los servicios a la ciudadanía.
- ▶ Garantía y protección de los derechos laborales y profesionales de las personas asalariadas vinculadas a la prestación de servicios públicos.
- ▶ Por último, potenciar nuestra acción sindical autónoma (propuesta, negociación, movilización), como instrumento principal para conseguir nuestros objetivos.

OBJETIVOS SINDICALES

1 **La defensa de lo público como el mejor sistema para garantizar el Estado de bienestar y los servicios que comporta.** El retorno a la gestión pública directa de los servicios externalizados como la forma más eficaz y eficiente en la prestación de los mismos. Cada caso de los que se están planteando, debería aportar conocimientos sobre cómo tienen lugar las transiciones de lo privado a lo público, qué debe ser cambiado o mejorado, y cómo reproducir estos procesos de retorno a lo público en otros servicios.

2 **Garantizar que nuestra organización, CCOO y el conjunto de sus estructuras actúen sindicalmente con una sola voz y una sola propuesta.**

3 Nuestra apuesta por **preservar y mantener la estabilidad en el empleo, el volumen y los derechos laborales de las personas trabajadoras de los servicios externalizados y/o privatizados. No sólo del personal indefinido no fijo, sino también teniendo presente al personal con contrato temporales.** Cada servicio ofrece sus propios desafíos administrativos, técnicos y políticos por lo que debe potenciarse el intercambio de experiencias entre sectores.

4 **Máximo respeto y cumplimiento de los criterios constitucionales de acceso al empleo público** (igualdad, mérito, capacidad y publicidad), haciéndolos compatibles como la defensa del mantenimiento del empleo, su estabilidad y mantenimiento de las condiciones de trabajo del personal del servicio a revertir.

5 CCOO debería **estar presente en las negociaciones que se produzcan en estos procesos de reversión de servicios públicos, potenciando un espacio de concertación, reivindicando el papel de la negociación colectiva y el diálogo social**, como el mejor mecanismo para que tales procesos tengan las mejores consecuencias posibles para la calidad y prestación de los servicios públicos y para los trabajadores y trabajadoras. Es necesario, por tanto, que en cada sector y servicio a revertir, se recupere el papel de la negociación del sindicato y la negociación colectiva garantizando la presencia sindical en cada una de las fases del proceso con amplias potestades, principalmente sobre los derechos de información y consulta. En todo caso, deberíamos evitar un exceso en la atomización de la negociación colectiva.

6 Las medidas adoptadas deberán tener la suficiente seguridad jurídica para **no crear un problema laboral en el futuro inmediato, ni crear falsas expectativas entre los trabajadores y trabajadoras.** La mayor seguridad jurídica, como norma general, puede darse en la integración de la prestación del servicio y de su personal en un ente instrumental de la Administración (Empresa Pública, Agencia, etc.) que recupere la gestión del servicio asegurando, como se determinó en la Reestructuración del Sector Público Andaluz avalado por el Tribunal Supremo, que reconoce su ajuste a derecho, al tratarse de una integración a través del art. 44 del ET. (Subrogación) y no que podríamos llamar una integración plena en la Administración, sino con la figura del “indefinido no fijo”, hecho ya de por sí importante, ya que ésta no se producirá hasta pasar (o que se comprobará que ha pasado) por un proceso selectivo. Pero esta vía puede encontrar también problemas jurídicos derivados de la normativa de control presupuestario, que limita y restringe la creación de entes instrumentales en el sector público. Por ello, y más allá de que en un futuro se pudieran establecer formatos jurídicos de integración, estamos obligados a analizar cada caso concreto.

POSIBLES ADAPTACIONES LEGALES

Lo ideal sería poder contar con un marco jurídico común, de aplicación al conjunto del Sector Público que se negociara por supuesto en el diálogo social en las Administraciones Públicas. Esta normativa tendría por objeto la recuperación de servicios privatizados o externalizados y su impacto en el empleo, bajo cuatro ejes básicos:

1

Impulsar dichos procesos como una forma de mejora e impulso de la prestación de servicios públicos, y como forma de eficiencia en la prestación de los mismos.

2

Garantizar que existe negociación previa con las organizaciones sindicales en todo lo que afecte al empleo y las condiciones laborales.

3

Articular las garantías de empleo de trabajadores y trabajadoras en dichos servicios, vinculando (para evitar abusos y/o “puertas traseras” de acceso al empleo público) determinados requisitos de antigüedad, no pertenencia a la estructura directiva, etc. (como se hace, por otra parte, en la mayoría de cláusulas de subrogación para evitar el proceso de “inflado de plantillas” previo a la transmisión).

4

Mantenimiento del resto de condiciones laborales vía convenio colectivo y/o acuerdo sobre la transición al nuevo marco de convenio colectivo si procede (pues va a depender del sistema de rescate del servicio para la gestión desde lo público).

También es posible aprovechar la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas sobre su propio sector público y, en algunas materias, sobre las Administraciones Locales de su ámbito para impulsar, desde el diálogo social y la negociación autonómica, para que cubriera, siquiera parcialmente, los objetivos anteriores.

MECANISMOS EN COORDINACIÓN SINDICAL

En casi todos estos procesos van a estar implicadas más de una estructura de CCOO, bien de la misma Federación de rama o bien entre Federaciones de rama, por lo que se deben garantizar los mecanismos de coordinación y solución de discrepancias entre las mismas, así como el papel que deben jugar las Uniones Territoriales o de Nacionalidad.

Es el territorio el espacio natural para situar la visión global del sindicato sobre la importancia de los servicios públicos, y sobre el papel que deben jugar en términos de elemento de superación de desigualdades, equidad, impulso a la economía, etc. También debe jugar un papel fundamental, en coordinación con las federaciones, en identificar, priorizar y transmitir a la sociedad aquellos servicios que deben ser objeto de reversión, tras el análisis concreto de cada realidad.

La actuación de las Federaciones de rama, como responsables de la negociación colectiva y la política sectorial, deben liderar de manera coordinada la negociación, la defensa del empleo y de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, el mantenimiento de unos servicios de calidad acordes con las demandas de la ciudadanía, con las estructuras territoriales en un papel de apoyo y coordinación, así como una primera instancia para la solución de posibles discrepancias. En caso de no poder solucionarse las discrepancias, será la Comisión Ejecutiva Confederal quien las resuelva.

ANEXO

I. Reestructuración y reducción del sector público.

En el marco de las políticas de sostenibilidad presupuestaria y ajuste fiscal del Gobierno y la UE, se desarrollan procesos de reducción del sector público y del parque de entidades públicas y entes instrumentales de gestión, con impacto en el empleo, mediante la fusión, absorción, integración y/o extinción de estos.

II. Privatización de entidades públicas.

Proceso jurídico-económico por el que la titularidad, el patrimonio y la gestión de actividades y servicios, fundamentalmente del sector público empresarial, con independencia de la intensidad regulatoria pública de aquella, son transferidas al sector privado, mediante su venta, preferentemente a través de Ofertas Públicas de Adquisición de participaciones, perdiendo el control de la mayoría del capital y de la gestión.

III. Sector público/sector público empresarial.

Sector Público. (Art. 3 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, LG / 3.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público LCSP). Agrupa las administraciones y entidades que integran el sector público, por referencia al Estatal y a efectos presupuestarios, en:

a. **Sector público administrativo.** *Integra el “núcleo duro” del sector público en el ámbito de cada Administración (Estatal, Autonómicas o Entidades Locales): La Administración General, los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cada una de las Administraciones Públicas; y las Universidades Públicas.*

b. **Sector público empresarial.** *(Art. 3 LGP / 3.1 LCSP) Integra las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles, algunas entidades de derecho público y algunos consorcios dependientes de cada Administración.*

c. **Sector público fundacional.** *Integra las fundaciones del sector público correspondiente.*

III. Externalización de actividades y servicios.

Cesión de la gestión de un servicio o actividad pública, **mediante concierto o contrato** a un agente económico privado, en el que se regulan las condiciones y controles de su ejecución, a través de procesos sujetos a publicidad y concurrencia, conservando el sector público su titularidad y responsabilidad.

IV. Reversión a la gestión pública directa de algunos de los anteriormente externalizados.

Proceso por el que las administraciones deciden la modificación de la modalidad de gestión de servicios externalizados, mediante la recuperación de la contrata o concesión de los mismos, a través de la propia administración o de cualquiera de las entidades que configuran el sector público (administrativo o empresarial).

En estos procesos:

- La administración recupera la disposición de los elementos patrimoniales públicos cedidos a la empresa adjudicataria.
- Asume las responsabilidades empresariales que se deriven con respecto al personal asalariado de la adjudicataria, en los términos de la legislación aplicable.
- En los casos de liquidación anticipada, deberá indemnizar a la adjudicataria saliente en los términos establecidos en el contrato.
- Asume la responsabilidad de la prestación de los servicios y actividades.

V. Contención y reducción del gasto público, garantizando el mantenimiento de servicios a la ciudad y la ciudadanía.

Los propios planes vigentes, de reordenación del sector público y de estabilidad presupuestaria, contemplan la posibilidad de modificación de la modalidad de gestión, incluyendo la de recuperación de la gestión, para garantizar el mantenimiento del servicio o actividad y cumpliendo las condiciones económicas y de gestión establecidas, sin poner en peligro la estabilidad de la administración titular y acreditando el menor coste público.

Los estudios desarrollados por diversas instituciones, incluido el Tribunal de Cuentas en su Informe sobre la Fiscalización del Sector Público Local del ejercicio de 2011, destacan el mayor coste público y el deterioro en la calidad de los servicios externalizados.

VI. Recuperación de la capacidad de intervención pública en la dirección, control y gestión.

En algunos Estados de la UE se empieza a plantear que la acumulación de cada vez más áreas de gestión pública en manos de sociedades vinculadas a los distintos grupos financieros, otorgan a estos un poder excesivo sobre las políticas globales, siendo necesario recuperar instrumentos de control y gestión de los servicios, para reforzar el control y dirección públicas.

VII. Contexto normativo.

- Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley de Presupuestos Generales del Estado, y en su derivación las leyes de presupuestos autonómicas que impiden la cobertura de vacantes en las Administraciones y dificulta nuevas contrataciones en determinados ámbitos, establecer una tasa de cobertura cero de efectivos.
- Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, por la que la revisión de precios en la contratación pública no incluiría la actualización derivada de las variaciones en los costes laborales.
- Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público, y anteproyecto de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

VIII. Principales factores de reversión.

Expiración de contratos.

Alguna de las reversiones se han producido al expirar los contratos y concesiones. Romper contratos antes de lo acordado es un asunto más complejo, ya que las compañías pueden exigir compensaciones. Preparar la gestión de un servicio que va a recuperarse lleva tiempo, por lo que es importante prever las fechas de expiración de los contratos y preparar una oferta para recuperarlo.

Mala gestión privada.

La mala gestión y los problemas causados por la actuación del sector privado son algunas de las razones que se esconden detrás de las reversiones de servicios.

Coste y eficiencia.

Las supuestas ventajas que traen las reversiones a la gestión directa, son la reducción de costes y la mayor eficiencia de los servicios gestionados por entes públicos, en contra de lo que afirma el sector privado. El ahorro potencial debe calcularse previa expiración de los contratos con entes privados de forma que los municipios puedan ver las ventajas de recuperar los servicios.

Consecución de los objetivos de los servicios públicos.

Algunas administraciones señalan el mayor control local o autonómico, o la mejor consecución de los intereses de la población como los puntos claves a la hora de tomar la decisión, lo que lo convierte sin ninguna duda en un factor político, relacionado con objetivos políticos específicos.

Costes derivados de la licitación y supervisión.

Otra de las ventajas de la reversión de los servicios públicos es que elimina los costes y los problemas derivados del trato con las compañías privadas, el mayor control o una gestión más simplificada son razones de peso para tomar la decisión de revertir dichos servicios. El proceso de licitación unido a la necesidad de supervisión de la gestión puede llegar a aumentar un 10% el coste (o incluso más) de los contratos, sin olvidar el pago de otros impuestos como el IVA, de la que estarían exentos si la gestión del servicio fuese de forma directa o las tasas de ganancia empresarial.

Costes del capital y beneficios.

Hay servicios que precisan grandes inversiones y, por lo general, los entes públicos pueden financiarse a menor interés que los privados. Este factor ha tenido bastante peso en la reversión de servicios públicos de grandes colaboraciones público-privadas por ejemplo en el desarrollo de infraestructuras del transporte, donde se extendieron estos procesos a otras colaboraciones debido al ahorro que suponía la refinanciación de inversiones con dinero público, que se obtenía a un menor interés.

Beneficios.

La reversión de un servicio, tiene unos beneficios sociales permitiendo el acceso a los mismos en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, que en caso contrario tendrían más de una limitación.

La gestión privada orienta al servicio a un negocio empresarial, en busca de beneficio económico y no social para el conjunto de los ciudadanos y ciudadanas.

ENLACES A PONENCIAS PRESENTADAS



1. Consecuencias laborales de los posibles modelos de rescate de la prestación de servicios

[Rosa González, Abogada Gabinete Técnico FSC CCOO](#)

2. El caso especial de los servicios públicos de suministro: energía y agua

[Ángel Muñoa. Responsable Sector Eléctrico Federación Industria CCOO](#)

3. El rescate de la gestión de los servicios públicos. Perspectiva sectorial.

Raúl Olmos, Secretario de Acción Sindical Federación de Servicios a la Ciudadanía CCOO

Daniel Barragán, Secretario de Acción Sindical Federación de Construcción y Servicios CCOO

[Luis Álvarez, Secretario de Acción Sindical Federación de Sanidad y Sectores Sociosanitarios CCOO](#)

[Paloma Vega, Secretaria de Desarrollo Sectorial de la Federación de Servicios CCOO](#)

4. El rescate de la gestión de los servicios públicos. Perspectiva territorial.

[Pilar García, Secretaria de Acción Sindical CCOO Madrid](#)

José Cachinero, Secretario de Acción Sindical CCOO Catalunya

[Jaume Mayor, Secretario de Acción Sindical CCOO P. Valenciá](#)

Xesus Castro, Secretario de Acción Sindical CCOO Galicia

5. Reversión a la gestión directa de los servicios públicos por las Administraciones Públicas.

Intervención de los Secretarios Generales de las Federaciones de CCOO

[Agustín Martín, Industria](#)

Javier Jiménez, Servicios a la Ciudadanía

Vicente Sánchez, Construcción y Servicios

[Antonio Cabrera, Sanidad y Sectores Sociosanitarios](#)

[Julio Serrano, Enseñanza](#)

Jesús Villar, Agroalimentaria

José María Martínez, Servicios



Edita:Confederación Sindical de CCOO
Difunde:Secretaría Confederal de Acción Sindical de CCOO
© CS de CCOO [octubre 2015]



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

25 Septiembre 2015



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SITUACIÓN ACTUAL EN EL ÁMBITO SANITARIO

1. NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN
2. PRIVATIZACIÓN PARCIAL DE SERVICIOS



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

➤ **Objetivo**

- ✓ Recuperar la gestión de los servicios públicos

➤ **Certeza:**

- ✓ Apostamos por los servicios públicos con gestión directa.

➤ **Dudas:**

- ✓ ¿Cómo abordamos este proceso?
- ✓ ¿Qué repercusiones sociales, económicas y laborales van a producirse?

➤ **Herramienta:**

- ✓ Criterios comunes, mínimos para elaborar propuestas y desarrollar procesos de negociación



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. La Gestión en el Sistema Nacional de Salud

- **Gestión Directa.** El servicio se presta directamente por la Administración Pública.
 - ✓ **Sin personalidad jurídica**
 - ✓ **Con personalidad jurídica**

- ✓ **Gestión Indirecta.** El servicio se presta mediante la contratación de su gestión a entidades generalmente privadas, con o sin ánimo de lucro.
 - ✓ Concesiones Administrativas
 - ✓ Modelos de colaboración público privada
 - ✓ Entidades de Base Asociativas
 - ✓ Conciertos de carácter sustitutorio



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

GESTIÓN DIRECTA	GESTIÓN INDIRECTA
CONCEPTO	CONCEPTO
El servicio público se presta directamente por la Administración Pública.	El servicio público se presta mediante la contratación de su gestión a entidades generalmente privadas, con o sin ánimo de lucro.
MODELOS	MODELOS
1 - Organismos sin personalidad jurídica propia.	1 - Concesiones administrativas (CA).
2 - Organismos con personalidad jurídica propia.	2 - Modelos de colaboración público privada (PPP).
2.1 - Organismos autónomos de carácter administrativo (OACA).	2.1 - Concesiones de obra pública (o iniciativas de financiación privada PFI).
2.2 - Fundaciones públicas (FP).	2.2 - Concesiones de servicio público (CSP).
2.3 - Empresas públicas sanitarias (EPS).	3 - Entidades de base asociativa (EBAs).
2.4 - Consorcios sanitarios (CS).	4 - Conciertos de carácter sustitutorio (C).



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD		
GESTIÓN DIRECTA		
CONCEPTO		
El servicio público se presta directamente por la Administración Pública.		
MODELOS		
1 - ORGANISMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA		
Modalidad dominante en el Sistema Nacional de Salud. Los centros sanitarios están sometidos en su funcionamiento y organización a los principios y restricciones generales del sector público. No disponen de patrimonio ni tesorería propios y la Administración Pública fiscaliza a través de la Intervención el cumplimiento de la legalidad vigente. El personal es mayoritariamente estatutario.		
2 - ORGANISMOS CON PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA		
En general se aplica en hospitales de nueva creación.		
2.1 - ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO (OACA)		
Entidades de derecho público creadas por ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que actúan en régimen de descentralización administrativa. Tienen como función la organización y administración de un servicio público.		
2.2 - FUNDACIONES PÚBLICAS		
Organizaciones dotadas de personalidad jurídica propia y constituidas sin ánimo de lucro por personas físicas y jurídicas que por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. La Fundación se rige por el patronato y sus ingresos provienen básicamente de los obtenidos mediante la firma del contrato programa. El régimen jurídico del personal es de carácter laboral.		
2.3 - EMPRESAS PÚBLICAS SANITARIAS		
Modalidades	2.3.1 - Entidades de Derecho Público	Su actividad se sujeta al derecho privado.
	2.3.2. - Empresas públicas con forma societaria	Su titularidad corresponde a una Administración Pública.
2.4 - CONSORCIOS SANITARIOS		
Fórmula de colaboración entre diferentes Administraciones, aunque también pueden formar parte entidades privadas sin ánimo de lucro, sin que con ello se desvirtúe la naturaleza pública del ente. Se rigen por sus propios estatutos. El gobierno del consorcio depende de su Junta General y/o de su Consejo Rector.		

**federación de sanidad
y sectores socio-sanitarios**



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD	
GESTIÓN INDIRECTA	
CONCEPTO	
El servicio público se presta mediante la contratación de su gestión a entidades generalmente privadas, con o sin ánimo de lucro.	
MODELOS	
1 - CONCESIONES ADMINISTRATIVAS	
Se realiza una adjudicación en régimen de concesión administrativa de la asistencia sanitaria primaria y/o especializada de una zona determinada. El sistema de supervisión por parte de las Autoridades Públicas se establece mediante una Comisión Mixta cuya función consiste en vigilar el cumplimiento de las cláusulas del contrato establecido. Se establece la figura del Comisionado que realiza funciones de inspección y control, además de tener facultades sancionadoras. El personal es laboral.	
2 - MODELOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA (PPP)	
2.1 - CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA (O INICIATIVAS DE FINANCIACIÓN PRIVADA PFI)	
Implica la construcción del hospital y la prestación de servicios no sanitarios. Los servicios sanitarios son de titularidad pública, mientras que los no sanitarios los presta la empresa concesionaria.	
2.2 - CONCESIONES DE SERVICIO PÚBLICO	
Implica la construcción del hospital y la prestación de todos los servicios, incluidos los sanitarios. La Administración paga una cantidad per cápita en función de la población de referencia del hospital.	
3 - ENTIDADES DE BASE ASOCIATIVA (EBAs)	
Creación de una sociedad con personalidad jurídica propia constituida total o mayoritariamente por profesionales sanitarios (al menos el 51% del capital debe pertenecer a los profesionales sanitarios) y ninguno puede tener más del 25%. La fórmula jurídica puede ser una Sociedad Anónima, una Sociedad Limitada o una Sociedad Laboral o Cooperativa.	
4 - CONCIERTOS DE CARÁCTER SUSTITUTORIO	
Concierto con proveedores privados (con o sin ánimo de lucro) es un contrato administrativo mediante el cual se realiza la prestación de servicios empleando medios ajenos a los de la administración sanitaria para prestar el 100% del servicio.	

**federación de sanidad
y sectores socio-sanitarios**



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD - MADRID

CENTRO	GESTIÓN DIRECTA		GESTIÓN INDIRECTA
	ORGANISMOS SIN PJP	ORGANISMOS CON PJP	
HOSPITAL UNIVERSITARIO LA PAZ	X		
HOSPITAL RAMÓN Y CAJAL	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO 12 DE OCTUBRE	X		
COMPLEJO UNIVERSITARIO DE SAN CARLOS	X		
HOSPITAL VIRGEN DE LA TORRE	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO SANTA CRISTINA	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO DE LA PRINCESA	X		
HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO NIÑO JESUS	X		
HOSPITAL CENTRAL DE LA CRUZ ROJA SAN JOSÉ Y SANTA ADELA	X		
HOSPITAL CARLOS III	X		
HOSPITAL CANTOBLANCO	X		
COMPLEJO HOSPITALARIO GREGORIO MARAÑÓN	X		
INSTITUTO OFTÁLMICO DE MADRID	X		
HOSPITAL GENERAL UNIVERSITARIO GREGORIO MARAÑÓN	X		
INSTITUTO PROVINCIAL DE REHABILITACIÓN	X		
HOSPITAL DR. R. LAFORA	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO FUNDACIÓN JIMÉNEZ DÍAZ			C
HOSPITAL CENTRAL DE LA DEFENSA GOMEZ ULLA	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO PRÍNCIPE DE ASTURIAS	X		
HOSPITAL DE LA FUENFRÍA	X		
HOSPITAL GUADARRAMA	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO SEVERO OCHOA	X		
INSTITUTO PSIQUIÁTRICO SERVICIOS DE SALUD MENTAL JOSÉ GERMAIN	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO DE MÓSTOLES	X		
HOSPITAL EL ESCORIAL	X		
HOSPITAL VIRGEN DE LA POVEDA	X		

**federación de sanidad
y sectores socio-sanitarios**



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD - MADRID

CENTRO	GESTIÓN DIRECTA		GESTIÓN INDIRECTA
	ORGANISMOS SIN PJP	ORGANISMOS CON PJP	
HOSPITAL UNIVERSITARIO DE GETAFE	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO FUNDACIÓN ALCORCÓN		FP	
HOSPITAL UNIVERSITARIO DE FUENLABRADA		EPS	
HOSPITAL INFANTA ELENA			PPP
HOSPITAL UNIVERSITARIO INFANTA SOFÍA			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL HENARES			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO INFANTA LEONOR			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL SURESTE			PFI
HOSPITAL UNIVESITARIO DEL TAJO			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO INFANTA CRISTINA			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO PUERTA DE HIERRO MAJADAHONDA			PFI
HOSPITAL DE TORREJON			PPP
HOSPITAL REY JUAN CARLOS			PPP



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

2. PRIVATIZACIÓN PARCIAL DE SERVICIOS

- **SERVICIOS NO SANITARIOS:**

- LIMPIEZA
- SEGURIDAD
- MANTENIMIENTO
- COCINA
- LAVANDERÍA
- ARCHIVOS

- **SERVICIOS SANITARIOS:**

- HEMODIÁLISIS
- LABORATORIOS



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

¿Qué debemos recuperar?

- ¿Solo los servicios sanitarios privatizados?
- ¿Todos los servicios, sanitarios y no sanitarios, necesarios para una atención integral?
- ¿Solo lo privatizado en los últimos años?
- ¿Cuándo y en qué plazos debemos recuperarlos?
 - ✓ 1 año
 - ✓ 1 legislatura
 - ✓ Proyecto a largo plazo



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

¿Qué costes puede generar la recuperación de un servicio público?

- Ruptura concesión e indemnización o recuperar la gestión pública al finalizar la concesión
- Mejorar los servicios de inspección y control de calidad
- Inversiones y dotaciones de la Admón. Pública o de la concesionaria.
- Empleo, ¿coste o beneficio?



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Empleo y condiciones laborales

- ¿Cómo integramos al personal, fijo y temporal?
- ¿Qué vinculación tendría el personal integrado, fijo, eventual, interino?
- ¿Sería voluntaria o forzosa la integración?
- ¿Con qué derechos y garantías?. En algunos casos la Negociación Colectiva del sector privado ha superado al sector público.
- ¿Cómo es percibida por los EEPP (fijos y temporales) la posible integración?



REVERSIÓN A LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

¿Qué debemos hacer?

- Derogación de la Ley 15/97
- Acordar criterios comunes y básicos que nos sirvan para abordar las diferentes realidades, tanto por el volumen de empleo como económico.
- Elaborar el mapa de servicios y centros privatizados en nuestros sectores.
- Conocer los plazos de finalización de los contratos de privatización y las posibles indemnizaciones
- Fomentar la actividad de los servicios de inspección y control de calidad
- Elaborar una propuesta sectorial de recuperación de la gestión
- Apostar por la recuperación ordenada de la gestión de los servicios públicos priorizando siempre los que aporten mayor beneficio social

**federación de sanidad
y sectores socio-sanitarios**

Las actividades municipalizadas del sector industrial

Jornadas confederales sobre remunicipalización

24 y 25 de septiembre de 2015

Situación y características de los servicios públicos

En nuestro sistema constitucional, el servicio público constituye un elemento esencial en la configuración de nuestro Estado como un Estado social (artículo 1.1. de la Constitución), estableciéndose, de manera genérica, como prestador de los servicios que el ciudadano requiere.

En este marco, la palabra *remunicipalizar* no se encuentra en el diccionario. Se utiliza para lo que tradicionalmente se viene llamando municipalizar, que supone convertir en municipal un servicio público que estaba a cargo de una empresa privada.

Esta licencia terminológica la comprendemos si tenemos en cuenta la evolución de los servicios de la ciudad, cuando los servicios públicos pasaron de privados a municipalizarse en el siglo XIX, atribuyendo gran número de competencias a los ayuntamientos: suburbanos, obras de ensanche, urbanización, saneamiento; y también se reconoció la municipalización de servicios con carácter de monopolio.

Los servicios públicos municipales van pasando a ser de titularidad pública a lo largo del siglo XX, conforme el Estado va avanzando en garantizar derechos sociales y se convierte en la salvaguarda para el ciudadano de los fallos del mercado y en el aseguramiento de los servicios. Tendencia de expansión de los servicios públicos, en su titularidad y gestión, que tiene un punto de inflexión en los primeros años ochenta, cuando en el ámbito anglosajón prenden planteamientos neoliberales en favor de la iniciativa privada y de mercado para solventar cuestiones públicas y que en España, se produce a partir de los años noventa.

A este planteamiento no es ajeno el entonces Mercado Común Europeo, que asume la liberalización del sector público en la medida en que obliga a sus Estados miembros a garantizar la concurrencia y la competencia de manera prioritaria. Aunque a partir del año 2007, con el Tratado de Lisboa, la Unión Europea deja libertad a sus Estados para que actúen¹.

¹ Se ha desarrollado una tendencia ideológica basada en la defensa del mercado y de la iniciativa privada, de manera que la Comisión se muestra partidaria de relegar a los poderes públicos a funciones de regulación y control, salvo excepciones justificadas o derivadas de previsiones constitucionales (cuando la libre competencia no garantiza la prestación de los servicios básicos y vinculados a la cohesión social, medio ambiente y garantía de bienestar).

Los Ayuntamientos, disponiendo ya de la titularidad de los servicios públicos, en su reciente historia democrática, han optado mayoritariamente por la gestión indirecta de sus servicios. Se entendió que la administración debía regular y facilitar los servicios, pero no gestionarlos y menos producirlos. Incluso uno de los servicios que quedaba en el terreno de la gestión directa, el alumbrado público, en estos últimos años -acuciados por la mala situación económica y animados por la promesa de ahorro que la medida les generara- han entregado este servicio también a empresas privadas².

Los principales servicios afectados por este nuevo modelo en el marco de los procesos de privatización, afectaron fundamentalmente al agua y recogida y gestión de residuos. A los que siguieron la ayuda a domicilio, centros culturales, deportivos o el propio grado de concentración en la contratación, constituyendo el aspecto más grave de este proceso la falta de transparencia y provisión de datos fiables, de calidad y creíbles.

Además, se ha demostrado que el grado de concentración ha aumentado y no existe mayor competencia. La calidad ha disminuido y se han constituido monopolios privados donde antes había monopolios públicos. La única ventaja ha sido la rebaja en los costes salariales y los derechos adquiridos de los trabajadores, lo cual contradice toda lógica económica en estos procesos.

Y se ha constatado que la privatización no solo no ha conllevado mayores ingresos, como supusieron la venta de empresas públicas, sino que en muchos casos se incurre en mayores gastos para el erario público. En concreto, en Madrid, la ayuda a domicilio supone un 15% más que lo que supondría tener el servicio municipalizado o los centros culturales un 6% más. Algo parecido ocurre con el servicio de recogida de basuras.

Según el informe del Tribunal de Cuentas del año 2011, en el apartado de agua y para el conjunto de España, la gestión directa se hace en un 48%. El 36% se hace por concesión o contrato. El coste más barato para los pequeños municipios es el que proporcionan las mancomunidades o conciertos. Para los municipios medianos el costo más grande es el que se hace por contratación pública y disminuye el coste para los ayuntamientos con más habitantes. En cuanto al alumbrado público, según el Tribunal de Cuentas, se hace por gestión directa en un 82% y en concesión o concierto un 15%. El costo más bajo es el correspondiente a concesión o concierto y sale más caro a los municipios de menos de 1.000 habitantes.

En cuanto al servicio de limpieza viaria del 81% se hace por gestión directa. Pero la gestión delegada o indirecta sube hasta el 43% en los municipios de más de 5.000 habitantes. La prestación del servicio, que a diferencia del resto, tuvo un coste más elevado en los municipios más grandes. Si se analiza por formas de gestión, la más económica fue la hecha directamente por el propio ayuntamiento. Mientras que el servicio de recogida de basura del municipio lo asumen en un 49% consorcios y mancomunidades. La gestión directa sólo se hace en un 14%.

² ALCAL. Abogados y consultores de Administración Local. *La remunicipalización de los servicios: análisis y perspectivas. (I)*

Características del sector de Montaje y Mantenimientos Industriales

El Sector de Montajes, Servicios, Mantenimientos Industriales e Ingeniería representa un eslabón básico e imprescindible en la cadena del tejido industrial de nuestro país. Las empresas del sector son empresas de servicios de apoyo a la industria que montan, instalan o mantienen materiales o equipos fabricados por otras empresas.

Muchas de ellas, al no tener un CNAE que las represente, se identifican con la construcción, ya que participan tanto en grandes obras de forma directa como complementando ofertas a las grandes constructoras (fontaneros, electricistas, instaladores de sanitarios, aire acondicionado, calefacción...). Esta importante sinergia con las empresas de construcción ha fomentado que las empresas constructoras hayan buscado participaciones en empresas del sector de mantenimiento y montaje para potenciar su capacidad de oferta, utilizando sobre todo la ingeniería y experiencia del sector.

La incursión de importantes empresas de la Construcción en el sector, que a partir de 2006 comenzaron a evidenciar la diversificación de su actividad - invirtiendo en este sector y en el energético-, coincide con el agotamiento de la actividad de la construcción residencial en la que se empezó a percibir caída de la productividad en dicho año. Ejemplos de esta estrategia de diversificación son ACS, ACCIONA, FOMENTO DE CONSTRUCCIONES, SACIR, etc.

De hecho, la crisis se ha acusado de una forma muy intensa en este sector, puesto que gran parte de su actividad se relaciona directamente con la construcción y el mantenimiento de infraestructuras, tanto privadas como públicas, y durante la misma se ha mitigado hasta la atonía tanto la inversión pública como la privada.

Las empresas del sector, participan en las grandes realizaciones de montajes y mantenimientos industriales efectuadas en España, contando con una amplia gama de referencias en: redes de comunicaciones, plantas industriales españolas (refinerías, plantas químicas, oleoductos, centrales hidráulicas, eólicas, térmicas, nucleares, cogeneración), construcción de buques y plataformas petrolíferas "off shore", estructuras metálicas, instalaciones receptoras, redes de transporte y distribución de energía, centros de transformación, subestaciones, ferrocarril, aeropuertos, sistemas de automatización y control (comunicaciones), etc.

Los diferentes ámbitos de actuación de las empresas del sector abarca tanto a los servicios públicos como privados, entre ellos: energía (mini hidráulica, térmica, nuclear y convencionales, energías renovables, cogeneración y ahorro energético, transporte y distribución de energía eléctrica, subestaciones y centros de transformación, transporte y distribución de redes de gas), transporte (infraestructuras de carretera, ferrocarril, líneas aéreas y aeroportuarias); comunicaciones (redes y sistemas); mantenimiento-servicios (sistemas de telecomunicación, edificios públicos, centros educativos y sanitarios...); aplicaciones medioambientales (plantas depuración de agua,

tratamiento de residuos sólidos...); instalaciones electromecánicas (hoteles, hospitales, grandes superficies, sistemas de automatización y control, manipulación, transporte y almacenamiento de sólidos y líquidos, alumbrado viario público...).

La magnitud de la contracción de la actividad del sector es comparable con la experimentada en el sector de construcción. De hecho, la actividad industrial de este sector experimentó una contracción entre 2008 y 2014 del 47,4%. No obstante, en 2015 se observa una recuperación bastante optimista, puesto que, hasta julio de 2015, presenta una recuperación del 12%.

También muestra una evolución nada desdeñable su índice de Cifra de Negocios, de casi un 11% acumulado hasta julio, lo que no ocurría desde 2007. A su vez, el índice de pedidos industriales del sector también ofrece una expectativa muy positiva, puesto que en dicho mes acumula un crecimiento del 14,6%, evolución que no se daba desde 2008.

Teniendo en cuenta el conjunto del sector, en el que se incluyen las actividades vinculadas directamente a la industria de la construcción, el empleo supera las 300.000 personas. Entre 2008 y 2014 casi 236.000 empleados del sector (el 41% de los trabajadores que había en 2008) han sido expulsados de sus empleos. Acompañado de una facturación que se ha reducido más del un 50% en el mismo período, desde los 25.000 millones de euros en 2008 a los 13.000 millones en 2014, situación que está viviendo un proceso de recuperación durante el año 2015.

El empleo del primer semestre de 2015, muestra una sensible recuperación (6,8%) respecto al mismo período del año anterior, lo que corresponde a casi 23.000 personas más, de los cuales 18.000 son temporales. Con dicha tasa de crecimiento del empleo, por debajo de la que se ha experimentado en la producción, supone un claro crecimiento de la productividad media del factor trabajo sectorial, de una magnitud que ronda el 5%, lo que supone otra señal más de la recuperación del sector durante este año.

Por su parte, los incrementos salariales pactados desde 2012 están por debajo del 1%, lo que ha permitido controlar los costes laborales unitarios, hasta el extremo de que, en lo que va de 2015, el incremento medio pactado en convenios colectivos ha sido del 0,57%, lo que supone una rebaja del coste laboral unitario en un 10%.

Respecto a las actividades propias de mantenimiento (sin contar las relacionadas con el sector de construcción), de las que un 20% están vinculadas a los servicios públicos municipales³, podemos decir que este sector genera más de 50.000 puestos de empleo directos (70.000 indirectos). Cinco Grupos de empresas casi concentran el 70% de la facturación total del sector. Entre ellos podemos destacar a ACS Servicios y Energía, ABENGOA-

³ Actividades municipales vinculadas a la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, pavimentación de vías públicas urbanas, conservación de caminos y vías rurales, tratamiento de residuos, protección del medio ambiente, suministro de agua, alumbrado público y transporte público.

INABENSA, ELECNOR, COBRA, COFELI, CEGELEC-VINCI, EIFFAGE, COMSA EMTE, IMTECH, CONFELI-GDF SUEZ, TELECO, ISOLUX CORSAN, INATEL...sin tener en cuenta la entrada, en 2010, de FCC INDUSTRIAL al sector.

Sólo el 10% de las grandes empresas superan los 500 empleados y el 60% de ellas cuentan con un volumen de empleo de entre 40 y 100 trabajadores, donde casi un 20% lo conforman titulados medios y superiores. El sector de montajes se caracteriza por una utilización intensiva de mano de obra y baja aplicación de capital financiero fijo.

La evolución de las variables laborales (productividad y costes) ha sido producto de la reestructuración que ha vivido el sector, en el que se ha tendido a la concentración de la dirección y la gestión de la actividad por parte de los grupos empresariales más significativos del sector. La reestructuración que acomete el sector se salda con la desaparición del 30% de las empresas con asalariados que había de alta en 2008, pasando de 82.000 en 2008 a casi 57.000 en 2014. En 2015 todavía habrían desaparecido 1.893 empresas más, con lo que el proceso de concentración seguiría en marcha.

En cuanto a la internacionalización del tejido empresarial del sector, ha sido evidente la necesidad que han tenido las empresas de suplir el descenso de actividad en nuestro país por demanda exterior. Es completamente perceptible en el caso de la actividad de servicios y de construcción de infraestructuras; pero incluso en el caso de la actividad industrial del sector se ha hecho patente el incremento del peso de la facturación en el exterior, que ha ganado peso en la cifra de negocios.

Actividades industriales vinculadas al sector público

Las empresas del sector de montajes, servicios, mantenimientos industriales e ingeniería, han venido experimentando su actividad al servicio de las administraciones públicas en infraestructuras viarias (alumbrado público y carretera), transporte (PEIT, AENA, redes portuarias), hidráulicas (Programa AGUA) y de comunicación (ampliación del mallado eléctrico y gasista; a la conexión de las nuevas plantas de generación con la red; y al desarrollo de las interconexiones internacionales), muchos de ellos vinculados a los presupuestos generales del estado.

En este sentido, es importante señalar la incidencia de las inversiones del Estado, que contribuyen como cliente con el 15 % de su facturación. Estas empresas realizan esfuerzos para afrontar los pagos a los organismos de la administración pública, donde los ciclos de cobro de la administración y los de pago de obligaciones tributarias y sociales todavía no están alineados.

En relación con el debate que nos ocupa, la actividad de este sector, vinculada a las administraciones locales, tiene como principal referencia las labores de instalación del alumbrado público, relacionadas con los servicios energéticos y su mantenimiento, tanto de carácter urbano como de carreteras en el ámbito de

los ayuntamientos y diputaciones provinciales; los servicios de abastecimiento de agua potable y depuración de aguas residuales, mantenimiento, conservación de la toma de agua y estación potabilizadora; contratos de prestación de servicios de telecomunicaciones; contrato de servicios de mantenimiento de ascensores en edificios municipales...La mayoría de estos servicios fueron externalizados-privatizados hace muchos años, vinculándolos a la instalación de los servicios y su posterior mantenimiento.

Algunas consideraciones para el debate sobre remunicipalización

Las administraciones ostentan la potestad pública de regulación, planificación, organización, evaluación y control sobre el conjunto de servicios públicos en general, incluidos los que constituyen los sistemas de bienestar (educación, la sanidad y los servicios sociales).

Compartimos la necesidad imperiosa de fijar los objetivos y criterios generales de actuación sindical en el tratamiento del rescate de la gestión de los servicios públicos por parte de las corporaciones locales, para que desde las organizaciones de la Confederación se generen los mecanismos de análisis y resolución de posibles conflictos entre estructuras que pudieran surgir.

Y, como se menciona también en el documento confederal presentado: *“la reversión no puede ser un retorno incuestionable a lo que se ofrecía antes de la privatización-externalización. Debe ser una mejora de lo que se entiende por público y una ampliación de los términos democráticos de participación y acceso a los servicios públicos en materia de servicios públicos de calidad, eficientes, sostenibles, con financiación suficiente y socialmente justos; una gestión pública, profesional y participativa; con derechos laborales plenos; y un empleo público de calidad, en condiciones adecuadas de profesionalidad, trabajo, retribución, seguridad e igualdad”*.

Porque la remunicipalización es diferente en cada lugar y las versiones pueden adquirir matices diferentes. En este marco, el intercambio de información entre diferentes estructuras es prioritario, enmarcado en el establecimiento de mecanismos de cooperación para actuar de la forma más eficiente.

También compartimos los mecanismos de coordinación sindical expuestos en el texto para los casos en los que se ven implicadas más de una estructura de CCOO, garantizando los criterios relacionados con:

- *“el respeto de la actuación de cada estructura en el ámbito que le es propio;*
- *la garantía de información y coordinación con las distintas estructura vinculadas a esta actividad;*
- *y que sea la Secretaría de Acción Sindical Confederal, en última instancia, quien trate de consensuar las posibles alternativas, adoptando la última posición en este tema”*.

En la apuesta por un nuevo modelo de municipalización hay que tener en cuenta, también, además de la necesaria consolidación, extensión y garantía de gestión de servicios públicos; una financiación pública suficiente; la gestión directa y profesional de servicios públicos, como medio de recuperar el gasto público para los servicios a la ciudadanía... la garantía y protección de los derechos laborales y profesionales de las personas asalariadas vinculadas a la prestación de servicios públicos. Porque el proceso de remunicipalización, como indica el documento confederal, incorpora todo lo relacionado con la sucesión de empresas y subrogación de las relaciones laborales.

Es preciso garantizar los derechos de estabilidad de los trabajadores en esos servicios externalizados o privatizados, que podrían transformar su condición de trabajadores temporales con estabilidad relativa a partir de la sucesión de contratos, a la categoría de indefinidos no fijos y, por consiguiente, con una plaza amortizable, al ser considerados trabajadores del municipio. Por lo que los mecanismos de consolidación merecen una reflexión desde el punto de vista jurídico laboral, como indica Antonio Baylos.

De todas formas, el debate sobre este tema no puede quedar vinculado a la necesidad de dar una respuesta puntual a los cambios de actitud de las corporaciones locales a la hora de atender las necesidades de los ciudadanos. El sindicato debiera proyectar una posición clara, cohesionada y permanente respecto al papel de los servicios que asumen los municipios, su funcionamiento y su propiedad.

Desde nuestro punto de vista, no cabe una posición general sobre la prestación del servicio mediante la gestión del mismo en el ámbito de todas las funciones que deben asumir los ayuntamientos y el resto de corporaciones locales públicas. Es preciso tener en cuenta la calidad del servicio y el coste que incorpora, procediendo a priorizar la asunción del servicio público hacia aquellas actividades que deban garantizar los servicios esenciales para los ciudadanos y las ciudadanas⁴.

En la actual posición de algunos municipios, se han adoptado decisiones ideológicas y, sobre todo, ha influido el abanico de corruptelas, ineficiencia e inoperancia de empresas concesionarias y de los organismos de regulación y control que se ha venido produciendo durante los años de fuerte crecimiento y que se han evidenciado y denunciado tras el largo período de crisis económica y financiera que ha atravesado el país, para plantear la gestión directa de los servicios municipales.

Además, es preciso tener en cuenta el efecto producido por los pliegos de condiciones acordados por los entes locales con muchas de las concesiones privadas, donde las administraciones públicas han venido priorizando los costes a la baja frente a la garantía de eficiencia y calidad del servicio, además de las condiciones laborales y de empleo.

⁴ Señalados por el Tribunal Constitucional como los vinculados a la satisfacción de los derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos (STC 26/1981, se 17 de junio).

De esta forma, la inhibición desde lo público, relegando la responsabilidad de la eficiencia, calidad y condiciones de empleo a la gestión privada, ha provocado conflictos laborales y sociales de fuerte intensidad y, sobre todo, con repercusiones muy negativas en el servicio a la ciudadanía, llevando a la exigencia de intervención de los entes públicos para evitar males mayores.

El problema es que no ha habido una pedagogía desde lo público que permita a la gente conocer el coste de los servicios, es decir, los recursos que realmente consumen -que es algo más amplio que el precio-. Pero desde luego de lo que si hay conciencia hoy, en estos tiempos de crisis, es del valor que tienen los servicios públicos y este valor lo dan solo los usuarios, de modo subjetivo.

Estas circunstancias, basadas en experiencias públicas y privatizadas con una amplia gama de valoraciones, nos llevan a contemplar la posibilidad de que las administraciones asuman la titularidad de los servicios a la comunidad en general, incorporando un grado de actividad que puedan dejarse a las concesiones privadas para la prestación de determinados servicios, siguiendo la actual pauta de gestión indirecta de los servicios.

Pero, ante todo, a la hora de abordar este tema hay que tener en cuenta los aspectos jurídicos y sus consecuencias (derecho público y privado), financieros (estabilidad presupuestaria) y organizativos (gestión directa o indirecta). Junto a estos aspectos hay que tener en cuenta las resistencias del sector privado, utilizando todos los mecanismos a su alcance y que no serán solo jurídicos.

Lo fundamental es la disposición de un claro proyecto de servicios para la ciudad que incorpore la profesionalización de la gestión, unas infraestructuras apropiadas, un plan director y de negocios presididos por la calidad, la seguridad y especialización imprescindibles. Por ello, es indispensable que el sindicato analice "*las alternativas a la privatización*" mediante la extracción de lecciones de estas experiencias para acciones futuras en favor de los servicios públicos.

Porque la racionalizar del debate en torno a los servicios públicos exige contar con información acerca de: qué se está haciendo, con que técnicas, a qué precio, quien paga y con qué usuarios se cuenta. Luego vendrá la estrategia de gestión y su implementación.

Madrid, 25 de septiembre de 2015



Agustín Martín Martínez
Secretario General
CCOO de Industria

El rescate de la gestión de servicios públicos por la Administración. “Remunicipalización”

El caso especial de los servicios públicos de suministro: energía y agua



La remunicipalización es la recuperación y rescate de la gestión de los servicios públicos en el ámbito municipal.

Solo el abastecimiento y depuración de agua son competencias municipales.

Objetivos

- Establecer una aproximación al marco político sindical del proceso de “rescate de lo público”.
- Realizar un análisis comparativo de los modelos de gestión del agua y de la energía en el Estado español.
- Conocer el Impacto de la privatización en los servicios esenciales desde la perspectiva sociopolítica y desde la perspectiva laboral..
- Resumir las principales actuaciones sindicales en relación con la privatización y/o gestión privada de los servicios básicos de agua y energía.
- Extraer conclusiones útiles para la acción sindical.

Marco político sindical del “rescate de lo público” (1)

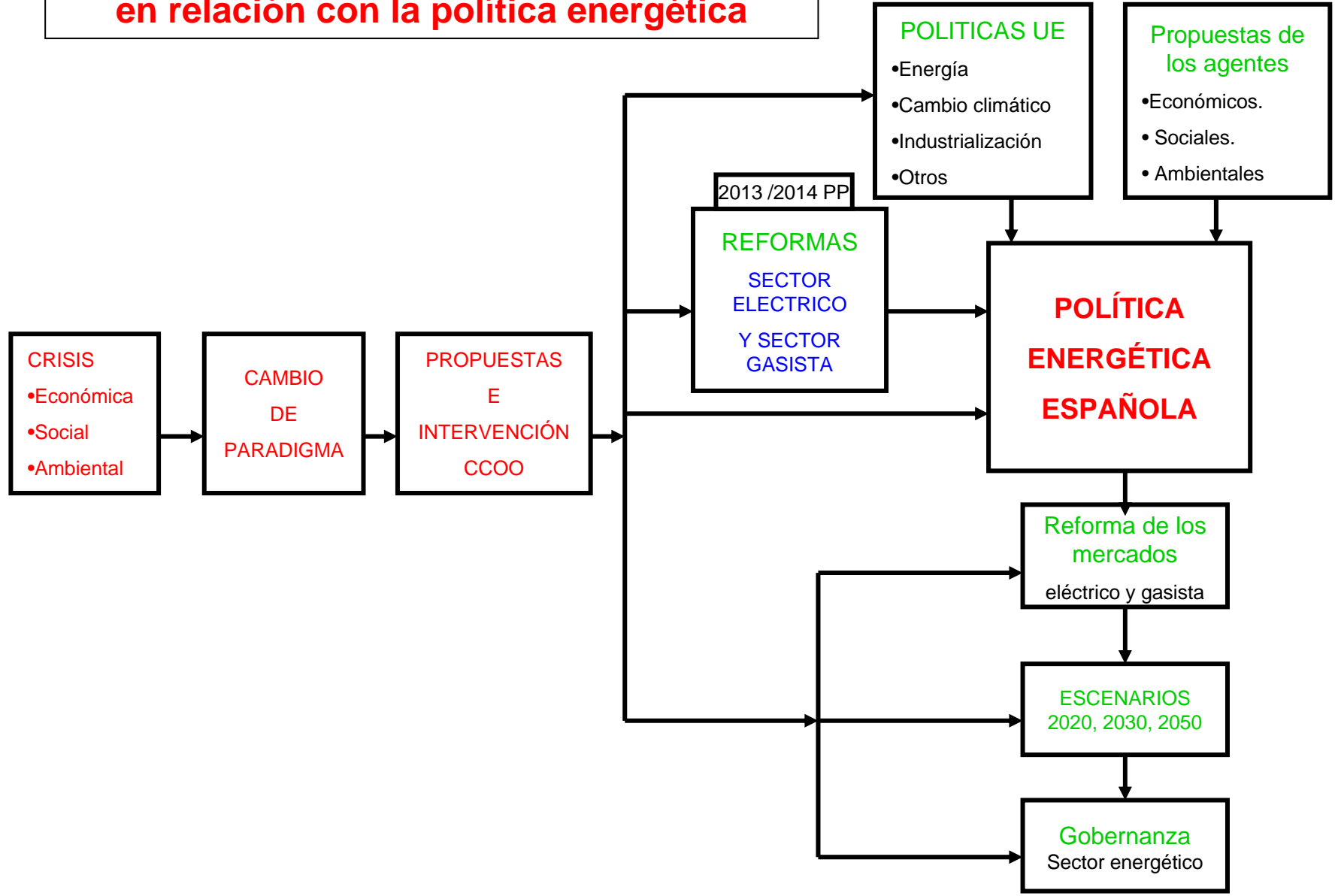
- La decisión de revertir la privatización de los servicios de agua y electricidad es fundamentalmente política.
- ✓ En el Estado español, la “**iniciativa Agua 2015**” iniciada por la **RAP y FNCA** solo es rechazada por PP, Ciudadanos y algún ayuntamiento socialista.
- ✓ Aunque en el Estado español el 55% del abastecimiento está en manos privadas, en Europa alrededor del 30% y, a nivel global apenas es el 10% en el Estado español). **Existe una tendencia global hacia el rescate** de los servicios de abastecimiento y depuración. En 2014, 180 municipios habían ya recuperado la gestión pública, entre ellos: **Paris, Berlín, Hamburgo, Yakarta o Nápoles.**
- ✓ **IU** incluye en los programas electorales la nacionalización del sector eléctrico, **Podemos** la intervención pública y **PSOE** la reforma del sector eléctrico.
- ✓ Las grandes empresas eléctricas europeas: **E.ON, ENEL y EDF** siguen siendo sector público aunque realicen una gestión equiparable a las empresas multinacionales privadas.
- La reversión se sustenta en la demostración empírica de que la privatización ha respondido a criterios ideológicos e intereses económicos ajenos al interés común (encarecimiento del servicio, desinversión en infraestructuras, opacidad de la gestión,...)

Marco político sindical del “rescate de lo público” (2)

- Las organizaciones sindicales incidimos tanto en los partidos políticos como en los movimientos sociales y estamos presentes en las movilizaciones en defensa de lo público.
- ✓ Las organizaciones afiliadas a **EPSU / ETUC** han impulsado **Righth2Water** con el apoyo de la sociedad civil. Es la **primera ICE de la UE** y su objetivo consiste en que **el abastecimiento y el saneamiento del agua sean un derecho humano en la UE**, tal como ha aprobado la **ONU**, y, por tanto este **excluido de las normas del mercado interior y excluido del ámbito de la liberalización**.
- ✓ **CCOO y UGT** hemos participado activamente en la consecución de las firmas necesarias junto con la **RAP** y otras organizaciones sociales aportado mas de **50.000 firmas al 1.884.794 firmas recogidas en 11 estados de la UE**. La RAP se ha constituido como vertebradora de la oposición a las privatizaciones de servicios y empresas públicas.
- ✓ En la actualidad existe un **movimiento equivalente pero incipiente en relación con el abastecimiento de energía** motivado por los 40 M de ciudadanos europeos en situación de pobreza energética. **La CGT francesa impulsa la ONG Droit a la energie**. **SOS futur** auspiciada por la ONU.
- ✓ **IndustriALL** aboga por una **gobernanza democrática de la energía**

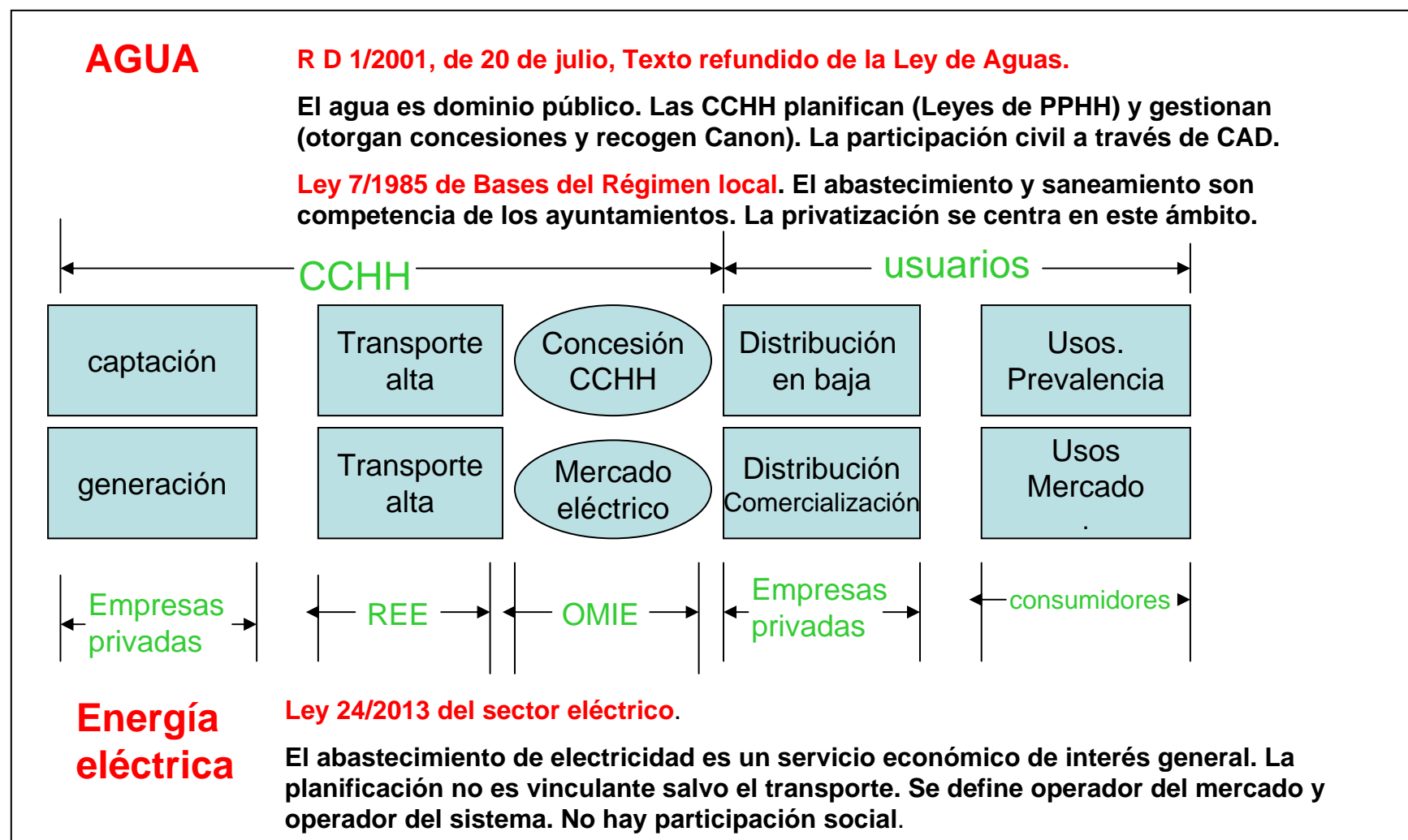


Ámbito de acción de CCOO en relación con la política energética



Análisis comparativo de los modelos de gestión del agua y de la energía en el Estado español

La gestión del agua está bajo la tutela del Estado. La gestión del sector está liberalizada en Generación, distribución y comercialización



Impactos de la privatización en los servicios esenciales (1)

A pesar de las dificultades que han existido y existen para asegurar los usos del agua en un territorio con recursos hídricos muy limitados y a pesar de las serías limitaciones de la gestión de las CCHH se mantiene a precios razonables el abastecimiento, el regadío, el uso industrial y energético incluso en situaciones de sequía.

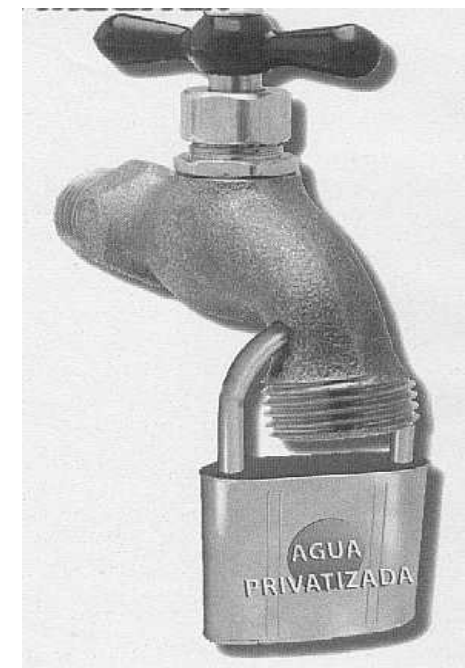
“Sin embargo se han producido muchos problemas en los servicios de abastecimiento y saneamiento

privatizados:

- a) dificultad de la Administraciones para controlar las decisiones estratégicas;**
- b) falta de transparencia;**
- c) imposibilidad de control ciudadano;**
- d) incumplimiento de contratos;**
- e) Aumento de tarifas desproporcionados;**
- f) beneficios ilegales;**
- g) corrupción, “**

III Jornadas Sindicales sobre la Gestión del Agua
Madrid, 18 y 19 de Mayo de 2010

Enrique Ortega de Miguel
Sección sindical de CC.OO.
CEDEX



Impactos de la privatización en los servicios esenciales (2)

La ley del sector eléctrico de 1997 que liberalizaba el sector al tiempo que se privatizaban las principales empresas públicas del sector eléctrico (Desde ENDESA a REE)

- Exceso de capacidad de generación de 15.000 Mw y centrales de carbón y de ciclo combinado “ociosas”
- Una de las tarifas eléctricas mas caras de Europa (+62% 2008-2013)
- Costes energéticos insostenibles para la industria.
- 4 millones de personas en situación de pobreza energética.
- 30.000 millones de euros de deuda ficticia con las empresas eléctricas.
- 35.000 millones de euros de beneficios (2008-2013).
- Procesos de ajuste y reducción de empleo en todas las empresas y tecnologías.
- Deterioro importante de las condiciones de trabajo.
- Problemas importantes de mantenimiento y seguridad en instalaciones nucleares

En la actualidad numerosas concesiones para generación hidráulica del Pirineo en manos de ENDESA están próximas a finalizar y son susceptibles de ser recuperadas.

Impactos de la privatización en los servicios esenciales (3)

- **Hoy las principales empresas de servicios de abastecimiento de agua y de electricidad son en última instancia MULTINACIONALES cotizadas cuya finalidad última sobre la que pivota la política de la misma es la obtención de DIVIDENDOS y no la prestación del servicio.**
- **Suez (AGBAR) y FCC (Aqualia) junto con VEOLIA tienen más del 90% de los servicios privatizados. Canal Y-II Gestión es una multinacional pública como ENEL (Endesa) o E.ON (Hoy Viesgo tras su compra por un fondo australiano).**
- **Las condiciones de trabajo se han deteriorado notablemente a través de la negociación colectiva segmentando y discriminando a los sectores de nueva incorporación con nuevas categorías con salarios inferiores, largos periodos de equiparación, flexibilidad acentuada, inexistencia de garantías,..**

Impactos de la privatización en los servicios esenciales (4)

Comunicado de 15 de julio de 2015 de CCOO/UGT en Canal Y-II Gestión

Ayer las Secciones Sindicales de CCOO y UGT mantuvimos una reunión con el responsable de Medioambiente en la Asamblea de Madrid por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

Una vez expuesta la situación de la empresa y de los trabajadores, nuestras demandas se basaron básicamente en los siguientes puntos:

- La necesidad de **revertir el proceso de privatización** de forma que se garantice no solo la titularidad pública del Canal sino también su gestión, pública, transparente y eficiente.
- La **urgencia de negociar un Convenio Colectivo** que ampare a todos los trabajadores por igual y que responda y regule las verdaderas necesidades de la empresa, de forma que se inicie una **verdadera homogenización de las condiciones laborales tanto de los colectivos de trabajadores fijos como de los contratados, creando sistemas justos de retribución, promoción y movilidad, etc.**
- Impulsar la **estabilidad en el empleo** mediante procesos de contratación públicos, justos y transparentes.

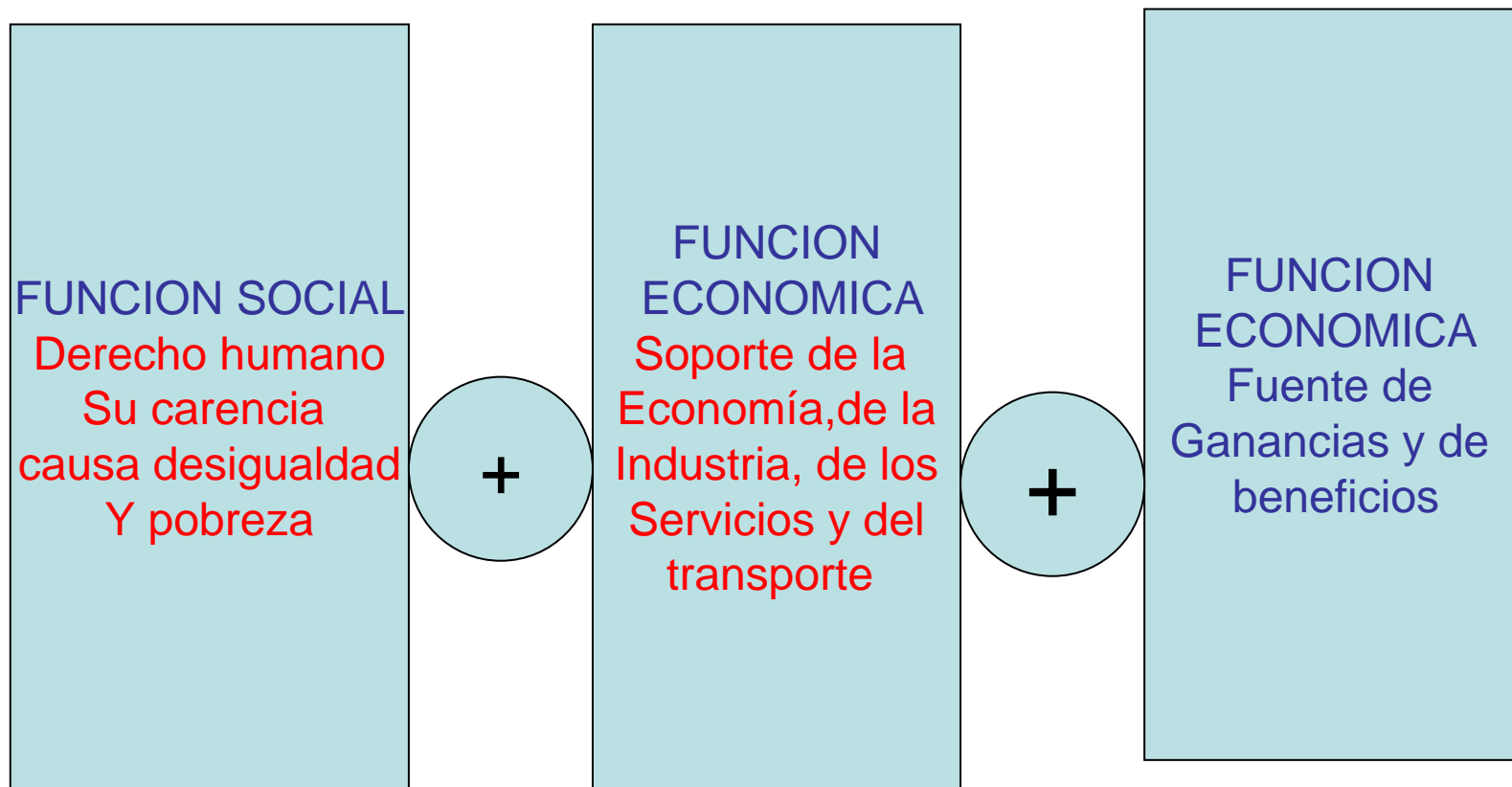
Como medida urgente propusimos la aplicación inmediata de las tablas salariales del actual Convenio Colectivo sectorial, anulando la decisión de la Consejería de Economía y Hacienda del pasado octubre de 2013 de no aplicar las subidas salariales establecidas en las tablas salariales del IV Convenio.

Impactos de la privatización en los servicios esenciales (5)

La experiencia de más de una década exige tanto de la sociedad como de las organizaciones sindicales un nuevo paradigma en relación con el agua y la energía cuyos principios pueden resumirse en :

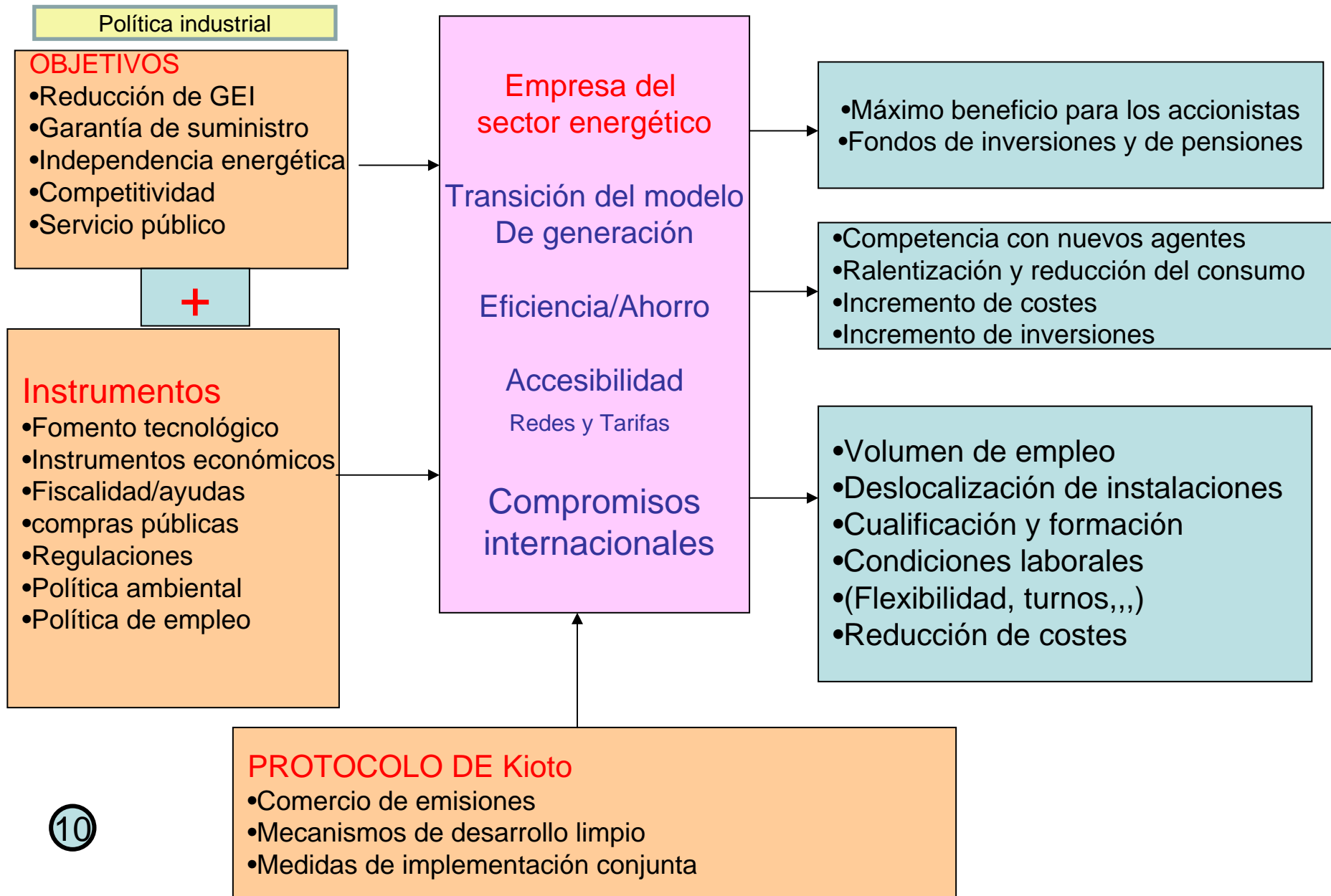
- ***La energía y el agua deben considerarse derechos humanos y por lo tanto no estar sometidos exclusivamente a las reglas del mercado.***
- ***La gestión del agua y de la energía deben basarse en criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental. CCOO desarrolla su propia articulación de estos conceptos frente a otras interpretaciones tanto mercantilistas como ambientalistas.***
- ***La globalización y financiarización de las empresas principales que operan en estos sectores exigen una intervención pública en ambos sectores: operadores públicos, control de la actividad, transparencia y participación social.***
- ***CCOO en el ejercicio de los derechos que la legislación española y europea determina juega un papel esencial en la consecución de estos objetivos.***

Nuevo paradigma. Las tres funciones de la energía/agua



El mercado no es capaz de armonizar estas tres funciones.
Se hace necesaria la intervención pública a través de la regulación del mercado
Y la presencia de un operador público

LA TRANSICIÓN DEL MODELO ENERGETICO



CONCLUSIONES



Primero

La experiencia de mas de una década de liberalización de mercados y privatizaciones ha llevado a un marco político sindical global proclive al RESCATE DE LOS SERVICIOS PUBLICOS en el que los sindicatos estamos comprometidos.

Segundo

CCOO tiene un inmenso espacio de interlocución ante el poder político, los partidos, las empresas, los agentes y movimientos sociales

Tercero

La eficacia y sostenibilidad de los modelos de gestión públicos frente a otros modelos queda patente, en el Estado español cuando se compara la gestión del agua y la gestión de la energía eléctrica.

Cuarto

Es necesario establecer un nuevo paradigma para la acción sindical en su dimensión sociopolítica como en la dimensión laboral en sectores y empresas a partir de la consideración del agua y de la energía eléctrica como derechos humanos y soporte de actividades económicas.

Quinto

Para encarar las fortísimas campañas de desprestigio que sufre la función pública y ensalzar la gestión privada se hace indispensable trabajar para:

- *Buscar la mejora del servicio público y hacer una apuesta firme por nuevos modelos de gestión pública (eficacia, eficiencia, transparencia, equidad, participación y control público)*
- *Establecer alianzas estables con la sociedad civil organizada y los partidos políticos. Colaborar con los movimientos existentes a favor la gestión pública.*
- *Establecer estrategias para conseguir que queden fuera del ámbito de la competencia y de la liberalización.*
- *Colaborar para Implantar indicadores de calidad (técnicos, económicos, sociales, ambientales) y la creación de un organismo regulador de control*

RECUPERACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Jaume Mayor Salvi
Secretario de Acción Sindical y Relaciones Laborales
CCOO del País Valencia

A raíz de las propuestas que algunos partidos políticos han hecho en la campaña electoral previa a las últimas elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2015, se ha vuelto a poner el foco sobre la recuperación por parte de las administraciones de determinados servicios públicos. El debate no es nuevo ni son los grupos políticos los primeros en ponerlo sobre la mesa. Un poco de memoria se hace necesaria para saber de donde venimos, donde estamos y hacia donde deberíamos ir.

Llevamos algunas décadas ya de procesos privatizadores impulsados desde las distintas administraciones y ejecutados con igual desparpajo por gobiernos del PP y del PSOE. Procesos que se han caracterizado por esconderse detrás del tan cacareado mantra "lo público es ineficiente, la gestión privada es más eficiente, ofrece mayor calidad y resulta más económica". El tiempo y un análisis mínimamente riguroso del funcionamiento de todos esos servicios públicos han servido para desmontar esa absurda creencia que tantas veces hemos denunciado desde el sindicato. Los procesos de privatización de servicios públicos han sido fundamentalmente procesos poco transparentes, que han primado el interés particular de unos pocos frente al interés general de los administrados, procesos que en no pocas ocasiones se han situado en el epicentro de tramas de corrupción que han escrito y siguen escribiendo las páginas más vergonzosas de nuestra maltrecha democracia.

Comisiones Obreras ha mostrado, desde siempre, un rechazo frontal al proceso de privatización de servicios públicos, que además, y lamentablemente el tiempo ha demostrado que tan sólo ha servido para encarecer el servicio o deteriorar su calidad. Ambos elementos con efectos perversos sobre los trabajadores tanto en su condición de ciudadanos y usuarios de los mismos como en el más estricto sentido de trabajadores y trabajadoras que los prestaban, en peores condiciones laborales y con niveles de precariedad creciente.

La necesidad de contar con unos servicios públicos de calidad es una reivindicación constante de CCOO, y el estado de deterioro en que la acción de los diferentes gobiernos (tanto municipales como autonómicos o estatal) ha situado algunos de ellos, ha sido denunciado por activa y por pasiva. Una vez identificado el problema y definida de manera clara la posición que desde CCOO defendemos respecto a la prestación de servicios públicos, la cuestión es qué hacer con toda la infinidad de servicios y actividades que se han ido privatizando a lo largo de las últimas décadas.

Sería un error mayúsculo caer en la tentación de pensar que existe una solución aplicable a todos los procesos de recuperación de servicios públicos que pudieran iniciarse. Las diferencias entre unos y otros son enormes, en algunos casos marcadas por el diferente funcionamiento de la administración que puede llevar a cabo la recuperación (administración local, autonómica o

estatal). La naturaleza del servicios que se pretende recuperar también incorpora elementos diferenciadores, no se puede actuar de igual modo y desde luego no existe una fórmula en el terreno laboral que permita pensar en una única respuesta a los diferentes procesos de reversión, por citar sólo dos ejemplos, no se puede gestionar igual la recuperación de servicios sanitarios o educativos que la de determinadas actividades auxiliares vinculadas a cualquier administración.

Entrando en el estricto debate laboral sobre como se debe actuar y que líneas rojas nos podemos encontrar en estos procesos, considero que debemos ser capaces de casar, por un lado el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente establecidos de acceso al empleo público (capacidad, mérito y publicidad), con el derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores y trabajadoras que vienen desarrollando su actividad laboral en las empresas privadas que venían prestando los servicios que ahora se pretende recuperar por parte de las diferentes administraciones.

Ser capaces de hacer posible lo segundo sin vulnerar lo primero, no es tarea fácil y además, como ya hemos dicho, difícilmente lo que se pueda hacer en un caso concreto sea posible hacerlo en otro diferente.

CCOO defiende el derecho al trabajo, a un trabajo estable y de calidad y en ese sentido es perfectamente consciente de que el proceso de recuperación de servicios públicos por parte de las administraciones públicas no puede, ni debe, convertirse en un mecanismo de expulsión de sus puestos de trabajo de miles de trabajadores que venían desarrollando su actividad, en algunos casos durante muchos años, en empresas privadas en condiciones de estabilidad laboral. Dicho de otra manera, la recuperación de servicios públicos no puede ser un factor de inestabilidad laboral para las personas que venían prestando esos servicios.

Al mismo tiempo y como ya hemos comentado, el acceso al empleo público supone el cumplimiento de una serie de requisitos de carácter constitucional y por tanto no cabe la posibilidad de incorporar como trabajadores públicos a aquellos que no hayan accedido a su puesto de trabajo cumpliendo dichos requisitos.

Esta situación, que a primera vista pudiera parecer un callejón sin salida, se explica en buena medida por el propio desarrollo de los procesos de privatización así como por la evolución legislativa de las últimas décadas que iba habilitando mecanismos de expulsión de lo público y por tanto, que marcaban el camino en una dirección concreta, justo la contraria de la que nosotros siempre hemos defendido y que los partidos políticos que han accedido a los diferentes gobiernos a partir de las últimas elecciones municipales y autonómicas quieren emprender. No contar con una legislación que facilite hacer ese camino, es una dificultad añadida que habrá que salvar.

Aunque experiencias ya tenemos algunas y como ya se ha señalado no existe una fórmula universal para aplicar a estos procesos, considero que hay elementos (en materia laboral) que deben ayudar a encontrar los caminos que hagan posible recuperar la prestación de los servicios. La figura de construcción jurisprudencial del "indefinido no fijo" podría ser un punto de partida (no necesariamente de llegada).

Manteniendo la laboralidad de la relación, la estabilidad del empleo se mantendría en similares condiciones a las que se daba en la empresa privada, al jugar en este caso los mismos mecanismos de extinción del contrato de trabajo que se dan en cualquier relación laboral y las últimas sentencias han venido a aclarar de manera positiva el tratamiento indemnizatorio que correspondería.

Una breve referencia a los cambios que se han producido en materia indemnizatoria respecto a esta figura contractual (indefinido no fijo) de construcción jurisprudencial (no existe norma legal de creación de esta figura) ya que se ha pasado de asimilarlo a una suerte de interino sin derecho a indemnización, lo que convertía la relación laboral en absolutamente precaria (la simple amortización o cobertura de la plaza conduciría a la extinción contractual sin derecho a indemnización), hasta la reciente interpretación del Tribunal Supremo donde en una primera etapa se asimila la extinción a la finalización de un contrato de duración temporal y por tanto con derecho a la indemnización prevista para estos y en una más reciente todavía donde el TS asume como propias las tesis y reivindicaciones que en materia indemnizatoria se había hecho desde CCOO de acudir a los procedimientos establecidos en los artículos 51 y 52 del estatuto de los trabajadores (despidos colectivos y despidos objetivos), con lo que se establecen las indemnizaciones que para tales supuestos marca la ley, notablemente superiores a las establecidas para las finalizaciones de contratos temporales. Con esta última posición del TS se sitúa en las posiciones defendidas desde siempre por CCOO y casa perfectamente (por fin) con la normativa europea en esta materia.

Tal vez el siguiente paso (ya anticipaba que la figura del indefinido no fijo podría marcar el principio del camino, pero no el final), deba darse en la dirección marcada por la Ley 15/2014 de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa donde se incorpora la condición de "a extinguir" de las plazas que son "recuperadas" por la administración pública como fruto de los procesos de racionalización del sector público. La característica adicional que se incorporaría por esta vía es la limitación de las posibilidades de extinción de la relación laboral comentadas en los párrafos anteriores al limitarlas a las vacantes que se pudieran producir por "fallecimiento, jubilación o cualquier otra causa legal" y descartando por tanto la posibilidad de amortización, de convocatoria alguna para la cobertura de la plaza, lo que supone reforzar la estabilidad en el empleo de los trabajadores o trabajadoras afectados.

En cualquier caso y a modo de conclusión, se hace necesario repetir que no existe una fórmula única aplicable a todos los casos, que la negociación debe guiar estos procesos de recuperación de lo público, que es fundamental antes de iniciar los procesos un análisis riguroso de qué y cómo, evitando que se pueda convertir en un proceso de socialización de pérdidas frente a los anteriores procesos de privatización de beneficios. Y fundamentalmente tener muy presente que nuestro objetivo siguen siendo unos servicios públicos de calidad para el conjunto de la ciudadanía como elemento vertebrador de una sociedad más justa, donde los trabajadores y trabajadoras que los presten disfruten de unas óptimas condiciones laborales.

24 de septiembre de 2015

“El rescate de la gestión de servicios públicos por la Administración en el sector educativo”

Julio Serrano Gracia
Secretario de Acción Sindical
Federación estatal de Enseñanza de CCOO

En primer lugar, aunque ya lo ha dicho el moderador, quiero excusar la asistencia de nuestro Secretario General que no puede acompañarnos hoy por motivos personales.

Desde la Federación de Enseñanza de CCOO saludamos esta iniciativa confederal, es muy oportuna.

Este es un debate histórico en nuestra federación, por tanto, no es nuevo; pero está muy bien que la confederación haya relanzado este debate que nos debe permitir salir a la ofensiva frente a quienes parecen haberlo descubierto ahora.

Compartimos el documento aunque los tiempos del debate interno, desde julio hasta ahora, nos han impedido realizar un debate sosegado en la federación sobre el texto concreto. En las próximas semanas abordaremos el debate con más tranquilidad.

Coincidimos con los planteamientos que se recogen en el texto y con la oportunidad que los procesos de reversión nos ofrecen para mejorar los servicios públicos. Somos conscientes de la realidad y por ello defendemos unos servicios públicos que sean:

- De calidad, eficientes, sostenibles, suficientemente financiados y socialmente justos.
- Al servicio de las personas
- Con una gestión pública profesional y participada.
- Prestados por profesionales reconocidos socialmente y con unas condiciones laborales dignas.

Consideramos que los principios y objetivos sindicales que se proponen son acertados. Debemos seguir defendiendo los servicios públicos y el retorno a la gestión directa de muchos de ellos.

Es fundamental que nos coordinemos y colaboremos para tener una única voz, una única propuesta de CCOO.

La estabilidad en el empleo y el mantenimiento de los derechos laborales han de ser uno de los ejes fundamentales en nuestro trabajo. Nuestra participación en los procesos es el elemento clave para conseguir acuerdos con garantías y seguridad jurídica que evite problemas posteriores.

En definitiva, estamos de acuerdo con el documento aunque sugerimos que en su redacción final se revise el término “remunicipalización” y se sustituya por otro más adecuado que recoja más claramente lo que pretendemos.

Somos conscientes de la complejidad global de los diferentes procesos que se pueden dar porque solo en nuestro sector nos encontramos una realidad muy compleja.

Voy a dar algunas pinceladas para situar nuestra realidad. El artículo 27 de nuestra constitución dice lo siguiente:

“1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

.....

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.”

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

Por otro lado la Ley orgánica reguladora del derecho a la educación de 1985 establece en su artículo primero, apartados primero y segundo que:

“1- Todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de educación general básica y, en su caso, en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la ley establezca.

2- Todos, asimismo, tienen derecho a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación, sin que en ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno.”

Pero ¿cual es la situación en los diferentes niveles educativos si analizamos las enseñanzas del sistema y los centros en los que se imparten?

- La educación infantil se imparte en centros públicos y privados.
 - ➔ Públicos. Denominados escuelas de educación infantil de titularidad pública, bien sea la Administración General (Ministerio de Educación o cualquier otro Ministerio), Autonómica (Consejerías de Educación u otras Consejerías de las Comunidades Autónomas), Local (Ayuntamientos, Diputaciones...) o cualquier otro ente público.
 - ◆ Gestionados directamente por las administraciones.
 - ◆ Gestionados indirectamente por empresas privadas subcontratadas.
 - ➔ Privados. Denominados centros de educación infantil, aquellos cuyo titular es una institución, entidad o persona de carácter privado, independientemente de que tengan concertada alguna enseñanza, autorizados por las administraciones competentes y dependiendo administrativamente de las autoridades educativas. Dentro de los centros privados podemos diferenciar:
 - ◆ Centros concertados/subvencionados. Aquellos que prestan servicios en etapas educativas para las que el estado garantiza su gratuidad total o parcialmente.
 - ◆ Centros conveniados. Aquellos que están regulados por convenios con la Comunidad Autónoma a la que pertenecen.

- La educación obligatoria integrada por la educación primaria y la secundaria obligatoria (ESO), el bachillerato y la formación profesional.
 - Públicos. Denominados escuelas de educación primaria e institutos de titularidad pública, bien sea la Administración General (Ministerio de Educación o cualquier otro Ministerio), Autonómica (Consejerías de Educación u otras Consejerías de las Comunidades Autónomas), Local (Ayuntamientos, Diputaciones...) o cualquier otro ente público. En el caso de los institutos normalmente incorporan también el bachillerato y la formación profesional (básica, grado medio y superior).
 - Privados. Denominados generalmente como colegios, aquellos cuyo titular es una institución, entidad o persona de carácter privado, autorizados por las administraciones competentes y dependiendo administrativamente de las autoridades educativas. En estos centros podemos encontrarnos todas las etapas educativas en un mismo centro, desde la infantil hasta el bachillerato incluida la FP en todos sus niveles.
 - Privados concertados. También denominados como colegios, aquellos cuyo titular es una institución, entidad o persona de carácter privado que tienen concertada alguna enseñanza, autorizados por las administraciones competentes y dependiendo administrativamente de las autoridades educativas. En estos centros también podemos encontrarnos todas las etapas educativas en un mismo centro.
- La educación superior integrada por grado, máster, doctorado y formación profesional de grado superior.
 - Universidades públicas. Creadas por ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma correspondiente o de las Cortes Generales, de titularidad pública y dependientes de la Administración General o de la Autonómica. Dentro de las universidades públicas hay centros propios y centros adscritos que pueden ser privados y públicos.
 - Universidades privadas, centros universitarios. Reconocidas por ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma correspondiente o de las Cortes Generales. Tienen centros propios y adscritos.
 - Universidades de la iglesia católica, establecidas o que se establezcan en España por la Iglesia Católica con posterioridad al Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, están sometidas a lo previsto en la LOU para las Universidades privadas, a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento.
- Enseñanzas de régimen especial (idiomas, artísticas, deportivas) que se imparten en centros públicos y privados gestionadas directamente o indirectamente con diferentes fórmulas.

Dentro de los centros públicos de gestión directa nos encontramos con muchos servicios educativos complementarios y de apoyo al estudio y la investigación privatizados.

Sin ánimo de ser exhaustivos relacionamos los siguientes: personal de limpieza, personal de comedores, personal que atiende alumnos con necesidades educativas especiales, personal que atiende actividades extraescolares, personal de mantenimiento, personal de apoyo a la investigación, etc...

Además nos encontramos con otro tipo de centros que prestan determinados servicios para las diferentes instituciones: empresas públicas dependientes de las universidades, fundaciones públicas dependientes de varias administraciones y fundaciones mixtas dependientes de administraciones y empresas.

Finalmente, teniendo en cuenta la realidad mencionada y el contexto político de nuestro sector, en nuestra opinión, poco favorable a la reversión de muchos de los servicios citados a la gestión pública directa ¿que nos proponemos hacer?

- Elaboraremos un mapa de situación detallado de aquellos servicios susceptibles de ser recuperados para la gestión pública directa y del personal afectado.
- Estableceremos una propuesta que priorice temporalmente los servicios que queremos recuperar para que se gestionen directamente, teniendo en cuenta las diferentes realidades.
- Coordinaremos nuestras propuestas con el resto de organizaciones que pudiesen ser afectadas por las iniciativas que acordemos. Asimismo colaboremos activamente con las federaciones y territorios en todos aquellos procesos que puedan surgir.

Termino mi intervención como la empezaba, insistiendo en la necesidad de que nos coordinemos y colaboremos para tener una única voz, una única propuesta de CCOO. Porque aunque todos estamos de acuerdo en las líneas generales, a veces “el diablo se esconde en los detalles” como dice un refrán inglés.

Madrid, 25 de septiembre de 2015



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Área Negociación Colectiva FSS-CCOO
24 Septiembre 2015



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

¿Recuperar Servicios Públicos o Remunicipalizar?

Apostamos por la de recuperación de los servicios públicos, no limitarlo al ámbito municipal. Existen privatizaciones en los diferentes ámbitos (municipales, autonómicos o estatales)

¿Externalizar o privatizar los servicios públicos?

Externalizar no existe en el diccionario, es un término utilizado para evitar el término privatizar. Las privatizaciones no son nuevas las han realizado tanto el PSOE como el PP y los gobiernos nacionalistas.

EXTERNALIZAR = PRIVATIZAR



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

➤ **Objetivo**

- ✓ Recuperar la gestión de los servicios públicos

➤ **Certeza:**

- ✓ Apostamos por los servicios públicos con gestión directa.

➤ **Dudas:**

- ✓ ¿Cómo abordamos este proceso?
- ✓ ¿Qué repercusiones sociales, económicas y laborales van a producirse?

➤ **Herramienta:**

- ✓ Criterios comunes, mínimos para elaborar propuestas y desarrollar procesos de negociación



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

- **¿A la ciudadanía le importa quién le presta el servicio y en qué condiciones o solo le importa tener derecho al servicio?**
 - ✓ Su prioridad es el derecho al servicio y que tenga las siguientes características:
 - ✓ Accesible
 - ✓ Cercano
 - ✓ Calidad
 - ✓ Universal
 - ✓ Gratuito
 - ✓ Es secundario la situación de las condiciones laborales del personal.



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Elecciones Municipales y Autonómicas Mayo 2015

- Vuelco electoral, nuevas opciones políticas emergentes
- Reducción significativa de la representatividad de los grandes partidos políticos
- Posible recuperación de la gestión de servicios públicos en las propuestas electorales.
- Realidad de la gestión frente a propuestas electorales



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

La Gestión en el Sistema Nacional de Salud

- **Gestión Directa.** El servicio se presta directamente por la Administración Pública.
 - ✓ **Sin personalidad jurídica**
 - ✓ **Con personalidad jurídica**

- ✓ **Gestión Indirecta.** El servicio se presta mediante la contratación de su gestión a entidades generalmente privadas, con o sin ánimo de lucro.
 - ✓ Concesiones Administrativas
 - ✓ Modelos de colaboración público privada
 - ✓ Entidades de Base Asociativas
 - ✓ Conciertos de carácter sustitutorio



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

GESTIÓN DIRECTA
CONCEPTO
El servicio público se presta directamente por la Administración Pública.
MODELOS
1 - Organismos sin personalidad jurídica propia.
2 - Organismos con personalidad jurídica propia.
2.1 - Organismos autónomos de carácter administrativo (OACA).
2.2 - Fundaciones públicas (FP).
2.3 - Empresas públicas sanitarias (EPS).
2.4 - Consorcios sanitarios (CS).

GESTIÓN INDIRECTA
CONCEPTO
El servicio público se presta mediante la contratación de su gestión a entidades generalmente privadas, con o sin ánimo de lucro.
MODELOS
1 - Concesiones administrativas (CA).
2 - Modelos de colaboración público privada (PPP).
2.1 - Concesiones de obra pública (o iniciativas de financiación privada PFI).
2.2 - Concesiones de servicio público (CSP).
3 - Entidades de base asociativa (EBAs).
4 - Conciertos de carácter sustitutorio (C).



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD		
GESTIÓN DIRECTA		
CONCEPTO		
El servicio público se presta directamente por la Administración Pública.		
MODELOS		
1 - ORGANISMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA		
Modalidad dominante en el Sistema Nacional de Salud. Los centros sanitarios están sometidos en su funcionamiento y organización a los principios y restricciones generales del sector público. No disponen de patrimonio ni tesorería propios y la Administración Pública fiscaliza a través de la Intervención el cumplimiento de la legalidad vigente. El personal es mayoritariamente estatutario.		
2 - ORGANISMOS CON PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA		
En general se aplica en hospitales de nueva creación.		
2.1 - ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO (OACA)		
Entidades de derecho público creadas por ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que actúan en régimen de descentralización administrativa. Tienen como función la organización y administración de un servicio público.		
2.2 - FUNDACIONES PÚBLICAS		
Organizaciones dotadas de personalidad jurídica propia y constituidas sin ánimo de lucro por personas físicas y jurídicas que por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. La Fundación se rige por el patronato y sus ingresos provienen básicamente de los obtenidos mediante la firma del contrato programa. El régimen jurídico del personal es de carácter laboral.		
2.3 - EMPRESAS PÚBLICAS SANITARIAS		
Modalidades	2.3.1 - Entidades de Derecho Público	Su actividad se sujeta al derecho privado.
	2.3.2. - Empresas públicas con forma societaria	Su titularidad corresponde a una Administración Pública.
2.4 - CONSORCIOS SANITARIOS		
Fórmula de colaboración entre diferentes Administraciones, aunque también pueden formar parte entidades privadas sin ánimo de lucro, sin que con ello se desvirtúe la naturaleza pública del ente. Se rigen por sus propios estatutos. El gobierno del consorcio depende de su Junta General y/o de su Consejo Rector.		

**federación de sanidad
y sectores socio-sanitarios**



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

GESTIÓN INDIRECTA

CONCEPTO

El servicio público se presta mediante la contratación de su gestión a entidades generalmente privadas, con o sin ánimo de lucro.

MODELOS

1 - CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

Se realiza una adjudicación en régimen de concesión administrativa de la asistencia sanitaria primaria y/o especializada de una zona determinada. El sistema de supervisión por parte de las Autoridades Públicas se establece mediante una Comisión Mixta cuya función consiste en vigilar el cumplimiento de las cláusulas del contrato establecido. Se establece la figura del Comisionado que realiza funciones de inspección y control, además de tener facultades sancionadoras. El personal es laboral.

2 - MODELOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA (PPP)

2.1 - CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA (O INICIATIVAS DE FINANCIACIÓN PRIVADA PFI)

Implica la construcción del hospital y la prestación de servicios no sanitarios. Los servicios sanitarios son de titularidad pública, mientras que los no sanitarios los presta la empresa concesionaria.

2.2 - CONCESIONES DE SERVICIO PÚBLICO

Implica la construcción del hospital y la prestación de todos los servicios, incluidos los sanitarios. La Administración paga una cantidad per cápita en función de la población de referencia del hospital.

3 - ENTIDADES DE BASE ASOCIATIVA (EBAs)

Creación de una sociedad con personalidad jurídica propia constituida total o mayoritariamente por profesionales sanitarios (al menos el 51% del capital debe pertenecer a los profesionales sanitarios) y ninguno puede tener más del 25%. La fórmula jurídica puede ser una Sociedad Anónima, una Sociedad Limitada o una Sociedad Laboral o Cooperativa.

4 - CONCIERTOS DE CARÁCTER SUSTITUTORIO

Concierto con proveedores privados (con o sin ánimo de lucro) es un contrato administrativo mediante el cual se realiza la prestación de servicios empleando medios ajenos a los de la administración sanitaria para prestar el 100% del servicio.

**federación de sanidad
y sectores sociosanitarios**



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD - MADRID

CENTRO	GESTIÓN DIRECTA		GESTIÓN INDIRECTA
	ORGANISMOS SIN PJP	ORGANISMOS CON PJP	
HOSPITAL UNIVERSITARIO LA PAZ	X		
HOSPITAL RAMÓN Y CAJAL	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO 12 DE OCTUBRE	X		
COMPLEJO UNIVERSITARIO DE SAN CARLOS	X		
HOSPITAL VIRGEN DE LA TORRE	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO SANTA CRISTINA	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO DE LA PRINCESA	X		
HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO NIÑO JESUS	X		
HOSPITAL CENTRAL DE LA CRUZ ROJA SAN JOSÉ Y SANTA ADELA	X		
HOSPITAL CARLOS III	X		
HOSPITAL CANTOBLANCO	X		
COMPLEJO HOSPITALARIO GREGORIO MARAÑÓN	X		
INSTITUTO OFTÁLMICO DE MADRID	X		
HOSPITAL GENERAL UNIVERSITARIO GREGORIO MARAÑÓN	X		
INSTITUTO PROVINCIAL DE REHABILITACIÓN	X		
HOSPITAL DR. R. LAFORA	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO FUNDACIÓN JIMÉNEZ DÍAZ			C
HOSPITAL CENTRAL DE LA DEFENSA GOMEZ ULLA	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO PRÍNCIPE DE ASTURIAS	X		
HOSPITAL DE LA FUENFRÍA	X		
HOSPITAL GUADARRAMA	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO SEVERO OCHOA	X		
INSTITUTO PSIQUIÁTRICO SERVICIOS DE SALUD MENTAL JOSÉ GERMAIN	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO DE MÓSTOLES	X		
HOSPITAL EL ESCORIAL	X		
HOSPITAL VIRGEN DE LA POVEDA	X		

**federación de sanidad
y sectores socio-sanitarios**



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

MODELOS DE GESTIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD - MADRID

CENTRO	GESTIÓN DIRECTA		GESTIÓN INDIRECTA
	ORGANISMOS SIN PJP	ORGANISMOS CON PJP	
HOSPITAL UNIVERSITARIO DE GETAFE	X		
HOSPITAL UNIVERSITARIO FUNDACIÓN ALCORCÓN		FP	
HOSPITAL UNIVERSITARIO DE FUENLABRADA		EPS	
HOSPITAL INFANTA ELENA			PPP
HOSPITAL UNIVERSITARIO INFANTA SOFÍA			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL HENARES			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO INFANTA LEONOR			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL SURESTE			PFI
HOSPITAL UNIVESITARIO DEL TAJO			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO INFANTA CRISTINA			PFI
HOSPITAL UNIVERSITARIO PUERTA DE HIERRO MAJADAHONDA			PFI
HOSPITAL DE TORREJON			PPP
HOSPITAL REY JUAN CARLOS			PPP



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

¿Qué debemos recuperar?

- ¿Solo los servicios sanitarios privatizados?
- ¿Todos los servicios, sanitarios y no sanitarios, necesarios para una atención integral?
- ¿Solo lo privatizado en los últimos años?
- ¿Cuándo y en qué plazos debemos recuperarlos?
 - ✓ 1 año
 - ✓ 1 legislatura
 - ✓ Proyecto a largo plazo



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

¿Qué costes puede generar la recuperación de un servicio público?

- Ruptura concesión e indemnización versus actuar al finalizar la concesión
- Mejorar los servicios de inspección y control de calidad
- Inversiones y dotaciones de la Admón. Pública o de la concesionaria.
- Empleo, ¿coste o beneficio?



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Empleo y condiciones laborales

- ¿Cómo integramos al personal, fijo y temporal?
- ¿Qué vinculación tendría el personal integrado, fijo, eventual, interino?
- ¿Sería voluntaria o forzosa la integración?
- ¿Con qué derechos y garantías?. En algunos casos la Negociación Colectiva del sector privado ha superado al sector público.
- ¿Cómo es percibida por los EEPP (fijos y temporales) la posible integración?



RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

¿Qué debemos hacer?

- Acordar criterios comunes y básicos que nos sirvan para abordar las diferentes realidades, tanto por el volumen de empleo como económico.
- Elaborar el mapa de servicios y centros privatizados en nuestros sectores.
- Conocer los plazos de finalización de los contratos de privatización y las posibles indemnizaciones
- Fomentar la actividad de los servicios de inspección y control de calidad
- Elaborar una propuesta sectorial de recuperación de la gestión
- Apostar por la recuperación ordenada de la gestión de los servicios públicos sin que suponga un desequilibrio, a no ser que el beneficio social sea mayor



comisiones obreras de
madrid

EL RESCATE DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PUBLICOS POR LA ADMINISTRACIÓN 24-25 septiembre 2015

Pilar García Torres
Secretaría de Acción Sindical
CCOO de Madrid

Desde CCOO de Madrid, compartimos tanto las reflexiones, como las consideraciones que desde la Confederación se hacen en relación a la reversión de los servicios públicos externalizados, sobre todo siendo ésta la Comunidad que sufre la mayor privatización de servicios públicos del país, estamos hablando de tocar prácticamente todas y cada una de las actividades que dan servicio a la ciudad y sus ciudadanos, desde el alumbrado público a la limpieza viaria y jardinería, así como el cuidado de las personas, educación, sanidad etc.

El proceso de reversión en Madrid, se está anunciando más en los organismos locales, que en los autonómicos por la propia configuración de los gobiernos municipales salidos de las urnas en mayo de carácter más progresista, en relación a la Comunidad, éstos son los que han planteado en sus programas la recuperación de la gestión de los servicios públicos, aunque tampoco podemos perder de vista a los ayuntamientos gobernados por el PP que, una vez concluido el proceso de elecciones generales y por criterios meramente presupuestarios, podrían intentar reducir gastos por esta vía sin las debidas garantías.

Por un lado tenemos a un ayuntamiento como el de Madrid cuyo presupuesto para 2015 es de 4.800 millones de euros, y que cuenta con 135 contratos de más de 500.000 €, esto supone 1.200 millones de Euros anuales como mínimo, o sea el 25% del presupuesto municipal, en manos de empresas privadas a las que no hemos votado, ya que tiene prácticamente todos los servicios públicos privatizados, decimos como mínimo, porque sólo se han contabilizado los pliegos anteriormente mencionados, pero haciendo además diferencias entre los contratos del ayuntamiento como tales, y en paralelo, los distritos tienen su propia autonomía a la hora de contratar sus propios servicios en función de sus necesidades, lo que suponen contratos de menores cuantías que la anteriormente citada. Contratos todos, con prestaciones de servicios de lo más variopinta y cuyas vigencias finalizan entre los años 2015/2026, estaríamos hablando de una horquilla de 11 años en los cuales, deberemos estar pendientes de cómo se vayan bien renovando, bien internalizando, nosotros entendemos que éstas cantidades presupuestarias no se pueden dejar en manos externas, ya que la falta de control posibilita la corrupción como se ha demostrado en los últimos tiempos. Siendo además

entre unas pocas empresas o grupos de empresas, las que mantienen el entramado de contratos diferentes y complicados, lo que hace que se nos venga a la cabeza, si no están hechos de esta manera para facilitar toda la trama de corrupción que ha emergido en esta Comunidad, lo dejo ahí para la reflexión.

Aún así, nos podemos encontrar con realidades muy distintas dada la configuración de la privatización en esta comunidad. Ayuntamientos que en su día, externalizaron masivamente lo servicios, pueden caer en la tentación de recuperar los mismos, sin ninguna garantía para el empleo, me explico, hay ayuntamientos como el de Parla sin ir más lejos que no tiene dinero para dar los servicios que la ciudad necesita, ya que ingresa 60 millones y se tiene que gastar 90 al tiempo que tiene una deuda de 600 millones, y puede valorar como una oportunidad el realizar esos trabajos con el personal propio del ayuntamiento, sin garantía de dar el servicio adecuado, lo que generaría por un lado el deterioro del mismo y por otro, la pérdida de empleo del personal que lo realiza ahora en empresas privadas, cuestión que ya está planteando sin concretar.

Independientemente de nuestra defensa de unos servicios públicos de calidad, sostenibles, eficientes y socialmente justos como decimos en el documento, y que está fuera de toda duda, deberemos ir anticipándonos a cualquier situación que nos podamos encontrar, analizar con rigurosidad cada caso, porque seguro que tendrán peculiaridades muy distintas, de ahí, que CC OO tome la iniciativa y hable con una sola voz en los criterios a adoptar, que no en las soluciones a dar en cada caso.

En Madrid estamos hablando de un numero muy importante de trabajadores y trabajadoras, más de 20.000 sólo en la capital, que habría que extrapolar a la importante cantidad de pueblos de más de 100.000 habitantes (13), las necesidades tan distintas que generan, la propia configuración de su ciudadanía, unido a la heterogeneidad de las realidades sociales, geográficas y ambientales.

Lo principal que tenemos que preservar en los procesos de reversión que se nos puedan dar, que no van a ser tantos como creemos, dada la configuración y vigencia de los contratos y el coste que supondría revertirlos, son por un lado, la calidad de los servicios y por otro, las condiciones laborales de las personas que vienen prestándolos en la actualidad, así como el mantenimiento del volumen de empleo existente.

El dilema al que nos vamos a enfrentar, no es tanto si funcionáramos a las personas que desarrollan ese trabajo, ya que todos conocemos los requisitos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, que lo haría prácticamente inviable, sino la búsqueda de otra u otras figuras que preservasen los derechos de las personas, nosotros creemos que realmente es la propia administración quien puede garantizar que esos servicios sean de calidad y que ésta prime

por encima de los ahorros económicos que pudieran derivarse de la reversión. En Madrid creemos que sólo una gestión pública de los servicios los hará eficientes, sostenibles y socialmente justos.

Algún problema que nos surgirá entre otros además de los ya enumerados, que revertir según qué servicios, no podría ser viable en un futuro inmediato, por poner un ejemplo, la flota de camiones de recogida de basura y limpieza de las calles, habría que renovarlo, hablamos de 400 camiones con un valor que no puede permitirse el Ayuntamiento de Madrid.

Ya hemos visto que tenemos un periodo temporal amplio en el que se nos darán múltiples casuísticas y que habrá dificultades que sortear, pero ¿qué entendemos que debemos hacer mientras tanto? Por un lado, exigir a las corporaciones locales y autonómicas que vigilen exhaustivamente el cumplimiento de los parámetros de calidad que se expresan en los pliegos de condiciones, todas y cada una de las condiciones se deben cumplir, lo que nos daría cancha a la hora de rescindir contratos, si fuera necesario para iniciar el proceso.

Por otro lado, intentar que en las actividades de difícil reversión, que los pliegos de condiciones incluyan cláusulas de subrogación, número de personas que tienen que prestar el servicio, sistemas fáciles de evaluación de los objetivos, etc..., lo contrario sería sentarnos a esperar tiempos mejores.

Por último la coordinación y la capacidad de respuesta rápida y común entre diferentes organizaciones confederadas, es fundamental, no podemos decir cosas distintas de las acordadas en los órganos de dirección y debatidas cuyo resultado son los documentos que contienen reflexiones compartidas. Por ello, nos parece acertado el sistema que plantea el documento confederal, sobre la forma de dirimir conflictos entre nuestras propias organizaciones.

FEDERACIÓN DE SERVICIOS CCOO

El rescate de la gestión de los servicios públicos. Perspectiva sectorial.

Encuadradas dentro de la Federación de Servicios CCOO se encuentran diferentes empresas que prestan servicios a diferentes Administraciones Públicas o que directamente son empresas Públicas.

Podríamos encuadrarlas en cuatro grandes grupos:

TIC.- Informática y Consultoría

EMPRESAS PÚBLICAS.- Tragsatec, Cesce, Isdefe, Paradores

CONTACT CENTER.- Servicios Emergencias (016, 112)

RESTAURACIÓN COLECTIVA.- Cafeterías, comedores escolares, ...

En nuestro caso, nosotros diferenciaríamos a grandes líneas dos grupos según el tipo de servicio que se presta a la Administración, aquellos que suponen un servicio público esencial, y otros que corresponden a servicios auxiliares en diferentes ámbitos.

La mayor parte de nuestras actividades, corresponden con el segundo grupo, aunque como hemos reflejado anteriormente, los servicios de emergencias estarían encuadrados en la primera.

La mayoría de los servicios prestados hace ya mucho tiempo que fueron externalizados por las diferentes administraciones, con lo que un gran número de trabajadores y trabajadoras de estos sectores no se sienten identificados con lo que hemos venido en llamar la reinternalización de servicios, por lo que inicialmente no percibimos que haya una especial inquietud entre estos colectivos.

Impacto en las condiciones laborales

En nuestros sectores hay una relación directa entre el ajuste de los costes y la devaluación de las condiciones laborales, y según se ajustan los precios en los pliegos de condiciones se empeoran las condiciones de los trabajadores y trabajadoras. No solo en el aspecto económico, sino en jornada, duración del contrato, sobrecarga de trabajo, etc.

También a raíz de este escenario de costes ajustados, van surgiendo nuevos frentes a los que tenemos que enfrentarnos:

- La aparición de convenios de empresa, que rebajan las condiciones laborales en estos sectores produciéndose un dumping empresarial entre las diferentes empresas del mismo sector.
- El surgimiento de empresas multiservicios, que producen el mismo dumping empresarial entre ellas, y contra empresas del resto de sectores como entre otros el de Hostelería, Tic o Contact Center.
- La utilización de manera indebida de la propia Administración de empresas públicas que están actuando para la misma como falsas ETTs, ya que ceden temporalmente a trabajadores para realizar diferentes funciones , como es el caso del Grupo Tragsa.

En esta nueva situación, por un lado se lleva a cabo una pérdida de garantías colectivas fundamentales para las actividades a las que nos referimos, ya que la mayor parte de estos colectivos tienen el marco de protección a través de la negociación colectiva de la que se desprenden una serie de derechos que les dotan de mayor calidad en el empleo, como puede ser el derecho a ser subrogados, y por otro a pesar de pertenecer al sector público se ven sometidos a los mismos ataques que en la empresa privada, como puede ser el caso de Paradores y la intención de externalizar el departamento de pisos para que sea gestionado por una empresa multiservicios, con una importante pérdida de salario y derechos.

Se producen igualmente, tensiones laborales entre los diferentes trabajadores y trabajadoras cuando en determinados espacios y a determinadas empresas de carácter público se les encomiendan tareas de otro ámbito de la administración. En la mayoría de los casos por deficiencias en la propia gestión de los recursos de la administración cuando no para ejecutar trabajos que ni siquiera serían de su competencia. Quizá el caso más obvio fue cuando trabajadores del grupo Tragsa, se quisieron utilizar para vulnerar el derecho de huelga de los trabajadores y trabajadoras del sector de la limpieza viaria en la ciudad de Madrid.

Nuestros sectores además cuentan con otra dificultad añadida y es que cuando la administración aplica sus políticas ideológicas tomando determinadas decisiones, el impacto negativo es directo en nuestra actividad:

- Por la vía de los recortes presupuestarios como el caso de la retirada de las becas de comedor que redujo de manera considerable la asistencia de niños a este servicio, y por lo tanto una importante reducción de plantilla
- Por la vía de las condiciones impuestas en los pliegos de condiciones, que habitualmente suelen ser abusivas para las empresas que optan.

Impacto en la calidad del servicio prestado

Bajo nuestro punto de vista uno de los mayores generadores de precariedad laboral y de mala calidad en los servicios son las condiciones que se establecen en los pliegos de condiciones que regulan el concurso público.

Normalmente se establece un canon que suele ser elevado y que hay que depositar por adelantado, o en el peor de los casos se divide la misma concesión en diferentes lotes precisamente para poder establecer distintos importes y que la recaudación sea mayor. Cuando esto sucede se está impidiendo por un lado que todo tipo de empresas puedan optar al concurso, y por otro que normalmente se acepte la oferta más baja, que es precisamente donde las empresas compiten, produciéndose un impacto negativo de manera inmediata en las condiciones de contratación y salariales de trabajadores y trabajadoras, sin que en ningún caso se tenga en cuenta la calidad del servicio que van a prestar y sin que haya capacidad para controlar las diferentes normativas aplicables.

Este tipo de pliegos a su vez creemos que favorece el “amigismo” y que finalmente también haya un alto riesgo de que puedan producirse casos de corrupción como estamos viendo.

Posición de nuestra Federación ante la reinternalización de servicios

A pesar de no haber tenido un debate en este aspecto para nosotros hay una serie de puntos a tener en cuenta ante la posibilidad de que algunos de estos servicios vuelvan a ser públicos.

- Aunque no se esté hablando de un retorno a lo público generalizado, debemos aprovechar, ante la posibilidad de establecer algún marco de diálogo en este asunto con las Administraciones Públicas, para incidir en la necesidad de revisar algunos aspectos negativos vinculados a los pliegos de condiciones que devalúan la calidad del servicio prestado al ciudadano, y empeora las condiciones laborales sobre todo en relación con la aceptación de la oferta más baja sin la evaluación de las garantías mínimas
- Comparecer ante la opinión pública con una posición consensuada que no genere tensiones internas, que para nada nos favorecerían en la actual coyuntura mediática, exponiendo con claridad la situación en la que quedarían los trabajadores y trabajadoras ya sean del sector público o del sector privado que puedan sentirse perjudicados ante decisiones de las diferentes administraciones.
- Evaluar el impacto económico sobre la deuda de las diferentes administraciones públicas, teniendo en cuenta el impacto negativo de la cancelación de algunos contratos sobre las cuentas públicas. En la medida que sea posible ir introduciendo elementos correctores que puedan ir incidiendo en al menos una mejora del servicio.

- Tener en cuenta como quedan los trabajadores y trabajadoras que están prestando en la actualidad el servicio, no nos podemos permitir que una posición favorable al retorno a lo público de determinados servicios enfrente a unos trabajadores con otros. Hay que considerar que muchos de los que desempeñan en la actualidad estos trabajos tienen derechos emanados de la negociación colectiva y de sus convenios colectivos como por ejemplo a ser subrogados. Habría que tener muy claro en qué condiciones quedan estos colectivos y evaluar en qué condiciones quedarían.
- Forzar de nuevo la necesidad de que las diferentes Federaciones colaboremos para intentar buscar la mejor solución ante un planteamiento de estas características, evitando que este tema provoque tensiones internas por cuestiones ajenas al interés de proteger a los trabajadores y trabajadoras de los sectores públicos o privados.
- Evitar utilizar esta nueva realidad para establecer un discurso vacío de contenido, corremos el riesgo de ser así de no tener capacidad de propuesta ante dificultades que todos y todas sabemos que se van a producir, evitando igualmente que la falta de propuestas den paso a ideas que respondan al ideario político de otros, como el caso de la propuesta del Ayuntamiento de Madrid de que fueran las madres las que efectuaran la limpieza de los centros escolares.
- Comprometernos a velar desde los diferentes ámbitos de representación sindical tanto en las empresas que prestan servicios como en las administraciones públicas del cumplimiento de los pliegos de condiciones en todos los sentidos.

En conclusión, la prioridad para nuestra Federación es poder garantizar la calidad en el servicio público que se presta al ciudadano manteniendo el empleo en condiciones laboralmente digna, y garantizar la solvencia de las diferentes administraciones precisamente para garantizar unos servicios públicos de calidad.

El

Reversión de la prestación de servicios públicos externalizados. Sector público y problemática laboral

Rosa González Rozas
Abogada – Gabinete Técnico
Federación de Servicios a la Ciudadanía CCOO

Contenido:

1. Administraciones y organismos públicos
2. Relación subjetiva de empleo público
3. Aparición y evolución de la figura del “indefinido no fijo”
4. Concepto de sociedad mercantil pública y régimen administrativo aplicable
5. Principio de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria
6. Reordenaciones del sector público / remunicipalización
 - 6.1. Sucesión de empresa / sucesión de plantillas
7. A modo de conclusiones. El conjunto de las Administraciones Públicas en general y los Ayuntamientos en particular, titulares de los servicios públicos que prestan, han venido optando desde hace décadas por la gestión indirecta de una buena parte de los mismos.

En los últimos tiempos está cobrando peso el debate de la recuperación de la gestión directa de los servicios públicos, habiendo formado parte en algunos casos de los programas electorales de partidos políticos que concurrieron a las elecciones municipales y autonómicas celebradas el pasado mes de mayo, cuya voz está cobrando cierta pujanza.

El término “remunicipalización” que da pie a esta reflexión implica la existencia previa de dos elementos: de un lado, servicios prestados de manera indirecta por la Administración a través de empresas privadas y, por otro, las actuaciones necesarias que permitan gestionar éstos de forma directa, entre las que, en lo que al mundo del trabajo se refiere, se encuentra de manera principalísima la búsqueda del mejor acomodo de las plantillas adscritas a la prestación del servicio en cuestión, sin poder obviar las repercusiones que en las condiciones de empleo puedan derivarse de las operaciones de redimensionamiento del sector público –servicios prestados por sociedades mercantiles públicas y/o entes instrumentales-.

El análisis, que en principio podría parecer simple, resulta de enorme complejidad, al tener que conjugar necesariamente, junto a específicos aspectos organizativos y financieros, aspectos jurídicos que abarcan un amplio espectro, que van desde normativa de Derecho Público a normativa de Derecho privado, en no pocos aspectos difíciles de cohonestar entre sí, sin poder obviar que la opción por uno u otro sistema de prestación de los servicios se hace depender de la voluntad política.

Es por ello que, siquiera de forma somera, resulta imprescindible hacer mención a determinados aspectos relativos al empleo público y al sector público en que se incardina, que permitan conocer las bases no sólo de derecho laboral, sino de derecho administrativo en que aquél se desenvuelve, previamente a situarnos en el debate de los efectos laborales que podrían producir hipotéticas reversiones, en el afán de reducir a la mínima expresión las posibles consecuencias adversas que pudieran derivarse para las plantillas afectadas.

1. Administraciones y organismos públicos

Conforme al artículo 2 LRJPAC y al ámbito de aplicación del EBEP recogido en su artículo 2.1, se entiende por Administración Pública:

Administración territorial

- Administración General del Estado
- Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla
- Entidades que integran la Administración Local –municipios, provincias, cabildos y consejos insulares, comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas o entidades locales menores-.

Administración institucional (sector público)

La operación de “racionalización y actualización normativa” expresada en la Exposición de Motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Lofage) se efectúa sobre la base de crear una denominación genérica, “organismos públicos”, que agrupa a todas las Entidades de Derecho Público dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado y, por otro lado, de distinguir dos modelos básicos.

Se trata de Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, dependientes de cualquiera de las anteriores o vinculadas a ellas, compuestas por:

- **Organismos Autónomos.** Dependen de un Ministerio, al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control, a través del órgano al que esté adscrito el Organismo.
- **Entidades Públicas Empresariales.** Dependen de un Ministerio o un Organismo autónomo. De manera excepcional pueden existir algunas a las que se asigne la función de dirigir otros entes de la misma o distinta naturaleza.

Cabe preguntarse, ¿cuál es la distinción entre ambas figuras?

Se basa en dos criterios: la naturaleza de las actividades y el Derecho al que se someten, de tal modo que los Organismos Autónomos realizan actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al Derecho público, mientras las EPE's realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y, aun cuando son regidos en general por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento.

Figuran finalmente dentro de esta Administración institucional las

- **Agencias.** Adscritas al Ministerio que ejerza la iniciativa en su creación, articulándose las funciones de dirección, evaluación y control a través del Contrato de gestión que prevé su normativa reguladora.

Parecería no encontrarse incluidas las fundaciones del sector público ni las empresas públicas con personalidad jurídica propia y sujetas al derecho privado, normalmente sociedades mercantiles controladas por una Administración mediante la participación total o mayoritaria, directa o indirectamente, en su capital.

Sin embargo, conforme a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, el personal de todos estos entes integra el sector público empresarial y el sector público fundacional, comprendiendo:

- Sociedades Mercantiles de capital público.
- Fundaciones del Sector Público.
- Consorcios.

Si analizamos lo que se acaba de exponer, fácilmente podemos llegar a una conclusión paradójica: la concreción del estatuto jurídico de los OO.AA. y de las EPE`s y, más aún, de éstas últimas y las Sociedades Mercantiles, conduce a la confusión, habida cuenta que en buena parte las diferencias entre unos y otras parecen difuminarse.

Desde una perspectiva formal, las empresas públicas, bien se trate de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles, son entidades dotadas con personalidad jurídica pública o privada, pero siempre regidas por el derecho privado.

Desde un punto de vista material, son entidades que se caracterizan por ser unidades de producción, en régimen de mercado, de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, financiadas mayoritariamente con ingresos comerciales obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o de las prestaciones de servicios.

Pero tampoco se agota aquí el listado de entes que conforman todo este elenco. Constituye un caso particular el de los organismos reguladores:

- Comisión Nacional del Mercado de Valores
- Agencia de Protección de Datos
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
- Comisión Nacional de Energía
- Comisión Nacional de la Competencia
- Comisión Nacional del Sector Postal

y otros entes contemplados en la Disposición Adicional décima de la Lofage, tales como las Universidades, El Museo del Prado o el Centro de Arte Reina Sofía, que se rigen por leyes especiales (sus leyes de creación) y, en lo no dispuesto en las mismas, por esta Ley.

2. Relación subjetiva de empleo público

Encontramos la definición de empleado público en el artículo 8.1 del EBEP: *“quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales. Conforme a tal definición podría incluirse fácilmente a los cargos electos o de gobierno y por ello continúa el punto 2 especificando quiénes se encuentran comprendidos:*

- a) Funcionarios de carrera. Son aquellos que en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una AP por una relación estatutaria, regulada por el Derecho Administrativo, para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente (inamovilidad del funcionario), entendiéndose aquí incluido el personal estatutario de los Servicios de Salud, cuyo estatuto marco lo considera una relación funcionarial especial.

El vínculo jurídico que une al funcionario con la Administración, como vemos, es de naturaleza estatutaria, no contractual y su regulación ha de efectuarse por el Derecho administrativo.

- b) Funcionarios interinos. Nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia
- Existencia de vacantes, sin que sea posible su cobertura inmediata por funcionarios de carrera.
 - Sustitución transitoria de titulares.
 - Ejecución de programas de carácter temporal (no es exigible la existencia de vacante).
 - Exceso o acumulación de tareas (máximo 6 meses en un período de 12).
- c) Personal laboral –fijo, indefinido o temporal-. Conforme a lo dispuesto en el art. 11 EBEP, es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato, adoptará una de estas tres modalidades.
- d) Personal eventual. En virtud de nombramiento y con carácter no permanente realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial. Se retribuye con cargo a créditos presupuestarios consignados para ello.

Nuestro modelo de empleo público es heterogéneo y ciertamente complejo, coexistiendo no sólo una dualidad de regímenes jurídicos básicos -estatutario y laboral-, sino también una pluralidad de regímenes jurídicos particulares que ponen de manifiesto que el conjunto del empleo público no resulta equiparable entre sí.

Esta dualidad genera no pocos problemas jurídicos y de gestión. La propia transformación de nuestro Estado ha propiciado que las Administraciones asumieran, junto a las funciones tradicionales de regulación y policía, otras de producción de bienes y prestación de servicios públicos esenciales, pero a la vez ha supuesto la fragmentación de la Administración en un conglomerado de organismos públicos sometidos, según las distintas tipologías, al derecho público unos y otros al Derecho privado.

El poder normativo sobre la función pública se proyecta no sólo sobre el régimen jurídico subjetivo de los empleados públicos –por ejemplo: derechos, deberes e incompatibilidades-, sino también sobre los aspectos funcionales y de organización de la propia función pública, como son la estructura en cuerpos y escalas -personal funcionario-, la planificación de recursos que, a su vez, se traduce en las ofertas de empleo o las relaciones de puestos de trabajo, aunque a veces pueda incidir a través de tal regulación en aspectos subjetivos de la relación jurídica.

Se deduce, pues, que el régimen jurídico de la función pública se configura sobre la base de un sistema homogéneo, aunque es evidente la heterogeneidad de regímenes jurídicos en materia de función pública, así como la diversidad de políticas de personal, inherentes al modelo descentralizado de organización territorial del Estado, más clara en el caso de las Comunidades Autónomas, que pueden disponer de sus propias leyes de función pública, si bien deben garantizarse elementos que cohesionen al conjunto.

El EBEP contiene dos tipos de regulación en un mismo texto legal: por un lado, es legislación administrativa, referida al régimen estatutario básico de los funcionarios públicos, dictada al amparo de la habilitación competencial contenida en el art. 149.1.18 CE, pudiendo aprobar su legislación propia en el marco de esas bases; por otro lado, contiene legislación laboral, normas directamente aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas –y del sector público-, que derogan cualquier otro texto, legal o convencional, que se les oponga.

Esta dualidad tiene, a su vez, consecuencias en su desarrollo normativo, habida cuenta que la legislación laboral es necesariamente competencia estatal conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE, de modo que la competencia exclusiva del Estado en materia laboral hace que las CC.AA. carezcan de toda competencia normativa en este ámbito; sólo es posible que regulen en normas administrativas aspectos de carácter procedimental u organizativo del personal laboral a su servicio.

Relación funcional y laboral

En el sector público coexisten modelos e instituciones jurídicas distintas, según la naturaleza del vínculo contractual o estatutario que une a cada empleado público con su Administración respectiva, pero también se ha ido conformando, tanto a nivel legal como jurisprudencial, una significativa diferenciación entre los trabajadores que prestan servicio en el sector público mediante un vínculo laboral y lo que entendemos de forma genérica como trabajadores.

Si bien encuentran como denominador común las notas que definen la relación laboral, contenidas en el art. 1 ET: prestación voluntaria de trabajo por cuenta ajena, dentro del ámbito de dirección y organización del empresario, son ciertamente sustanciales y de relevancia las diferencias existentes, tales como:

1. Ingreso en el sector público ex arts. 23.2 y 103 CE: derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.
2. Aplicación del sistema de incompatibilidades.
3. Incrementos retributivos sometidos a LPGE. Esta fijación legal de topes al crecimiento salarial de los trabajadores del sector público implica que mientras los trabajadores “comunes” pueden negociar con libertad sus incrementos salariales, éstos se encuentran obligados a respetar los límites legales fijados anualmente por las Leyes de Presupuestos, lo que ya de por sí supone un importante límite al derecho de negociación colectiva contenido en el artículo 37.1CE, quedando de hecho prácticamente reducida la negociación, en materia salarial, a la fijación de la estructura salarial, la distribución y la aplicación individual de los incrementos previstos en las normas de presupuestos.
4. Deberes específicos de carácter público (arts. 52 a 54 EBEP), que suponen un estricto código ético y de conducta.
5. No adquisición de fijeza casos de contratación en fraude de ley: encadenamiento de contratos, obra o servicio, etc.

Por otro lado, el objetivo esencial de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que regula el Estatuto Básico del Empleado Público fue, conforme figura en su exposición de motivos, establecer los principios generales aplicables al conjunto del empleo público para promover la calidad del servicio público en beneficio de los ciudadanos y del interés general.

Establece las fronteras entre el régimen funcional y el régimen laboral de sus empleados, pero distingue, asimismo, la relación laboral de empleo público de la relación laboral privada, y en atención a ello es posible concluir que la primera constituye una modalidad de relación laboral especial, denominada relación laboral de empleo público.

Bien es cierto que el EBEP no realiza tal manifestación expresa, como exige el artículo 2.1.i) ET, pero hay que tener presente que encuentra su fundamento en determinados principios constitucionales que así lo exigen, que son, en esencia, dos:

1. La defensa de los ciudadanos: principios de igualdad, mérito y capacidad, lo que supone igualdad de trato en el acceso, extinción y condiciones de trabajo, conforme a los arts. 14, 23.2 y 103.3 CE, que a su vez podemos conectar con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art.9. 3 CE.
2. La defensa de la Administración Pública: principio de eficacia, conforme al art.103.1CE.

3. Aparición y evolución de la figura del “indefinido no fijo”

El propio TS calificó de problema complejo y difícil y especialmente vidioso la cuestión referida a la indefinición de la relación jurídica laboral en el ámbito de la Administración Pública, señalando la complejidad que implica la existencia convergente de normas pertenecientes a las ramas social y administrativa del Derecho, inspirada cada una de ellas en principios y dictadas con fines diferentes, cuando no esencialmente contradictorios -SSTS de 18 de julio de 1990 y de 24 de julio de 1997-.

Con la expresiva frase “*quien siembra vientos recoge tempestades*” señaló la doctrina que la situación era tributaria en gran medida de la actitud descuidada y arbitraria de la propia Administración y, sobre todo, de algunos de sus gestores, quienes de forma reiterada y amparándose en una supuesta situación de privilegio y poder han actuado de forma irresponsable consagrando el abuso de derecho y el fraude de ley como técnicas habituales de contratación, como remedio para suplir la falta de una adecuada planificación de plantillas, desconocedora de los elementales principios de Derecho.

La figura del “indefinido no fijo” responde a la dinámica de parches jurisprudenciales, fruto de la precariedad normativa. La falta de previsión de las normas que permitieron la introducción masiva del personal laboral en el empleo público ha hecho necesaria la creación de un régimen jurídico por vía de doctrina jurisprudencial y que fundamentalmente ha sido a raíz de la conflictividad de materias relacionadas con la contratación temporal laboral y la pretensión de fijeza. Esta labor “legislativa” de la jurisprudencia, como un remedio necesario al confuso e incompleto régimen jurídico, ha supuesto que los tribunales hayan tenido que inventar la norma en aras a salvaguardar principios constitucionales, recogida *ex post* por el legislador. Así, fue modificada la Disposición adicional 15 del ET, mediante la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, estableciendo que:

Lo dispuesto en el art. 15.1.a) en materia de duración máxima del contrato por obra o servicio determinados y en el art. 15.5 sobre límites al encadenamiento de contratos

de esta Ley surtirá efectos en el ámbito de las Administraciones públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

En cumplimiento de esta previsión, el trabajador continuará desempeñando el puesto que venía ocupando hasta que se proceda a su cobertura por los procedimientos antes indicados, momento en el que se producirá la extinción de la relación laboral, salvo que el mencionado trabajador acceda a empleo público, superando el correspondiente proceso selectivo.

Sobre las irregularidades en la contratación y la creación jurisprudencial de la figura del trabajador “indefinido no fijo”

Primera etapa

Los Tribunales se inclinaron por el posicionamiento favorable a la aplicación de las normas administrativas, entendiendo inadmisibles que la comisión de irregularidades en la contratación temporal de personal al servicio de la Administración Pública pudiera dar lugar a un puesto de trabajo estable en la misma –Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1985, 21 de febrero de 1986, 9 de abril de 1987, 7 de julio de 1988 o 27 de noviembre de 1989-.

Esto suponía el mantenimiento de la temporalidad del contrato de trabajo, a pesar de las irregularidades cometidas por la Administración en su actuar como empleador, confiriendo de este modo a la Administración Pública un estatus privilegiado carente de base legal, posición de privilegio exorbitante e injustificada que llevó a matizar, bien que levemente, los pronunciamientos judiciales, de tal modo que cuando se estaba ante un incumplimiento de cierta entidad, en el que pudiera identificarse un elemento intencional elusivo de las garantías legales de la contratación temporal, se ponía de manifiesto la existencia de un puesto de carácter “permanente”, sujeto a su cobertura definitiva, de tal modo que el mantenimiento de ese contrato irregular tenía como única finalidad permitir temporalmente el desempeño de la plaza hasta tanto resultara cubierta definitivamente mediante el proceso selectivo reglamentario –SSTS de 7 febrero de 1990 o 24 de abril de 1990-.

Segunda etapa

Se produce una reacción más contundente frente a las prácticas abusivas desarrolladas por la Administración pública en la contratación temporal, aplicando en sentido estricto la normativa laboral, lo que comportaba la conversión de los contratos temporales irregulares en fijos –indefinidos-, solución jurisprudencial más respetuosa

con la normativa laboral y más garantista con los derechos de los trabajadores –SSTS de 11 de febrero de 1991 o 6 de mayo de 1992-.

Tercera etapa

Se produce la aproximación al reconocimiento de la figura del trabajador que dio en llamar “indefinido no fijo”. A modo de “doctrina mixta” parte de la consideración de que la contratación irregular llevada a cabo por la Administración ha de suponer la aplicación en su integridad de la legislación laboral, sin que los principios de igualdad, mérito y capacidad supusieran un obstáculo para la imposición a la Administración, en su posición de empleadora, de deberes indemnizatorios o de readmisión, pero a su vez dice que esta solución no puede enervar la obligación de la Administración de atender a los procedimientos de contratación que concreten los principios constitucionales, concluyendo que el contrato temporal irregular puede ser calificado como indefinido, pero sin que el trabajador obtenga fijeza en la plaza –SSTS de 10 de diciembre de 1996 o 24 de abril de 1997.

A cerca de cuáles hubieran de ser los efectos de tal calificación del trabajador indefinido no fijo, el Tribunal Supremo guarda silencio, dando lugar a innumerables teorías doctrinales.

Cuarta etapa

El Tribunal Supremo aborda en esta fase cierta delimitación del concepto de trabajador indefinido no fijo –SSTS de 20 y 21 de enero de 1998, 27 de marzo de 1998 o 22 de septiembre de 1998-; establece que el carácter indefinido del contrato implica, desde una perspectiva temporal, que no esté sometido directa o indirectamente a un término, pero sin que ello suponga que el trabajador consolide condición alguna de fijeza sin superar procedimientos selectivos que garanticen los principios constitucionales de acceso al empleo público; la consecuencia es que la Administración ha de promover la cobertura de la plaza por los procedimientos reglamentarios, de modo que la ocupación de la plaza se constituye en causa lícita de extinción del contrato de trabajo, siendo cesado el trabajador indefinido no fijo; solución esta que continúa suscitando serias dudas con relación al régimen jurídico de extinción del contrato de trabajo aplicable a este tipo de trabajadores.

Con posterioridad, la STS de 27 de mayo de 2002 abunda en estos últimos pronunciamientos, en un intento de solventar las dudas que hasta la STS de 24 de junio de 2014, se mantuvieron de forma permanente, indicando que la ocupación efectiva de la plaza desempeñada por contrato “temporalmente indefinido” mediante un procedimiento selectivo, hace surgir una causa de extinción contractual, una solución resolutoria consignada válidamente en el contrato, lo que conlleva la extinción de la relación contractual sin indemnización alguna.

Sobre los tímidos inicios del cambio en la jurisprudencia del Tribunal Supremo

La STS de 22 de julio de 2013

La STS de 22 de julio de 2013, inició un leve giro interpretativo, en el sentido de entender que resultaría aplicable a estos supuestos de finalización de la relación laboral de personal indefinido no fijo por amortización de plaza, la indemnización anudada a la finalización de los contratos por obra o servicio. Sobre esta sentencia, desde la FSC elaboramos unas notas rápidas que se transcriben a continuación íntegramente:

La sentencia, dictada por la Sala General en unificación de doctrina, aborda el espinoso asunto de la extinción de la relación laboral del personal indefinido no fijo al servicio de las AAPP por amortización de plaza.

Por mayoría simple -8 votos frente a 6-, el fallo de la Sala concluye que el cauce legal para acometer la extinción de la relación laboral en estos casos resulta ser la mera amortización de la plaza por decisión de la Administración empleadora, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en el art. 52 c) ET.

El argumento esgrimido, de forma resumida, es el siguiente: si la esencia de la figura del indefinido no fijo radica en que es un contrato sujeto a término en el momento que se produzca la cobertura reglamentaria de la plaza con arreglo a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, sin que se genere derecho a indemnización alguna, con igual razón ha de cesar cuando la plaza deviene innecesaria y se procede a su amortización, no estando ante una decisión extintiva, sino ante un vencimiento a término. Vuelve el TS a establecer un peligroso paralelismo entre este personal y el interino por vacante.

Resulta de especial interés el voto particular emitido por 6 magistrados, que entienden que la decisión mayoritaria vulnera los principios del Estado democrático y de derecho contenidos tanto en el art. 1 CE como en la Carta Social Europea, así como el Convenio 158 OIT.

Entienden los magistrados discrepantes que de una interpretación integradora del art. 15 y la DA 20ª, ambos del ET, junto con el art. 8.2 EBEP y la Directiva comunitaria 1999/70/CE, sobre trabajo de duración determinada, se deriva que resulta de aplicación el art. 52 c) ET y, en consecuencia, la indemnización del art. 53.1.b) ET si se procede a la extinción de la relación laboral, apuntando además que, conforme a la citada Directiva, “los Estados tienen la obligación de prever abusos en la utilización sucesiva de contratos temporales del sector público, si bien no tienen la imposición de transformar los contratos temporales que traspasan los límites nacionales en indefinido ni de tratar a estos efectos, de la misma manera, los sectores privado y público”, de tal modo que entienden que para resultar conforme a la Directiva la extinción, es

necesaria en todo caso la reparación económica al trabajador que compense el abuso en la contratación.

Contiene la sentencia, a pesar del nefasto fallo, algunas cuestiones dignas de resaltar:

1. Parece excluir de la aplicación de este criterio de extinción a las mercantiles del sector público, al afirmar en su FD 5º que no es asimilable el caso de la empresa pública Seaga, entre otras cuestiones, porque “la empresa demandada en aquellos procesos era una sociedad mercantil de titularidad pública que, **a diferencia de lo que ocurre con las Administraciones públicas y con las denominadas entidades públicas empresariales, se rige por las normas de Derecho privado** (disposición adicional 12ª LOFAGE en relación con los arts. 45, 53 y concordantes de dicha Ley), **sin que exista, salvo norma específica, el supuesto de cobertura reglamentaria de vacante**. En consecuencia, al menos en los supuestos de empresas públicas, habrá que invocar el derecho de aplicación del ET a los casos de extinción por causa objetiva.
2. Reconoce en su FD 6º que en estos supuestos procedería una suerte de “amortización indemnizada”, si bien no se pronuncia expresamente sobre ello, al tratarse de justicia rogada y no haberse pedido tal cosa expresamente por la demandante. Concretamente, dice lo siguiente: “la cuestión de la aplicación de esta indemnización **no se ha planteado en estas actuaciones, en que en la demanda se pide que el despido se califique como nulo o improcedente**, por lo que la Sala no puede decidir sobre esa indemnización, sin dar algo distinto de lo pedido y con fundamento también diferente. Pero en cualquier **caso la eventual desigualdad se repararía reconociendo el derecho a la indemnización**; no excluyendo la aplicación de una causa de extinción prevista legalmente. Por otra parte, **la premisa de la que se parte -que no hay derecho a la indemnización- está excluyendo de entrada una interpretación analógica de los apartados b) y c) del número 1 del artículo 49 del Estatuto de los Trabajadores**. Sin embargo, esa interpretación analógica lleva a la conclusión de que la indemnización sí resulta aplicable a supuestos como el presente. Resulta al menos chocante esta afirmación realizada en los términos que se hace, por cuanto si el despido no es calificado como nulo ni como improcedente, ¿qué supuesto es el que habilita el reconocimiento indemnizatorio y con qué cuantía?, excepción hecha que se entienda que va de suyo que se trata de un “despido objetivo” –cosa que la sentencia ciertamente niega al asegurar que se trata del cumplimiento de una condición contractual por la que llega el término de la relación laboral-, de donde se derivaría la obligación de indemnizar con 20 días/año o que, como parece apuntar el fallo mayoritario, estaríamos ante una extinción indemnizada de 12 días/año, por expiración del tiempo convenido, conforme a lo dispuesto en el art. 49.1 c) ET.

3. *Deriva la sentencia, a los efectos de obtención indemnizatoria, a una acción judicial distinta e independiente de la seguida contra el despido, si bien el voto particular afea esta conducta de la mayoría entendiendo que supone una remisión intolerable que va contra el derecho a obtener tutela judicial efectiva, pero cabe preguntarse también cuál se supone ha de ser la acción a emprender y si, tratándose de indemnización por finalización de contrato, no habría precluído.*
4. *En el caso concreto de la sentencia que se examina, no se trata de un servicio en el que se amortizan unas determinadas plazas, sino que desaparece en su totalidad, pudiendo el TS ofrecer una solución diferente cuando se trate de amortizaciones puntuales, pues en tal caso habrá al menos que examinar los criterios seguidos para ello, la razonabilidad y lo ajustado a derecho del porqué unas plazas sí y otras no, en cuyo caso podría/debería invocarse la necesidad de aplicar el ET.*

El voto particular ofrece fundamentos de derecho de gran calado que contradicen el sentir mayoritario, poniendo en manos de la demandante argumentos sólidos para acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional, basados en los siguientes pilares:

1. *Vulneración de la Directiva comunitaria antes citada en un doble sentido: por la diferencia de trato que se da al trabajador indefinido no fijo y por la ausencia de reparación de los perjuicios que éste sufre debido al abuso y fraude en la contratación efectuado por la Administración. Ello hace preciso cumplir el juicio de equivalencia y efectividad, lo que lleva a la necesidad de reparar la diferencia de trato mediante la correspondiente indemnización.*
2. *La sentencia afirma que la trabajadora bien pudo ejercitar acción interesando la convocatoria de la vacante; tal acción no sólo resulta totalmente hipotética, sino que resulta imposible habida cuenta las restricciones sufridas durante años respecto de convocatoria de oposiciones y tasa de reposición, todo ello ignorado por la mayoría del TS.*
3. *Resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 52 c) ET y la indemnización del art. 53.1.b), habida cuenta de la inclusión de la figura del indefinido no fijo en el art. 8.2 EBEP, lo dispuesto en la DA 15 ET, que dispone la aplicación de lo dispuesto en el art. 15 ET relativa al encadenamiento de contratos, sin que figure mención alguna a la amortización de plazas como causa de extinción, así como la DA 20 ET relativa a la aplicación de los despidos por causas TOPE al sector público, que dispone que “tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior.”*

En consecuencia, esta sentencia, si bien marca un posicionamiento no precisamente alentador para los intereses de los trabajadores y trabajadoras del sector público –más bien de las AAPP- no cierra el tema de la extinción de la relación laboral del personal indefinido no fijo y las amortizaciones de plazas.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de junio y 14 de julio de 2014

Hasta que se produce el giro doctrinal de la Sala 4ª operado por la sentencia de 24 de junio, según el Tribunal Supremo las consecuencias jurídicas para la Administración, derivadas de una mala praxis en la contratación temporal de trabajadores, se limitaban al mantenimiento de la prestación laboral en tanto en cuanto se procediera a la cobertura definitiva de la plaza, o incluso a su amortización, pero no se producía compensación alguna al trabajador afectado por tales prácticas, produciéndose un agravio comparativo al no percibir ningún tipo de indemnización, con relación a otros supuestos incluso dentro de la propia Administración, que sí son acreedores a un monto indemnizatorio, como el abono de entre 8 y 12 días de salario por año de trabajo –en función de la gradación dispuesta en la Disposición Transitoria Decimotercera ET, según la fecha de celebración del contrato- en los contratos de obra o servicio determinado celebrados conforme a la Ley, en tanto no se atajaba con sanción alguna la antijuridicidad cometida por los sucesivos contratos temporales.

El Tribunal Supremo entiende, ahora sí, que debieron seguirse los trámites del despido colectivo en el caso de amortización de plazas servidas mediante contratos de interinidad por vacante, en virtud de un acuerdo modificativo de la RPT.

La parte nuclear del cambio doctrinal reside en la consideración de que el contrato de interinidad es un contrato sujeto a término y no a condición resolutoria, de modo que su extinción por mera amortización de la plaza, antes de que llegue el día pactado –la cobertura de la misma- no es causa que se encuentre prevista en el contrato, de tal modo que, en aplicación de la Disposición Adicional Vigésima del Estatuto de los Trabajadores, han de seguirse los trámites de los artículos 51 y 52 ET y 37 y siguientes del Reglamento de Despidos Colectivos -R.D. 1483/2012-, rectificando de este modo la doctrina de sus sentencias de 8 de junio de 2011, 22 de julio de 2013, 23 de octubre de 2013, 13 de enero de 2014 o 25 de noviembre de 2013, entre otras muchas que en las sentencias citadas se mencionan.

Según el fallo, la amortización de plazas acordada en una modificación de la RPT no constituye *justa causa* para la extinción de los contratos, sino que resulta preceptivo acudir a los procedimientos de los artículos 51 y 52 ET.

El Tribunal Supremo corrige así el criterio del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el suyo propio, afirmando que modifica su doctrina basándose en la reforma laboral y la nueva Disposición Adicional Vigésima del Estatuto de los Trabajadores.

Analiza a tal fin la naturaleza jurídica de este tipo de contratos y la causa que les pone fin, concluyendo que se trata de contratos temporales sujetos al cumplimiento del término pactado, que en este caso finaliza “cuando la vacante ocupada se cubra tras finalizar el proceso de selección que se convocará para cubrirla”, de tal modo que dado que “ni la norma ni el contrato contemplan otra causa de extinción”, la amortización de esos puestos mediante una nueva ordenación de las plazas, aunque sea lícita, no puede conllevar la “automática extinción del contrato de interinidad”.

De ahí que nos encontremos ante un acto de la empleadora que supone la extinción de un contrato temporal “antes de que llegue su vencimiento, lo que supone un perjuicio para la otra parte”. Ese daño, asegura por fin el Tribunal Supremo, “debe ser indemnizado” basándose en los artículos 51, 52 y 56 del ET.

Por la claridad expositiva, merece ser reproducido el siguiente párrafo contenido en el Fundamento de Derecho Tercero de la sentencia analizada:

“nos encontramos ante un contrato temporal de duración indeterminada pero en el que consta que el término pactado llegará: cuando la vacante ocupada se cubra tras finalizar el proceso de selección que se convocará para cubrirla (artículo 4.2 del RD 2720/1998). Obsérvese que ni la norma, ni el contrato contemplan otra causa de extinción del mismo y que, cual se dijo antes, no estamos ante un contrato sujeto a condición resolutoria, sino ante un contrato cuya duración está sujeta a un plazo indeterminado que necesariamente llegará, máxime cuando se trata de vacantes que deben ser objeto de oferta de empleo público (art. 70 del EBEP). La amortización de esos puestos de trabajo, mediante una nueva ordenación de los puestos de trabajo, aunque lícita y permitida por el art. 74 del EBEP, no puede conllevar la automática extinción del contrato de interinidad celebrado para cubrirla, porque no está prevista legalmente como causa de extinción de esos contratos sujetos a un término, a un plazo cuya mayor o menor duración se ha fijado por la norma y depende de la diligencia de la empleadora en poner en marcha los oportunos procesos de selección. La idea de que la amortización extingue el contrato porque el mismo tiene una condición resolutoria implícita en ese sentido debe rechazarse, porque, cual se ha dicho antes, nos encontramos ante una obligación a término indeterminado y no ante una condición, ya que la existencia de una condición requiere que el hecho del que depende sea incierto, incertidumbre que no se da cuando se fija un plazo indeterminado que llegará (art. 1125 CC). Además, esa condición resolutoria será nula, conforme a los artículos 1115 y 1256 del Código Civil, pues su validez equivaldría a dejar al arbitrio de una de las partes la terminación del contrato, lo que no es correcto, según esos preceptos.

Consecuentemente, estamos ante un contrato temporal que por causa de la amortización de la plaza objeto del mismo se extingue antes de que llegue el término pactado (...), lo que supone un perjuicio para la otra parte que ve truncadas sus expectativas de empleo, incluso de ganar en concurso la plaza que ocupa. Ese daño debe ser indemnizado (...).”

En consecuencia, casa y anula la sentencia recurrida, y declara nulos los despidos colectivos impugnados en este procedimiento, debiendo los trabajadores afectados ser readmitidos, con abono de los salarios dejados de percibir.

En cuanto a la STS de 14 de julio, si bien trae causa de un proceso individual de reclamación por despido y se plantea la controversia de la calificación de la contratación del actor como indefinido no fijo o como interinidad por vacante, la solución dada por el Tribunal es idéntica a la de la sentencia de 24 de junio, entendiéndose que ambas situaciones son equiparables y, en consecuencia, la nueva doctrina extrapolable a este caso y lo hace en los siguientes términos, en su Fundamento de Derecho Cuarto:

“1. La nueva doctrina sentada en la sentencia del Pleno hasta ahora mencionada es trasladable a los supuestos de amortización de plazas ocupadas por personal laboral indefinido no fijo.

2. La equiparación entre éstos y los trabajadores contratados como interinos por vacante ya se puso de relieve en las sentencias anteriores previamente mencionadas.

El cambio doctrinal producido no implica la introducción de matización alguna respecto de esta cuestión. Así pues, con independencia de que considere producida la conversión del contrato temporal inicial en uno de carácter indefinido no fijo, habrá de llegar al mismo resultado, puesto que tanto en uno como en otro caso, la Administración Pública, que pretenda extinguir los contratos de trabajo de su personal laboral no fijo antes de la cobertura ordinaria de la plaza ocupada, deberá acudir a la vía indicada en la reciente STS/4ª/Pleno de 24 de junio 2014, es decir, canalizando su decisión conforme a los mecanismos establecidos en el ET, sin que sea admisible causa de resolución contractual ajena a las previstas legalmente.”

El cambio doctrinal del Tribunal Supremo resulta sorpresivo en su misma argumentación, por cuanto fundamenta su giro interpretativo en la aplicación de la “nueva normativa”, refiriéndose a lo dispuesto en la Disposición Adicional Vigésima del ET que, recordemos, se incorporó al mismo por la Disposición Adicional 2ª de la Ley 3/2012, de 6 de julio y que dice así en su último párrafo: *“Tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior”*, entendiéndose la sentencia de 14 de junio, bien que con cierto retraso, que *“el último párrafo de esta Adicional al dar prioridad de permanencia al personal fijo evidencia que la misma se aplica, también, al personal indefinido no fijo y al interino por vacante. La aplicación de esta nueva normativa a los trabajadores denominados indefinidos no fijos es indudable porque la extinción de los contratos de este tipo es computable al efecto de considerar el despido, como colectivo (...)”*

No pudiendo acogerse como causa de finalización de los contratos, bien sean de interinidad por vacante o bien tengan la consideración de indefinidos no fijos, la amortización de las plazas, ha de procederse por los trámites de los despidos objetivos/colectivos, desprendiéndose de ello una consecuencia directa: que estos despidos computan a los efectos del cálculo de los umbrales del despido colectivo contenidos en el artículo 51 ET.

Al tramitarse estas extinciones por la vía del artículo 51 ET, habrá que estar a la concurrencia o no de las causas allí previstas –económicas, técnicas, organizativas o de producción–, como en cualquier otro despido objetivo o colectivo “común”.

Siempre es bienvenido que nuestro más alto Tribunal rectifique y venga a reconocer lo que siempre han venido defendiendo las Comisiones Obreras: que resultaba palmaria la contravención de la Directiva comunitaria 1999/70/CE, sobre trabajo de duración determinada y de la jurisprudencia del TJUE por parte del Tribunal Supremo, expresada en su jurisprudencia en la materia, siendo especialmente revelador el voto particular emitido en la STS de 22 de julio de 2013, que sostuvo que para que se extinga el contrato de trabajo indefinido no fijo es preciso siempre que la plaza sea cubierta reglamentariamente, debiendo ser la consecuencia legal de las irregularidades en la contratación temporal la conversión del contrato temporal en un contrato indefinido y que los principios constitucionales –igualdad, mérito y capacidad– en razón de los cuales se exceptiona la aplicación del régimen ordinario de los trabajadores fijos, no implica la posibilidad de que la amortización de la plaza, por la mera voluntad de la Administración empleadora, se constituya en causa suficiente y mucho menos legal para la extinción del contrato, pues nada en el texto constitucional obliga a una aplicación excluyente del régimen jurídico de la extinción contractual contenida en los artículos 51 y 52 ET cuando el empleador es una Administración pública.

En similares términos se pronuncia el TJUE en su Auto de 11 de diciembre de 2014, recaído en el caso C-86/14, León Medialdea contra Ayuntamiento de Huétor Vega, con relación a la extinción de la relación laboral del personal indefinido no fijo, en aplicación de la Directiva de la UE. El caso fue informado por la FSC-CCOO a través de la CES, analizando en primer lugar la procedencia de la admisibilidad de la cuestión prejudicial planteada y realizando un recorrido sobre la jurisprudencia española sobre esta materia, pasando a continuación a analizar lo dispuesto en el artículo 15.5 ET y su encaje en la Directiva 1999/70/UE.

El TJUE ha establecido que no cabe deducir de la cláusula 5 de la Directiva una aplicación directa ante los Tribunales nacionales, pero sí obliga a los Estados miembros a establecer medidas efectivas a fin de evitar y sancionar la utilización abusiva de los contratos temporales, medidas que han de ser efectivas, disuasorias y proporcionadas, como también recuerda el caso Impact contra Minister For Agriculture and Food de Irlanda y otros en la STJUE de 15 de abril de 2008.

El Auto del TJUE vuelve a recordar que la Directiva se aplica, sin distinción, *“a todos los trabajadores cuyas prestaciones sean retribuidas en el marco de una relación laboral de duración determinada que los vincule a su empleador”*. Vinculación que, en el caso del Juzgado de lo Social nº 1 de Granada sometido a su examen, resulta evidente al haberse formalizado dos contratos de duración determinada, convirtiéndose la relación laboral en indefinida no fija, conforme a la normativa nacional aplicable, añadiendo que *“carece de importancia a este respecto que el contrato de trabajo se denomine tras su conversión «contrato indefinido no fijo», dado que, como se desprende del auto de remisión, tal conversión es una sanción por el recurso abusivo a sucesivos contratos de trabajo de duración determinada y no modifica la propia naturaleza de estos contratos”*, encontrándose incluida la trabajadora en cuestión, dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo Marco.

El TJUE se pronuncia sobre el fondo de la cuestión, que gira en torno a la no conformidad con la normativa europea de una norma como la española que no prevé medidas tendentes a evitar la utilización abusiva de los contratos temporales, habida cuenta que la relación indefinida no fija *“puede extinguirse por decisión unilateral del empleador de proveer o amortizar la plaza del trabajador de que se trata, sin abonarle indemnización alguna, dado que no existe ninguna otra medida efectiva en el ordenamiento jurídico interno para sancionar tales abusos”*.

Medidas que han de poner freno a estas actuaciones, que la Directiva califica como contrarias a Derecho y que *“no sólo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo marco”*, al igual que la adopción de las medidas en aplicación del principio de equivalencia, *“no deben ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno”* y en aplicación del principio de efectividad tampoco deben *“hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión”*.

4. Concepto de sociedad mercantil pública y régimen administrativo aplicable

Son sociedades mercantiles públicas básicamente aquellas en cuyo capital social es mayoritaria la participación, sea ésta directa o indirecta, de las AAPP o sus entes dependientes o vinculados.

En su constitución y actuación se someten al Derecho privado, no obstante resultarles de aplicación también determinadas normas de Derecho administrativo en materia presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero o contratación, entre otras.

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en su artículo 166.1.c) define las sociedades mercantiles estatales como *“aquéllas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que,*

conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, integran el sector público estatal, sea superior al 50 por ciento. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a las entidades integradas en el sector público estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas”.

La Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, relativa a las sociedades mercantiles estatales, dispone lo siguiente:

1. Las sociedades mercantiles estatales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

2. Las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus Organismos públicos, se registrarán por el título VII de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación.

5. Principio de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria

Es preciso traer a colación que en nuestro ordenamiento jurídico los principios sostenibilidad financiera y de estabilidad presupuestaria, han sido consagrados como principios rectores de primer orden en el conjunto del sector público, tras la reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011, que dio nueva redacción a su artículo 135. El requisito de autorización previa por ley para emitir deuda pública o contraer crédito por parte del Estado se ha extendido a las Comunidades Autónomas, generalizándose al conjunto de las Administraciones Públicas el sometimiento al principio de estabilidad, así como el carácter inmodificable de los créditos presupuestarios destinados a satisfacer tanto los intereses como el capital del endeudamiento público.

El artículo 135 de la Constitución remite a una Ley Orgánica la adopción de un buen número de decisiones, incluida la fijación del déficit estructural admisible en los Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Hasta la modificación del texto constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria se desarrollaba en dos Leyes, una ordinaria y otra Orgánica, justificado en el hecho de que la regulación del principio de estabilidad afectase a la autonomía financiera de las Comunidades

Autónomas, en cuanto establecía mecanismos de coordinación entre la hacienda estatal y las de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 156.1 CE; dualidad a la que puso fin la mencionada reforma constitucional, habida cuenta que ahora el ar. 135 CE exige una Ley Orgánica para fijar el límite de déficit, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

El artículo 15.1 de la LO 2/2012 establece que en el primer semestre de cada año, el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública, expresados en términos porcentuales del Producto Interior Público nacional nominal, que deberá realizarse teniendo en cuenta las delimitaciones previstas en los artículos 11 a 13 del mismo texto legal; competencia atribuida en exclusiva al Estado, habida cuenta que el informe del Consejo es preceptivo, pero no vinculante.

El artículo 17, por su parte, establece la potestad del Estado para emitir informes sobre el grado de cumplimiento de los citados objetivos lo que, *sensu contrario*, significa que las Comunidades Autónomas están obligadas a proporcionar todo tipo de información que permita efectuar tal control, fruto asimismo de la aplicación del principio de transparencia contenido en su artículo 27.

El título IV, bajo la rúbrica "*Medidas preventivas, correctivas y coercitivas*", se encamina a restablecer el cumplimiento estricto de la norma, desarrollando el régimen jurídico aplicable en caso de incumplimiento, distinguiendo entre medidas preventivas, correctivas y coercitivas, en función del momento y grado de incumplimiento. Todas estas medidas implican, en mayor o menor medida, la intervención de un órgano de control diferente del que debe aplicarlas, estableciendo una suerte de tutela sobre la ejecución presupuestaria.

Especial relevancia adquieren las medidas coercitivas reguladas en el artículo 25 de la LO 2/2012, vinculadas al supuesto de hecho de falta de presentación, de aprobación o incumplimiento del plan económico-financiero o de reequilibrio, vinculando su aplicación a la necesidad de restablecer la senda de la estabilidad y la sostenibilidad financieras, a cuyo fin establece cuáles serán consecuencias del incumplimiento:

- Adopción de un acuerdo de indisponibilidad de créditos presupuestarios que garantice el cumplimiento de los objetivos, sustituyéndose de este modo la voluntad de la Comunidad Autónoma.
- Constitución de un depósito con intereses, equivalente al 0,2% del PIB de la Comunidad Autónoma, que puede convertirse en multa si se incumplen las medidas correctivas en el plazo de tres meses.
- Envío por el Gobierno del Estado de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria, que presentará una propuesta de medidas que resultarán obligatorias para la Comunidad Autónoma incumplidora.

Finalmente, establece que *“No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la Administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas”*.

Al ya de por sí grave problema del principio de estabilidad presupuestaria, hay que añadir la prohibición de contratar que durante los últimos años vienen estableciendo, con carácter básico, las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. Dice la Disposición adicional décima quinta de la LPGE 2015, relativa a la contratación de personal de las sociedades mercantiles públicas, lo siguiente:

Uno. En el año 2015, las sociedades mercantiles públicas a que se refiere el artículo 20 apartado Uno de esta Ley, no podrán proceder a la contratación de nuevo personal.

Esta limitación no será de aplicación cuando se trate de contratación de personal, funcionario o laboral, con una relación preexistente de carácter fija e indefinida en el sector público estatal, autonómico o local en el que, respectivamente esté incluida la correspondiente sociedad mercantil. Los contratos celebrados al amparo de lo establecido en este apartado generarán derecho a seguir percibiendo, desde la fecha de su celebración, el complemento de antigüedad en la misma cuantía que se viniera percibiendo en el Departamento Ministerial, Organismo Público, sociedad, fundación o consorcio de procedencia.

Solo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, podrán llevar a cabo contrataciones temporales.

Además, las sociedades mercantiles públicas que hayan tenido beneficios en los últimos tres ejercicios podrán realizar contratos indefinidos con un límite del 50 por ciento de su tasa de reposición, calculada conforme a las reglas del artículo 21.Uno.3 de esta Ley.

Dos. En el caso de las sociedades mercantiles estatales, la contratación indefinida de personal requerirá, en todo caso, además de lo establecido en el apartado Uno, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del accionista mayoritario.

Asimismo, la contratación temporal en las citadas sociedades, teniendo en cuenta lo indicado en el apartado anterior, se hará de conformidad con los criterios e instrucciones que, previo informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se dicten por el accionista mayoritario de las respectivas sociedades.

Las sociedades mercantiles estatales deberán remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, junto con la solicitud de autorización de la masa salarial, información relativa a la contratación temporal realizada en el ejercicio anterior, detallando el número de jornadas anualizadas y el coste de las mismas.

Tres. Lo dispuesto en el apartado Uno de esta Disposición adicional tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 156.1 de la Constitución.

Opera, como puede observarse, una prohibición de contratar extensible al conjunto del sector público.

En consecuencia, de producirse “nuevas” contrataciones, podría operar tanto la prohibición de contratar contenida en la LPGE como la de hacerlo con vulneración de los principios constitucionales que conforman e informan el acceso al sector público, sin olvidar el preceptivo cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, previa elaboración de memoria técnica y económica que avale la prestación de un servicio más eficaz y eficiente y no más oneroso para las arcas públicas –tendente a evitar objeciones de legalidad y/o presupuestarias por parte de Intervención-, volviendo a los medios propios y revirtiendo las externalizaciones.

6. Reordenaciones del sector público / remunicipalización

No es posible ofrecer una solución uniforme a la múltiple casuística que puede darse en el conjunto del sector público, derivado de las distintas opciones que cada Administración decida adoptar, fundamentalmente en lo concerniente a la reordenación de recursos humanos que llevan aparejados estos procesos, si bien resulta imprescindible a estos efectos conocer y manejar con solvencia los preceptos legales que regulan la institución de la sucesión de empresa y la sucesión de plantillas, en particular el significado y alcance del artículo 44 ET, complementado por la Directiva 2001/23 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 y lo que sobre el particular ha ido fallando el TJUE, así como las disposiciones, en su caso, de los convenios estatutarios aplicables.

Es posible –y en algunos casos resulta exigible por imperativo legal- que se produzca la articulación de procesos de reordenación en el sector público a través de distintas fórmulas jurídicas y operaciones societarias, tales como:

- Supresión de entidades, entes, actividades o servicios –en este caso, que no resulten ser de competencia propia-.
- Fusiones o integraciones de entidades, entes instrumentales o sociedades mercantiles.
- Sustitución por otras entidades o Administraciones en la titularidad de actividades o servicios.

- Gestión directa de servicios procedentes de gestión pública o privada, o por delegación.

La reversión de los servicios públicos a la gestión directa ha de concretar, en primer término, si se pretende operar constante la concesión o prestación del servicio adjudicada a un tercero o por el contrario una vez finalizada esta relación, habida cuenta la diferencia existente entre variar la estrategia –decisión política- una vez finalizado el plazo de adjudicación o hacerlo constante la relación contractual, debiendo advertir que en este último caso la Administración habría de hacer frente a las indemnizaciones que de las resoluciones contractuales o del rescate de la concesión pudieran derivarse a favor del contratista, pudiendo a su vez tratarse de reversiones de distinta procedencia:

- Concesiones de servicios públicos.
- Externalizaciones, tales como la limpieza viaria, recogida de residuos o mantenimiento de zonas verdes.
- Contratos administrativos especiales o contratos típicos que regulan prestaciones de personal de empresas privadas dentro de la organización pública, tales como los servicios de limpieza de edificios, conserjería o vigilancia.
- Colaboración público-privada, arrendamientos operativos -contrato mediante el cual el propietario de un activo transfiere el derecho de uso a otra persona a cambio del pago de un canon periódico-, etc.

De igual modo, habrá de prestarse especial atención a de qué modo se pretende ejecutar la prestación del servicio que se revierte en lo que a personal se refiere, fundamentalmente en aquellos casos en que el servicio en cuestión pretenda prestarse con personal de la propia Administración sin que ello suponga aumento de efectivos –ni, por supuesto, subrogación de personal-, con la consiguiente pérdida de empleo.

Adquiere, asimismo, relevancia digna de mención expresa los óbices derivados del principio de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria referidos en el punto 4 de estas notas, que en el caso de las Entidades Locales, se encuentra si cabe reforzado por lo dispuesto en el art. 86 LRBRL:

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

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

2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento

y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

3. En todo caso, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo III del Título V de esta Ley, cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Todo ello conforma un enorme cúmulo de exigencias legales y formales que necesariamente han de tenerse en consideración, a fin de evitar que una defectuosa actuación termine operando en perjuicio del personal que presta servicios en el servicio rescatado y, más allá, de la preservación del empleo.

6.1. Sucesión de empresa / sucesión de plantillas

El art. 44 ET, en tanto resulta manifestación del principio de estabilidad en el empleo contenido en el art. 35.1 CE, impone la subrogación del nuevo empresario –cesionario- en los derechos y obligaciones laborales del anterior –cedente- y, en consecuencia, la continuidad de las relaciones laborales que se encuentren vigentes, cuando se produce un cambio en la titularidad de una unidad económica entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria.

En cuanto a la Directiva 2001/23/CE, es de aplicación a *"los traspasos de empresas, centros de actividad o de partes de empresas o centros de actividad a otro empresario como resultado de una cesión contractual o de una fusión"*.

Qué cosa ha de entenderse por traspaso, se especifica en el art. 1.1.b) de la misma: *"el de una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados, a fin de llevar a cabo una actividad económica, ya fuere esencial o accesoria"*.

En cuanto al ámbito de aplicación, abarca tanto el privado como el público, siempre y cuando se realice una actividad económica, resultando irrelevante si la prestación se realiza o no con ánimo de lucro o por razones de interés público.

Se excluyen de la aplicación de la Directiva:

- Los supuestos de reorganización administrativa de las autoridades públicas administrativas.
- El traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas.
- Los buques marítimos.

Quedan incluidos en la aplicación de la Directiva:

- Servicios concesión de un organismo de Derecho público, en la medida que su actividad no es propia del ejercicio del poder público.
- La transmisión de una actividad económica de una persona jurídica de Derecho Privado a otra de Derecho Público

La subrogación del nuevo empresario en todos los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior opera *ex lege* cuando se verifica la concurrencia de una transmisión de empresa, de centro de trabajo o de unidad productiva autónoma. Ello significa que se mantienen los derechos y obligaciones ya generados y que continúan las relaciones de trabajo existentes al tiempo de la transmisión.

Supone, asimismo, el mantenimiento de las relaciones de trabajo existentes en el momento de la transmisión. Se trata de una excepción a la regla civilista en cuya virtud el cambio de deudor requiere el consentimiento de la contraparte de la relación obligatoria, y encuentra justificación en el principio de estabilidad en el empleo, pues si la empresa o parte de actividad continúa explotándose pese al cambio de empresario, se mantienen las mismas posibilidades de empleo para los trabajadores adscritos a aquélla. Así pues, las relaciones laborales que existen con el cedente en la fecha de la transmisión se traspasan de pleno derecho al cesionario, aún a pesar de la oposición del cedente o del cesionario.

En este sentido, el TJUE ha sostenido reiteradamente que *“las normas de la Directiva, y en particular las relativas a la protección de los trabajadores en contra del despido por causa de transmisión, deben ser consideradas imperativas en el sentido de que **no pueden establecerse excepciones en perjuicio de los trabajadores**. De ello se deduce que, en caso de transmisión de empresa, el contrato de trabajo o la relación laboral que vincula al personal de la empresa transmitida deja de vincular al cedente y continúa de pleno derecho con el cesionario, debido al carácter imperativo de la protección organizada por la Directiva y so pena de privar realmente a los trabajadores de dicha protección, la transferencia de los contratos de trabajo no puede quedar supeditada a la voluntad del cedente o del cesionario y que, en particular, el cesionario no puede oponerse a la Directiva negándose a cumplir sus obligaciones”*.

El TS ha diferenciado la transmisión de empresas *ex art. 44 ET* de la sucesión de contratas o de mera actividad, considerando que en la sucesión de contratas tan sólo opera la transmisión de personal y, en su caso, la subrogación empresarial, cuando en el convenio colectivo de aplicación se prevea expresamente que, al término de la contrata, todos los trabajadores que, dependiendo del empresario saliente, lleven prestando servicios en las dependencias de la empresa o institución principal que contrata pasarán a depender del nuevo adjudicatario del servicio, manteniendo sus condiciones laborales en idénticas condiciones a las que disfrutaban con la empresa cedente. Esto es, la subrogación en los contratos de trabajo actúa cuando la autonomía colectiva, **en su ámbito de aplicación** –se resalta por lo que más adelante

se dirá-, establezca la obligación de subrogación en los supuestos, sin más, de un cambio en la titularidad de la empresa o también en aquellos otros en que el pliego de condiciones así lo imponga como deber jurídico del nuevo contratista.

Caso contrario, lo único que acontece *"es la finalización de una contrata que se extingue por el transcurso del plazo de concesión o adjudicación y la entrada de un nuevo empleador -sea un nuevo contratista o el empresario principal a quien revierte el servicio o actividad-, no ligado con el anterior por ningún título traslativo respecto de los elementos materiales y organizativos de la empresa"*. Dicho de otro modo, la jurisprudencia entiende que en el encadenamiento de contrata no hay en puridad transmisión, sino finalización de una y comienzo de otra diferente, *"aunque materialmente la contrata sea la misma en el sentido de que los servicios prestados sigan siendo los mismos"*, si bien esta doctrina ha de matizarse en virtud de la teoría de la transmisión de plantilla que la jurisprudencia viene aplicando a la sucesión de contrata cuando el soporte esencial de la actividad económica desarrollada sea precisamente la mano de obra transferida.

Como sabemos, la posibilidad de que la Administración confíe a sujetos ajenos a su propia organización determinadas prestaciones, resulta plenamente admitida por nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, en estos tiempos de ajuste presupuestario y control del gasto público, como se decía al principio, se debate la conveniencia de que la propia Administración o entes de ella dependientes asuman la prestación directa de actividades previamente descentralizadas.

Ante esta situación surge la duda de si los afectados por ese *"trasvase"* podrían aspirar a integrarse en la propia Administración o sector público que asume la prestación del servicio. Para dar respuesta a este interrogante, hay que remitirse a lo anteriormente expuesto, tomando como punto de partida los mismos elementos; si junto con la asunción de la competencia para la prestación del servicio se transmiten los bienes que conformaban su activo, ha de operar el mecanismo de subrogación previsto en el art. 44 ET; por el contrario, en principio si no va acompañado de sustrato material alguno, no entrarían en juego tales previsiones, por cuanto este precepto estatutario señala que la asunción por el nuevo empresario de los derechos y obligaciones laborales del anterior se encuentra condicionada a que medie la transmisión *"de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma"*, requiriendo además que lo transmitido *"afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica esencial o accesorio"*.

Teniendo estos presupuestos, para que la transmisión se acompañe del efecto subrogatorio, es preciso que tenga lugar una efectiva cesión de *"partes individualizadas"* de la entidad empresarial, *"siempre que conserven su identidad"* y que *"lo que se transmita sea susceptible de explotación económica independiente, capaz de ofrecer bienes y servicios al mercado"*, lo que supone en lo que aquí nos

ocupa que quede garantizada la eficiencia de la prestación del servicio público frente a los usuarios por un ente público. Sin embargo, es preciso matizar tal afirmación.

Aunque se parte de que la aplicación del mecanismo subrogatorio en los supuestos en los que el cambio de titularidad en la gestión del servicio público no vaya acompañado por la transmisión de un conjunto de elementos organizados dotados de autonomía productiva, a no ser que la subrogación venga impuesta por el Convenio colectivo aplicable –p. ej, lo dispuesto en el art. 12 del III CU del Personal Laboral de la AGE- o en el pliego de condiciones, lo cierto es que esta tesis restrictiva ha tenido que matizarse tras algunos pronunciamientos del TJUE recogiendo, a tenor de la Directiva 2001/23, de 12 de marzo, una noción funcional de la transmisión y no centrando su atención solamente en la concepción de empresa como organización, de conformidad con la cual *"dicha entidad económica organizada, si bien ha de ser suficientemente estructurada y autónoma, no entraña necesariamente elementos significativos de activo material o inmaterial"*..

En determinados sectores económicos, como los de limpieza y vigilancia, estos elementos se reducen a menudo a su mínima expresión y la actividad descansa fundamentalmente en la mano de obra, de tal modo que un conjunto organizado de trabajadores que se hallan específicamente destinados de forma duradera a una organización común pueden constituir una actividad económica cuando no existen factores de producción, debiendo ser asumida la plantilla por la empresa adquirente en aquellos sectores en los cuales la unidad de producción es esencialmente la mano de obra.

A tenor de esta doctrina, es posible llegar a la conclusión de que las actividades públicas gestionadas indirectamente constituirían *per se* una unidad productiva en sentido funcional y técnico, encaminada a realizar un servicio público definido y delimitado, por lo que las vicisitudes que representen un cambio subjetivo en el ejercicio de la explotación integrarían el supuesto de hecho del art. 44 ET, poniéndose en funcionamiento el efecto subrogatorio *ex lege* de quien se hace cargo del servicio objeto de concesión como una unidad productiva.

Esta interpretación extensiva esbozada por el TJUE en su día –aunque corregida de forma significativa en pronunciamientos posteriores- ha sido asumida por el Tribunal Supremo, para aquellos supuestos en los que el nuevo empresario se hace cargo en términos significativos de calidad y número de una parte del personal del antiguo ente, sin que el hecho de que no se hayan aportado elementos materiales desvirtúe la calificación de lo sucedido para aquellos sectores que no exijan material e instalaciones importantes, sino que descansan esencialmente en la mano de obra.

En los supuestos en que la Administración recupera la competencia para ejercitar una actividad que previamente venía desempeñando un concesionario, si bien el art. 1.1 c) de la Directiva excluye de su ámbito de aplicación *"la reorganización administrativa de las autoridades públicas administrativas y el traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas"*, como ya se ha dicho, el precepto ha sido

interpretado por el TJUE en el sentido de que el mero hecho de que el cesionario de la actividad sea un organismo de Derecho Público o una Administración no permite excluir la existencia de una transmisión comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva, siempre que no se trate de tareas propias del ejercicio del poder público.

A mayor abundamiento, los empleados públicos, protegidos como trabajadores en virtud del Derecho nacional y afectados por una transferencia a un nuevo empleador dentro de la Administración Pública, también se encuentran tutelados por la Directiva, pues si se acogiera la interpretación contraria, según recoge la STJUE 343/98, de 14 de septiembre de 2000, dictada en el asunto Collino, *“importantes categorías de trabajadores que ejercen actividades económicas podrían quedar privados de la protección prevista por la norma comunitaria”*.

Asume, además, el Tribunal de Justicia europeo un concepto amplio de actividad económica, extensivo a *“cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado”*, incluyendo servicios que se prestan en interés público y sin ánimo de lucro, en competencia con los operadores que sí actúan con ese ánimo. Desde esta perspectiva, actividades como la gestión de instalaciones públicas de telecomunicaciones y su puesta a disposición de los usuarios, la limpieza o el mantenimiento o la gestión de actividades ligadas a la intermediación y al mercado de trabajo, quedan ubicadas en el ámbito de la Directiva, permaneciendo al margen únicamente la reorganización de estructuras de la Administración Pública o la cesión de competencias administrativas entre Administraciones cuando afecten a actividades propias del ejercicio del poder público; cuestión, por otra parte, lógica si atendiendo a nuestro ordenamiento jurídico, conforme a lo dispuesto en el art. 9.2 del EBEP, han de realizarse únicamente por personal funcionario.

La subrogación también puede derivar del convenio colectivo aplicable, sobre todo en aquellos sectores de la actividad caracterizados por la prestación de servicios con escaso soporte material y, al tiempo, por un elevado nivel de precarización en el empleo. En estos supuestos, la jurisprudencia parece exigir que, para que la subrogación tenga lugar, ésta ha de *“aparecer impuesta por norma sectorial eficaz”* y ejercerse en los términos estrictos y con el alcance en la misma señalada, que generalmente no será la totalidad del régimen subrogatorio previsto en el art. 44 ET.

Se trata de cláusulas convencionales, en virtud de las cuales se obliga al gestor del servicio público entrante a incorporar a su plantilla a los trabajadores adscritos a la concesión por el anterior adjudicatario, garantizándoseles así su continuidad en el empleo, de modo que, al no existir una regla general ni de subrogación ni de no subrogación, el derecho reconocido en el Convenio colectivo no ha de tener connotaciones ni más o menos excepcionales que cualquier otro derecho reconocido en el mismo, de modo que no habrá de analizarse si concurren o no las condiciones legales de subrogación, sino ceñirse al acatamiento y cumplimiento de las disposiciones convencionales.

El problema de estas cláusulas convencionales en favor del traspaso de trabajadores en el supuesto de sucesión de contratistas se complica cuando la gestión del servicio revierte a la Administración u otro ente público de ella dependiente, dado que dicha regulación convencional únicamente puede afectar a las empresas incorporadas al ámbito personal del convenio, pero nunca a empleadores en él no incluidos; es decir, el convenio colectivo *"ni puede contener cláusulas obligacionales que afecten a quienes no son parte en la negociación ni, en su contenido normativo, establecer condiciones de trabajo que hubieran de asumir empresas que no estuvieran incluidas en su ámbito de aplicación"*, razón por la cual la subrogación incorporada en una norma paccionada –por ejemplo, un convenio sectorial- no obligaría a la Administración, a menos que ésta fuera firmada por dicho órgano público asumiendo el compromiso, en los casos de reversión, de mantener las relaciones de trabajo suscritas con la antigua concesionaria –entre otras muchas, STS de 22 de mayo de 2000-.

Tampoco hay que perder de vista que en alguna entidad local de escasas dimensiones, es el Convenio sectorial el que regula las condiciones de trabajo del personal laboral. Aquí surgirá la duda de si la Administración que pase a prestar directamente el servicio se debería subrogar en la posición de la empresa anterior; entiendo que en tales supuestos la respuesta ha de ser afirmativa, pasando los afectados a ser considerados indefinidos no fijos al servicio del ente público en cuestión si fueran trabajadores fijos de la empresa anterior.

Un breve repaso a los pronunciamientos del TJUE

1. La sentencia de 15 de octubre de 1996 dictada por el TJUE en el Asunto C-298/1994, Henke, señaló que no opera la sucesión cuando se produce una reestructuración en las Administraciones públicas, traspasándose determinadas funciones a otro ente u organismo público. En este caso, la señora Henke prestaba servicios como secretaria del alcalde. A raíz de una agrupación de municipios a la que se encomiendan las competencias administrativas, es despedida. La sentencia niega la aplicación de la Directiva, amparándose en su Exposición de Motivos, en la que figuran elementos finalistas de protección de los trabajadores ante situaciones económicas negativas, llegando a la conclusión que *"no constituye una «transmisión de empresa», en el sentido de la Directiva, la reorganización de estructuras de la Administración pública o la cesión de competencias administrativas entre Administraciones públicas"*, en tanto que *"dicha cesión del municipio a la agrupación de municipios sólo afectó a actividades propias del ejercicio del poder público. Aun suponiendo que estas actividades incluyeran aspectos de carácter económico, éstos sólo podrían ser accesorios"*.
2. Sentencia de 26 de septiembre de 2000, Asunto C-175/99, Mayer. Sí opera la Directiva cuando la transmisión de actividad se produce de una persona jurídica sometida a Derecho privado a otra de Derecho público, especialmente cuando el

servicio que se prestaba por aquélla no puede entenderse, de entrada, como público.

3. Sentencia de 25 de enero de 2001, Asunto C-172/1999, *Oi Liikenne*. Resulta de aplicación la Directiva al supuesto de transmisión entre empresas privadas a las que una persona jurídica de Derecho público haya concedido sucesivamente, al término del procedimiento de adjudicación de un contrato público
4. Sentencia de 24 de enero 2002, Asunto C-51/2000, *Temco*. Resulta también de aplicación la Directiva, aunque el objeto de la transmisión sea una subcontrata, en lugar de una contrata.

El concepto de empresa puede obtenerse, desde una vertiente objetiva, de lo previsto en el art. 1.2 ET o bien de las disposiciones mercantiles, si bien la doctrina se ha inclinado por una opción teleológica-economicista, al entenderse que por tal hay que considerar *“una organización de bienes, actividades y relaciones de muy variada condición constitutiva de un todo susceptible de ser objeto de negocios jurídicos”* o *“un conjunto orgánico de bienes y derechos encaminados a la producción de bienes y servicios”*. O, en palabras del TJUE: *“cualquier entidad económica organizada de forma estable, es decir, un conjunto organizado de personas y elementos que permite el ejercicio de una actividad económica que persigue un objetivo propio”*, si bien el concepto empresa afecta también a las entidades sin ánimo de lucro.

En cuanto al “centro de trabajo”, es de aplicación directa la previsión del art. 1.5 ET, surgiendo los problemas hermenéuticos respecto de las *“unidades productivas autónomas”* o *“partes de centro de actividad”*, en aquellos casos en los que lo que se transmite es, pura y llanamente, “actividad”, de modo que el cambio de titular no tiene una afectación física o jurídico-mercantil.

La figura de la sucesión exige que el traspaso afecte a una entidad económica que conserve su identidad como tal, pero esto puede ser entendido en un doble sentido: bien desde la perspectiva “actividad”, de modo que sería suficiente con que se prosiga con la actividad que ejercía la cedente o bien desde el punto de vista organizativo, que añade al traspaso de actividad la transmisión de los elementos que son necesario para ello o suponen la base de actuación de la entidad.

Lejos de tratarse de una cuestión dogmática, como vamos viendo sus efectos prácticos son relevantes. A modo de ejemplo, si consideramos que el servicio de vigilancia de una empresa es una entidad económica con identidad propia, la teoría que basa su punto de vista en la “actividad” afirmará que existe una sucesión si se produce cambio de contratista; en tanto que la noción organizativa negará tal cosa.

Incluso en algunas sentencias en que el TJUE ha determinado la inexistencia de sucesión, precisa que hay que examinar todas las circunstancias presentes en el caso concreto, de modo que el hecho de la transmisión o no de bienes materiales o inmateriales, que el nuevo empresario se haga cargo o no de la mayoría de trabajadores, que haya transmisión o no de clientes o el grado de analogía de las

actividades antes y después de la transmisión, son aspectos parciales de la necesaria evaluación de conjunto y no pueden apreciarse de forma aislada, de tal modo que las valoraciones de hecho necesarias para determinar si hay o no una transmisión competen al órgano jurisdiccional nacional, teniendo en cuenta los criterios de interpretación señalados por el TJUE, ofreciendo éste pautas que han de seguir los tribunales nacionales:

- Juicio de pervivencia de la actividad. Consiste en apreciar si tras la transmisión la entidad económica continúa existiendo o es retomada por el nuevo empresario con las mismas o similares actividades
- Juicio de elementos adicionales concurrentes. Realizada la anterior valoración, debe apreciarse la concurrencia de otros elementos adicionales como el tipo de empresa o de actividad, si el nuevo empresario se hace cargo o no de la mayor parte de trabajadores, si se transmiten clientes o elementos patrimoniales, etc.

En cada caso, más allá de la formalidad de si se transmite una empresa, centro de trabajo, una parte de ambos o una unidad productiva autónoma, se trata de determinar, para que se apliquen las garantías de la Directiva y de nuestra normativa interna, si el núcleo productivo traspasado va a seguir perviviendo en la nueva ocupadora, debiendo valorarse además otros elementos concurrentes.

En definitiva, habrá que estar a la concurrencia de elementos de cada caso concreto para determinar si el personal del sector público o que presta servicios para el mismo en una concesionaria, como consecuencia de reordenaciones de diversa índole, ha de ser subrogado o no, en qué forma y con qué alcance.

Sí pueden apuntarse algunas situaciones de las que es posible extraer consecuencias comunes en aquellos casos en que proceda la aplicación de lo dispuesto en el art. 44 ET, bien sea por vía legal, convencional o administrativa –pliegos de adjudicación-:

1. Los trabajadores de una mercantil pública o privada cuya actividad quede absorbida por la propia Administración o ente público dependiente de ella, pasarán a formar parte de la nueva entidad, con las siguientes especificidades:
 - La naturaleza jurídica de su relación contractual será fija –si obtuvo plaza mediante proceso selectivo en concurrencia competitiva, respetando los principios constitucionales de acceso al empleo público-, indefinida no fija o temporal, en función de la que tuviere en origen.
 - La mera incorporación no hace que se adquiriera la condición de empleado público. Esto supone el mantenimiento de las condiciones de origen, quedando circunscrita la movilidad por cualquier vía –ascensos, traslados, etc.- a la unidad productiva que guarde identidad con la entidad absorbida, fusionada o extinguida.
2. El cambio doctrinal operado en el Tribunal Supremo respecto de la consideración del trabajador indefinido no fijo implica que el vínculo laboral no puede extinguirse

por mera voluntad del empleador, amortizando la plaza o no interesando su cobertura, debiendo seguirse los trámites del art. 51 o 52 ET, según se trate de despido colectivo u objetivo, respectivamente, computando estas extinciones en el cálculo de los umbrales del despido colectivo, con derecho a la obtención de la indemnización que corresponda.

3. En distintas normas se viene haciendo uso de la “resucitada” figura de las adscripciones “a extinguir”. La propia Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, publicada en el BOE de 17 de septiembre de 2014 contempla esta condición para salvaguardar al personal fruto de diversas operaciones societarias. Así ocurre con:
 - La Obra Pía de los Santos Lugares. “El actual personal propio contratado en régimen de derecho laboral por la Obra Pía de los Santos Lugares **tendrá la consideración de ‘a extinguir’, amortizándose los puestos de trabajo que actualmente ocupa el mismo cuando queden vacantes por fallecimiento, jubilación o cualquier otra causa legal,** y se podrán dar de alta, en su caso, en la misma condición de personal laboral, siempre que sea necesario para garantizar la continuidad del ejercicio de las funciones que vienen desarrollándose a través de los mismos y como personal del ámbito del Convenio Colectivo único de la Administración General del Estado.
 - Incorporación del personal de la Fundación Universidad.es al Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos o al Organismo Autónomo Universidad Internacional Menéndez Pelayo –dependiendo de sus funciones- desde el momento de su extinción, con la misma situación, antigüedad y grado que, en su caso, tuvieron, subrogándose el Organismo correspondiente en los contratos de trabajo concertados con personal sujeto a contrato laboral. En todo caso, la incorporación del personal procedente de la fundación se realizará, en su momento, con la condición de «a extinguir» y sin que, en ningún caso, este personal adquiera la condición de empleado público. Únicamente podrá adquirir la condición de empleado público mediante la superación de las pruebas selectivas que, en su caso, se puedan convocar por la Administración Pública a la que se incorpora, en los términos y de acuerdo con los principios contenidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
 - Traspaso de la Sociedad Estatal España, Expansión Exterior, S.A. a ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX). *“En todo caso, la incorporación del personal procedente de la Sociedad Estatal España, Expansión Exterior, S.A. se realizará en su momento con la condición de «a extinguir» y sin que en ningún caso este personal adquiera la condición de empleado público. Únicamente podrá adquirir la condición de*

empleado público mediante la superación de las pruebas selectivas que, en su caso, se puedan convocar por la Administración Pública a la que se incorpora, en los términos y de acuerdo con los principios contenidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril”.

La cualidad de “a extinguir” tiene su importancia, por cuanto, como puede observarse, establece un cierto “blindaje” que equipara la situación del personal indefinido no fijo al excluir convocatoria alguna para la cobertura de las plazas, por la propia razón intrínseca que conlleva la naturaleza de plaza “a extinguir”, por lo que la incorporación de esta figura en la ejecución de las transferencias de personal configura un refuerzo en la garantía de estabilidad en el empleo de las personas afectadas por estas reordenaciones.

Sin perjuicio de que quien esto suscribe entiende que también la extinción de la relación laboral que tiene su origen en la cobertura de la plaza por un tercero que la obtiene en buena lid, desbancando a quien venía ocupándola, en los casos en que se han producido encadenamientos de contratos, fraude en la contratación o cualquier otra figura análoga, ha de entrar en juego la Directiva 1999/70/CE, de modo que al no adquirir estabilidad en el empleo por aplicación de los principios constitucionales de acceso al empleo público, la única forma de sancionar a la Administración –en sentido amplio- incumplidora es la obligación de indemnizar. Así lo entiende el TJUE en la sentencia dictada en los asuntos acumulados C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13 y C-418/13, Raffaella Mascolo y otros vs Ministero dell’Istruzione, dell’Università e Della Ricerca.

7. A modo de conclusión

Si bien, en lo que a remunicipalización de servicios se refiere, en principio parece que lo más sensato sería estudiar los trámites a seguir en el caso concreto una vez finalizado el contrato o en su caso resolverlo por incumplimiento del contratista, existe la posibilidad de acudir a la vía que brindan los artículos 210 y siguientes del TRLCSP, que permite resolver un contrato por causa de interés público, si bien ello no exime de tener que contemplar y hacer frente a la indemnización debida al contratista.

En todo caso, resulta preciso que en la reversión se justifiquen tanto las causas de interés público que concurren, como la opción por la gestión directa como solución más ventajosa, como claramente expone la STS de 5 de abril de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en los siguientes términos:

“El artículo 77, número 10 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, al igual que el artículo 127 del Reglamento de Servicios, artículo 127.1, faculta a las Corporaciones para dejar sin efecto la concesión antes del vencimiento, si lo justificasen las circunstancias sobrevenidas de interés público, mediante resarcimiento de los daños que se causasen, o sin él cuando no procediese; de esta forma se configura lo que podríamos denominar el rescate forzoso, como una especie de potestad expropiatoria para las concesiones de servicios públicos, por razones de interés público,

expresamente contemplada en el artículo 41 de la Ley de Expropiación Forzosa y sujeta como toda expropiación a una indemnización determinada; frente al rescate contractual, que también opera como causa de extinción de la concesión antes de su expiración normal, en virtud de las cláusulas establecidas en el pliego de condiciones, en cuyo caso la indemnización del concesionario se realiza según las modalidades previstas en el contrato - artículos 232, 233 y 274 del Reglamento General de Contratación, de 25 de noviembre de 1975, y sentencia de este Tribunal de 25 de septiembre de 1987-. Pero, en uno y otro supuesto, el rescate del servicio supone una reversión anticipada, cuyo motivo se encuentra en la conveniencia para el interés general de que el servicio sea gestionado en lo sucesivo por la propia Administración o a través de un ente público dependiente de la misma”.

A ello hay que añadir, como ya se ha dicho, que las necesidades de financiación del servicio –entre las que se encuentra la partida dedicada a Capítulo I: Gastos de personal- han de conjugarse dentro del marco de estabilidad presupuestaria, debiendo adecuar la Administración de que se trate su actuación a los planes de saneamiento o ajuste en que esté inmerso.

A renglón seguido ha de perfilarse la fórmula de gestión directa en que se va a prestar el servicio, resultando para ello un escollo las limitaciones existentes para la creación –cuando no el propio mantenimiento- de entes instrumentales, fundamentalmente en lo que a las Administraciones Locales se refiere, que han visto limitada seriamente su propia autonomía a la hora de instrumentar la gestión de sus propios servicios, debiendo además para el caso de pretender instrumentar la gestión directa mediante sociedad mercantil o EPE –independientemente del servicio de que se trate-, debe elaborar y aprobar una memoria de la actividad, conforme a lo dispuesto en el artículo 85.2 LRBRL:

1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.

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

A) Gestión directa:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

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

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

propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

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

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.

En los aspectos laborales, en los términos expuestos, opera la sucesión de empresas y subrogación de las relaciones laborales ex art. 44 ET, en consonancia con lo dispuesto en el art. 120 TRLCSP, produciéndose una sucesión por imperio de la ley y pasando los trabajadores a integrarse en el sector público en calidad de personal indefinido no fijo. No obstante, tal sucesión no tendría lugar -STJUE de 20 de enero de 2011- en los siguientes supuestos:

- Cuando el servicio se preste con los medios de personal con que cuente la Administración.
- Cuando el personal haya sido seleccionado con anterioridad al rescate del servicio.

Un escollo no menor a salvar reside en las restricciones a nuevas contrataciones, aumentos de plantilla e incluso creación de organismos públicos, también comentados. Sobre ese particular, es posible utilizar precisamente la existencia de déficit presupuestario como causa de interés público para abordar el retorno a la gestión directa –cuestión que puede articularse mediante legislación propia de las Comunidades Autónomas-, así como la utilización de lo previsto en el art. 127 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. A este argumentarlo hay que unir los principios constitucionales que han de regir la actuación de las Administraciones públicas y más en concreto los artículos 103, por el que ha de servir “con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho” y el art. 31, que obliga a que la programación y ejecución del gasto público responda a los criterios de eficiencia y economía.

Como puede observarse, las soluciones paccionadas, legales o reglamentarias, adoptadas en las reordenaciones del sector público, pueden tener contenidos muy diversos y en buena parte se hace depender de cuál sea la voluntad política que anima a cada Administración en cada caso, lo que no es óbice para conocer e intentar hacer valer en la medida que ello resulte posible, las alternativas menos gravosas fundamentalmente para el mantenimiento del empleo.

La transparencia predicable de la actuación de las Administraciones y el sector público en su conjunto, cuya implementación goza hoy de consenso político hace que pueda

generarse mayor confianza en la gestión directa de los servicios, por el propio control que puede realizar la ciudadanía, las instituciones y los propios interlocutores sociales, lo que no es posible cuando se gestiona de forma indirecta, pues no deja de tratarse de una gestión privada del interés público, en el que no cabe confundir –como decía el verso de Serrat- valor y precio.