



Universidad  
de La Laguna  
Facultad de Derecho



**Grado en:** Relaciones Laborales

**Facultad de Derecho**

**Universidad de La Laguna**

**Curso:** 2017 - 2018

**Convocatoria:** Junio

## **LA RECUPERACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

THE RECOVERY OF THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES BY  
PUBLIC ADMINISTRATIONS.

**Realizado por las alumnas:** Paula García Hernández y Yoselin Herrera Alegría

**Tutorizado por la Profesora:** Dulce María Cairós Barreto

**Departamento:** Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa

**Área de conocimiento:** Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

---

**INDICE**

---

<b>1. ABSTRACT/RESUMEN</b> .....	3-4
<b>2. ABREVIATURAS</b> .....	5
<b>3. INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>4. LA RECUPERACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b> .....	7
4.1. Antecedentes.....	7-8
4.2. Formas de recuperar el servicio público.....	8-10
<b>5. LA REVERSIÓN DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b> .....	11-12
<b>6. REMUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS</b> .....	13-15
6.1. Causas que impulsan el rescate del servicio público.....	15-17
6.2. Riesgos.....	17
6.3. Supuestos.....	18-23
<b>7. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS</b> ...	24-25
<b>8. GESTIÓN DIRECTA O INDIRECTA</b> .....	26-28
<b>9. PROBLEMAS LABORALES</b> .....	29-34
<b>10. CONCLUSIONES</b> .....	35-36
<b>11. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	37-39

## 1. ABSTRACT/RESUMEN

---

ABSTRACT
<p>The objective of this work has been to know the process of the recovery of public services that affects worldwide, European and Spanish. It is a question that has gained special relevance in recent years, given that Public Administrations want to recover the service due to the bad management that private companies have carried out, as well as the high economic costs of having privatized services.</p> <p>The public service is extremely important for society, so the Administration is responsible for ensuring that they are provided in conditions of equality, quality, efficiency and, above all, fighting for the defense of services that are available to all citizens.</p> <p>The advantages and disadvantages of the direct and indirect management form are analyzed, proving that the change can be made when it is shown that the private companies that provide the service do it incorrectly, in other cases, it will not be necessary to proceed to remunicipalization, because it has been concluded that the way of managing the service will depend on the degree of importance it has for society, there are also forms of collaboration between the public and private sector that if managed correctly and always that the Administration exercises exhaustive control over these essential services can be very efficient, providing services with a high level of quality.</p>

**Keywords:** municipalize, remunicipalization, reversion, reinternalization, local public services, direct management and indirect management.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo ha consistido en conocer el proceso de la recuperación de los servicios públicos que afecta a nivel mundial, europeo y español. Es una cuestión que ha cobrado especial relevancia en los últimos años, dado que las Administraciones Públicas quieren recuperar el servicio debido a la mala gestión que ha protagonizado las empresas privadas, así como los altos costes económicos al tener privatizado los servicios.

El servicio público es de vital importancia para la sociedad por lo que la Administración es la responsable de garantizar que se presten en condiciones de igualdad, calidad, eficiencia y sobre todo luchando por la defensa de unos servicios que estén al alcance de todos los ciudadanos.

Se analizan tanto las ventajas como los inconvenientes de la forma de gestión directa e indirecta, comprobando que se puede proceder al cambio cuando se demuestre que las empresas privadas que prestan el servicio lo realicen de manera incorrecta, en otros casos, no será necesario proceder a la remunicipalización, porque se ha llegado a la conclusión de que la forma de gestionar el servicio dependerá del grado de importancia que este tenga para la sociedad, asimismo existen formas de colaboración entre el sector público y privado que si se gestionan de forma correcta y siempre que la Administración ejerza un control exhaustivo sobre esas prestaciones esenciales podrán ser muy eficientes proporcionando unos servicios con alto nivel de calidad.

**Palabras clave:** municipalizar, remunicipalización, reversión, reinternalización, servicios públicos locales, gestión directa y gestión indirecta.

## 2. ABREVIATURAS

---

- CE: Constitución Española
- EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público
- ET: Estatuto de los Trabajadores
- IDIS: Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad
- LBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
- LCSP: Ley de Contratos del Sector Público
- LGS: Ley General de Sanidad
- LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
- LSC: Ley de Sociedades de Capital
- RSCL: Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
- SJS: Sentencia del Juzgado de lo Social
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo
- STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- UE: Unión Europea

### 3. INTRODUCCIÓN

---

Este Trabajo Fin de Grado se encuadra en el ámbito del Derecho del Trabajo y Seguridad Social con especial alusión a la reversión de servicios públicos por parte de las Administraciones Públicas teniendo como objetivo principal conocer la situación actual de la prestación de los servicios públicos en España y determinar por qué las Administraciones tratan de recuperar la prestación de los servicios que hasta ese momento habían delegado a empresas privadas. Los servicios públicos son fundamentales porque satisfacen necesidades básicas e imprescindibles para los ciudadanos, tales como el servicio sanitario, servicio de abastecimiento y depuración de aguas, servicio de limpieza, entre otros. A este proceso de recuperación se le denomina «*remunicipalización*» el cual se ha desarrollado tanto a nivel internacional como nacional, sin embargo, este trabajo se centra en analizar el ámbito nacional, concretamente en el entorno local. Este proceso ha dado lugar a muchas controversias, porque anteriormente era el Estado quien dirigía directamente los servicios, más tarde se procedió a ceder estas actividades al sector privado debido a que las Administraciones no contaban con los recursos necesarios para ello, actualmente son muchos los ayuntamientos que están optando por recuperar la gestión directa.

El trabajo principalmente trata de explicar el proceso de remunicipalización en el que se señalan las causas que impulsan el rescate del servicio público, asimismo, se explican una serie de supuestos para saber con mayor exactitud cómo se gestionan estos servicios. Del mismo modo se analiza el contrato de gestión de servicios públicos exponiendo las diferentes modalidades que se encuentran en la legislación actual para gestionarlo, igualmente se destacan las ventajas e inconvenientes que ofrecen los diferentes sistemas de gestión. Finalmente se han abordado los problemas laborales que repercuten principalmente a los trabajadores, dado que con esta transformación resulta impredecible conocer cuál es la situación en la que se encuentran tras la reversión de la prestación del servicio.

## 4. LA RECUPERACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

---

### 4.1. Antecedentes

Preliminarmente, el Estado gestionaba directamente todos sus servicios pero es a partir del siglo XIX cuando la gestión de servicios públicos comienza a recaer bajo el control de empresas privadas. Fue la baja eficiencia con la que se prestaban los servicios lo que incitó a los municipios de toda Europa a encargarse de la gestión de éstos. En general, dio lugar a la expansión de monopolios privados para la prestación de los servicios, estos se daban exclusivamente a quienes pudieran costearlos. Además, no se tenían en cuenta las implicaciones ambientales (a título de ejemplo, diversas empresas suministraban el agua pero no se centraban en las condiciones higiénicas).

Este problema se ha producido en varios países europeos. Un ejemplo de ello es el caso de Italia en 2011, cuando muchos ciudadanos italianos exigieron al gobierno que la gestión del agua no estuviese a cargo del sector privado. Esto supuso que en junio de 2011 se realizara un referéndum en el que los italianos decidieron la no privatización de los servicios del sector.

En España se produjo una situación parecida, puesto que, desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, surgen las llamadas sociedades mercantiles propias de los ayuntamientos para la prestación de servicios públicos. Es a partir de la Segunda Guerra Mundial, con la aparición del Estado Social y su necesidad de garantizar el mayor número de servicios públicos cuando comienzan a ser responsabilidad de la Administración.

Sin embargo, esta transformación de la Administración conllevó un crecimiento desmesurado de los recursos humanos, financieros, materiales, etc. al servicio del

sector público, pero que años más tarde sería objeto de polémica con la denominada «*crisis fiscal*» y el crecimiento ilimitado de la Administración.

A partir de ese momento aumentaron las voces que reclamaban un cambio en las formas y en los medios para gestionar el sector público. Así, se tuvo que hacer a un lado, y dar paso a la privatización, desregularización, así como a la liberalización de sectores estratégicos en nuestra economía. Se comienza hablar de un Estado garante y no prestador.<sup>1</sup>

En la actualidad, son muchos los países que se están replanteando asumir de forma total la gestión directa de los servicios porque existen funciones que no se pueden descentralizar y requieren de la responsabilidad y control absoluto por parte de éstos. Recientemente se va imponiendo la idea de que la gestión de los servicios públicos locales debe volver a la gestión directa por parte de las Administraciones Públicas, este término se conoce como remunicipalización, se trata de un fenómeno que da nombre a la recuperación de la prestación de servicios por parte de las Administraciones Públicas, es decir, supone recuperar la gestión directa de servicios públicos que en la actualidad se prestan de forma indirecta<sup>2</sup>, por tanto, se está cuestionando que el Estado es quien debe proporcionar y gestionar estos servicios considerados esenciales para la sociedad.

#### **4.2. Formas de recuperar el servicio público**

La Administración Pública apostó por la descentralización, conocida como un sistema de organización empresarial dirigida a conseguir la reducción de costes mediante el desplazamiento hacia el exterior de la actividad empresarial.

---

<sup>1</sup> Castillo Blanco, F. A., *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*, CEMICAL, Barcelona, 2017, p. 19.

<sup>2</sup> Font i Llovet, T. y Díez Sánchez, J.J., *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión*, Iustel Publicaciones, Madrid, 2017, p. 41.



Actualmente, trata de recuperar la gestión de algunos servicios mediante los mecanismos existentes, destacando los siguientes:

#### Revocación

Se trata de una forma anticipada de finalizar una concesión por razones de interés público, siendo revocada por la autoridad pública que la otorgó, además deberá estar plenamente fundada y motivada obligando a cubrir los daños y perjuicios ocasionados.

#### Caducidad

Se basa en el incumplimiento de las obligaciones que se habían impuesto al concesionario, pudiendo hacerlo de forma anticipada.

#### Rescate

Consiste en la declaración del órgano contratante que da por terminada la concesión fundada en razones de interés público y requiere la acreditación de que la gestión directa es más eficaz.

#### Renuncia

Este método no está contemplado en la LCSP<sup>3</sup>. Se caracteriza porque el concesionario no quiere continuar con la prestación del servicio, sin embargo, solo podrá extinguir la relación cuando la ley se lo permita.

#### Quiebra

Esta forma de extinción no está contemplada en las leyes administrativas, no obstante, según establecen las leyes mercantiles la persona jurídica sujeta a quiebra no puede continuar con la realización de actos mercantiles por lo que la concesión debe

---

<sup>3</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento. (LCSP).

concluir. La quiebra puede dar lugar a un concurso de acreedores, que consiste en nombrar a un administrador para que organice los bienes de la sociedad a concurso para que se puedan pagar las deudas de la empresa, primero a los trabajadores, segundo a los acreedores, y así sucesivamente.

#### Finalización del plazo de concesión

Este es el modo habitual de la extinción, consistente en el plazo que la autoridad atribuye al concesionario para explotar el servicio. Los bienes afectados pasarán a depender directamente de la Administración sin que suponga asumir algún coste.

#### Secuestro

La aplicación del secuestro sólo se puede producir ante una infracción grave, además, se puede aplicar cuando el concesionario cometa alguna infracción leve que ponga en riesgo el servicio. La finalidad de este método es garantizar el interés público. El secuestro se notificará al concesionario, dentro de los plazos establecidos, y si éste no responde se procede a ejecutar el mismo.

#### La muerte del concesionario

La muerte del concesionario supone como regla general la terminación de la concesión que deberá afectar a una obligación vital por parte del concesionario, concluyendo en el fin de la concesión, sin embargo, en el artículo 212 de LCSP señala: *«que la Administración podrá acordar la continuación del contrato con sus herederos o sucesores»*.

## **5. LA REVERSIÓN DE LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

---

El concepto de servicio público se debe entender como un conjunto de actividades y prestaciones que deben proporcionar inmediatamente las Administraciones Públicas porque es un derecho fundamental de todos los ciudadanos para favorecer su bienestar social. Generalmente, son servicios básicos puesto que son los ciudadanos quienes hacen frente al pago a través de sus cooperaciones económicas. El término público se entiende como aquello que no puede ser mercantilizado, los poderes públicos tienen la obligación de controlar y asegurar una protección social en situaciones de necesidad, como pueden ser el desempleo, las pensiones, la educación, la vivienda y la salud, además redistribuye la riqueza entre todas las personas de forma igualitaria porque la sociedad escasea de los mismos recursos y nadie se debe lucrar con intereses particulares.

La doctrina señala el servicio público como: *«toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante»*<sup>4</sup>

En el artículo 291 de la LCSP se detalla el proceso de reversión, señalando que cuando finalice el plazo de la concesión, el servicio se revertirá a la Administración, teniendo la obligación el contratista de entregar las obras e instalaciones a las que estuviera obligado y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados, y además los bienes afectos a la concesión que vaya a recuperar la Administración no podrán ser objeto de embargo.

---

<sup>4</sup> Tornos Mas, J., “Servicios públicos y remunicipalización”, *Derecho PUCP*, n. 76, 2016, pp. 51-76.

Actualmente, el debate se centra en determinar qué actividades del servicio público deben ser gestionadas directamente por las Administraciones y cuáles pueden delegarse a empresas privadas manteniendo siempre una regulación y control por parte de la Administración, debido a que en el mercado han surgido fallos que han requerido la intervención de organismos públicos. Un ejemplo de ello es el servicio del agua que debe ser gestionado por la Administración, ya que a diferencia de otros servicios el agua es un derecho fundamental vinculado a la vida, además la Directiva 2000/60, de 23 de octubre señala que: «*el agua no es un bien comercial como los demás*»<sup>5</sup>

Asimismo, el servicio público no supone la exclusión total de la iniciativa privada, porque existen servicios públicos que siempre se han prestado de forma simultánea con la actividad privada. El Estado velará por qué las actividades que se realizan de forma indirecta se desarrollen de forma lícita, controlando que se acceda a estas prestaciones en régimen de igualdad tratando de buscar una prestación de calidad y continuada en el tiempo, un ejemplo de estos servicios públicos es la educación. Con el proceso de remunicipalización aparece la preocupación de las empresas privadas al ver reducido su ámbito material de actuación, porque con el paso del tiempo se ha demostrado que el sector público presta los servicios con mayor calidad y menor coste, a diferencia del sector privado que su principal objetivo es obtener beneficios. Conforme a la normativa comunitaria en su artículo 14 del TFUE<sup>6</sup> establece que los Estados Miembros velarán porque dichos servicios se presten bajos los principios y condiciones, especialmente económicas y financieras para llevar a cabo su cometido. Además, el protocolo número 26<sup>7</sup> sobre este artículo señala la preocupación de la existencia de servicios necesarios para garantizar la cohesión social debiendo ser protegidos por la Unión Europea.

<sup>5</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000.

<sup>6</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el 12 de junio de 1985.

<sup>7</sup> Protocolo (nº 26) sobre los servicios de interés general.

## **6. REMUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

---

La Remunicipalización de los servicios públicos surge a principios del siglo XX, concretamente con la aparición del Estatuto Municipal de 1924<sup>8</sup>, Primo de Rivera pretendía que los ayuntamientos tuvieran una mayor independencia económica y mejores recursos financieros para ejecutar obras públicas y ofrecer los servicios indispensables para los ciudadanos (sanidad, suministro eléctrico), sin embargo, la democratización de los ayuntamientos nunca se produjo, a consecuencia del aumento del gasto público municipal. Posteriormente, le sucedieron los textos legales de la Ley 17/1945<sup>9</sup> y el Decreto de 1955<sup>10</sup>, por consiguiente, la Administración Pública comienza a ser titular de los servicios para garantizar su buen funcionamiento. Fue a partir de los años ochenta, con la corriente neoliberal<sup>10</sup> cuando las Administraciones delegan a empresas privadas a favor de la iniciativa privada para solucionar los problemas de la actividad pública.

Por tanto, volviendo al concepto, la remunicipalización se puede definir como un proceso en el que las entidades públicas buscan recuperar la gestión directa de algunas actividades o servicios que fueron descentralizadas por medios de gestión indirecta. En términos más estrictos la reinternalización de los servicios supone la existencia de un servicio que ya estaba municipalizado, es decir, como bien señala la doctrina: *«Frente a su usual utilización debe señalarse que el término remunicipalización no está recogido en el Diccionario de la Real Academia Española. Esta falta de acepción viene determinada por el hecho de que, en realidad, no nos encontramos ante un supuesto en*

---

<sup>8</sup> Estatuto Municipal de 9 de marzo de 1924.

<sup>9</sup> Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local.

<sup>10</sup> Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953.

<sup>11</sup> Corriente económica y política basada en una amplia liberalización de la economía, libre comercio, reducción del gasto público de la intervención del Estado en la economía en favor del sector privado.

*el que vuelva a municipalizarse la prestación de un servicio público, pues nunca ha salido de la esfera de la Administración, sino que se trata de supuestos en los que habiéndose acudido a modalidades de gestión indirecta, el titular de la competencia pasa a prestar el servicio público directamente, a través de sus propios medios»<sup>12</sup>*

Actualmente, el ámbito municipal está regulado en la LBRL.<sup>13</sup> En estos últimos años es cuando se comienza a divisar una tendencia cambiante dirigida a incrementar la intervención pública en la gestión de los servicios, ya sea por las causas económicas o sociales que se verán más adelante. La sociedad solicita mayor eficiencia y calidad en el servicio. Se está haciendo notable en los ayuntamientos recuperar sobre todo los servicios de agua y electricidad.

Un ejemplo de ello es el Ayuntamiento de Valladolid en Julio de 2017 recuperó de manera efectiva la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales, a través de una entidad pública empresarial local que funciona bajo el nombre comercial de Aquavall. Como señala Alarías Sánchez, concejala de Medio Ambiente y Sostenibilidad del Ayuntamiento Valladolid: *«El trabajo técnico que hemos realizado ha demostrado que el modelo público era el más eficiente. Se partía de un déficit acumulado de, al menos, 96,7 millones de euros, que no se habían invertido en el mantenimiento de las instalaciones y redes a partir del canon de la concesionaria. Y, por ello, el personal técnico ha valorado que en los próximos 15 años será precisa una inversión de al menos 178 millones de euros»<sup>14</sup>*

<sup>12</sup> Todolí Signes, A. y Martínez Saldaña, D., *Remunicipalización de servicios, sucesión de empresa y trabajadores indefinidos no fijos*, Aranzadi, Madrid, 2017, p. 119.

<sup>13</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL).

<sup>14</sup> El reto de recuperar la gestión pública del agua, *El Norte de Castilla*, 1 de diciembre de 2017 (disponible en: <http://www.valladolidtomalpalabra.org/el-reto-de-recuperar-la-gestion-publica-del-agua/>)

Además cabe mencionar la LRSAL<sup>15</sup>, más conocida como «*Ley Montoro*» que impuso fuertes límites para que los Ayuntamientos pudieran recuperar la gestión directa de un servicio. Éstos se encontraban en una situación lamentable de autonomía presupuestaria, limitación de sus competencias y gastos, además de privatizar aquellas competencias municipales como: limpieza, depuradoras, bibliotecas, entre otros. Su fin era convertir a las entidades locales en responsables del despilfarro público. Por ello, hoy en día los partidos políticos se están planteando modificar la ley que supuso una barrera a la democracia municipal.

### **6.1. Causas que impulsan el rescate del servicio público**

#### Fiscalidad y eficiencia

Una de las mayores ventajas es reducir los costes económicos que supone ejercer una relación laboral con una empresa privada. Las empresas contratistas buscan obtener el mayor dinero posible, tratando de disminuir la calidad del servicio o la cantidad de este y, así lograr obtener mayores beneficios económicos. De manera que la solución consiste en que el Consistorio local recupere el servicio para aumentar la calidad y eficiencia velando directamente porque las funciones se realicen de forma correcta sin tener que estar detrás de empresas privadas comprobando cómo desempeñan las funciones. En 2014 el Ayuntamiento de Barcelona tenía una deuda de 80 millones de euros con Urbaser: la solución fue asumir los contratos de los trabajadores y reducir sus sueldos hasta en un 23%.

#### Mala praxis privada

Otra de las causas que impulsan recuperar el servicio externalizado es la mala gestión proveniente de la empresa privada, dado que no cuenta con la participación ciudadana

---

<sup>15</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (LRSAL).

para elegir las formas de prestar el servicio y la desigualdad es otro factor clave siendo mejor que la Administración Pública desempeñe las funciones para garantizar la igualdad de condiciones a todos los ciudadanos.

#### Expiración de contratos

La remunicipalización del contrato se puede producir por la expiración del tiempo convenido o la realización de la obra o servicio objeto del contrato de conformidad con el artículo 49.1c) del Estatuto de los Trabajadores por expiración del tiempo convenido o concertado.<sup>16</sup>

#### Consecución de los objetivos de los servicios públicos

De esta forma se podrán conseguir los objetivos de la Administración para satisfacer los requerimientos de los servicios públicos de manera eficiente y favorable, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

#### Costes derivados de la licitación y supervisión

Otra causa es la eliminación de los costes de licitación y supervisión al no tener que negociar con las empresas, el tiempo se dedica en exclusiva a la gestión del trabajo.

#### Beneficios

Los beneficios al recuperar la gestión directa de un servicio pueden ser inmensos, como el caso del Ayuntamiento de Madrid<sup>17</sup> que en menos de un año recuperó la gestión de catorce cementerios, dos tanatorios y dos crematorios de la capital, el balance ha pasado

<sup>16</sup> Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. (ET).

<sup>17</sup> La funeraria arroja beneficios en su primer año tras la remunicipalización, *La Vanguardia*, 18 de septiembre de 2017 (disponible en: <http://www.lavanguardia.com/local/madrid/20170918/431385311201/funeraria-madrid-beneficios-remunicipalizacion.html>)



de dar pérdidas a dar beneficios. Con un ahorro superior a los cuatro millones de euros, el Consistorio destaca la reducción de gastos de personal al haberse reestructurado el equipo directivo en que destacaban los altos cargos y los sueldos desproporcionados.

## 6.2. Riesgos

El principal riesgo que conlleva este proceso de remunicipalización es la necesidad de contener y reducir el gasto público vivido en los anteriores años, según estudios realizados por diversas instituciones destacaba el mayor coste público de los servicios privatizados y, lo que resulta más grave aún, el deterioro en la calidad de los servicios externalizados<sup>18</sup>. También destaca la obligación por parte de la Administración de hacer frente a una indemnización a las empresas por daños y perjuicios, incluidos los beneficios futuros que deje de percibir, por lo que la decisión de restituir la gestión del servicio deberá justificarse en la mayor calidad y eficiencia de la actividad. Por otra parte, un riesgo que puede incidir negativamente para los trabajadores es la posibilidad de perder el puesto de trabajo o incluso el deterioro de las condiciones laborales.

Por tanto, cabe mencionar que existen muchas contradicciones entre Juristas-Políticos con respecto a la remunicipalización. Hay quienes defienden las formas de colaboración público-privado, como señala el exministro de Justicia Francisco Caamaño: «Sin este tipo de colaboración, ciertos proyectos de servicios públicos serían inviables debido a la limitación de déficit»<sup>19</sup>, puesto que se ha demostrado que las formas de colaboración pública- privada pueden ser más eficientes.

<sup>18</sup> Treviño Pascual, M., “Sucesión de plantillas y cesión de trabajadores en la gestión de servicios públicos”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la SS*, n. 47, 2017, p. 130.

<sup>19</sup> Remunicipalizar servicios públicos sin causa justificada es ilegal, según los expertos, *El Plural*, 26 de septiembre de 2017 (disponible en: <https://www.elplural.com/economia/2017/09/26/remunicipalizar-servicios-publicos-sin-causa-justificada-es-ilegal-segun-los>)

### 6.3. Supuestos

Tienen especial relevancia los siguientes supuestos de remunicipalización:

#### Remunicipalización del servicio sanitario.

El sistema sanitario español se encuentra regulado en la LGS<sup>20</sup>. Con respecto al ámbito sanitario son las Administraciones Públicas las encargadas de gestionar las distintas formas de colaboración con el sector privado, siendo hasta ahora la modalidad más habitual el concierto entre el sector sanitario público y el sector sanitario privado. Según un estudio realizado por el IDIS<sup>21</sup> el sector sanitario privado tiene un peso muy relevante en nuestro sistema económico y social. El gasto sanitario en España se sitúa en el 9,2% del PIB en 2015, una décima por encima del año anterior. Este incremento viene motivado por el aumento tanto del gasto sanitario público como del gasto sanitario privado. El gasto sanitario privado ha alcanzado los 28.562 millones de euros, a diferencia del gasto sanitario público que ha alcanzado los 70.025 millones de euros. Por lo tanto, en España en 2017 se estima que el ahorro total generado al Sistema Nacional de Salud, se sitúa en un rango de entre 4.369 millones de euros y 9.860 millones de euros. Concretamente Canarias se encuentra entre las Comunidades Autónomas con menor gasto sanitario. A continuación, se muestra el gráfico de Canarias donde no se observan grandes cambios significativos entre el año 2007 y 2017, destacando este último año con un gasto sanitario de 1.261,74 euros per cápita.<sup>22</sup>

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.296,12	1.407,43	1.446,51	1.396,96	1.230,55	1.249,30	1.224,60	1.233,02	1.238,57	1.237,84	1.261,74

<sup>20</sup> Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. (LGS).

<sup>21</sup> Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad.

<sup>22</sup> Sanidad privada, aportando valor. Análisis de Situación 2018 (disponible en: <https://www.fundacionidis.com/es/informes/sanidad-privada-aportando-valor-an%C3%A1lisis-de-situaci%C3%B3n-2018>)

Concretamente, en este servicio sanitario destaca la STS de 28 de abril de 2009.<sup>23</sup> En esta sentencia se analiza un supuesto de sucesión de contratistas entre el Servicio de Salud de Andalucía en relación con el servicio de suministro de Radiofármacos y el Servicio de gestión de residuos de hospitales. La problemática surge en determinar si se está ante una mera sucesión de contratistas en virtud del artículo 44 ET. Con respecto a la titularidad del equipamiento e instrumentación era del Servicio de Salud de Andalucía sin existencia de vinculación contractual entre ambas contratistas. Por tanto, el Tribunal descartó que se estuviese ante un supuesto de sucesión de plantillas. Sin embargo, declaró: *«para determinar si ha existido o no sucesión de empresa, es determinante si se ha producido un cambio de titularidad de la empresa, centro de trabajo o unidad productiva autónoma y si la transmisión afecta a una entidad económica que mantenga su identidad»*.

Por tanto, aunque ninguna de las contratistas sea propietaria de los elementos materiales necesarios para desarrollar la actividad, la Administración lo cede a cambio de un precio. En este caso, se puede afirmar que existe una unidad productiva que se transmite.

#### Remunicipalización del servicio de abastecimiento y depuración de aguas.

En las dos últimas décadas del siglo XX, las entidades locales han optado por transferir el sistema de gestión de abastecimiento y depuración de aguas a empresas privadas. Esta idea se resaltó con posterioridad debido a que los servicios eran mucho más eficientes cuando los prestaban las empresas privadas. Por esta razón, se concedieron concesiones o se crearon empresas que suministraban el agua a un único municipio o a partes de él, sin embargo, la privatización no se ha llevado a cabo en todos los municipios, siendo la titularidad del servicio prácticamente de la entidad local y la responsable de que su prestación se realice con todas las garantías establecidas. El servicio de abastecimiento de agua se debe plantear claramente en la seguridad del

<sup>23</sup> STS Sala de lo Social, Sala 4ª, de 28 de Abril de 2009, recurso 4614/2007.

suministro. Esta seguridad se debe entender como seguridad sanitaria y como una garantía de que el suministro será constante en el tiempo. En los últimos años este servicio se ha llevado a cabo por la gestión mixta donde interviene la gestión pública y privada.

La decisión de recuperar una concesión de gestión de servicios públicos lleva aparejadas consecuencias económicas, porque recuperar los servicios que han sido adjudicados en régimen de gestión indirecta puede generar un perjuicio a la Administración, por lo que lo más recomendable es esperar a que las concesiones finalicen. Anteriormente, se entendía que la justificación de la privatización de este servicio era la reducción del gasto público y la eficiencia en la prestación de servicios, sin embargo, hoy en día resalta que las empresas privadas solo atienden a las oportunidades de negocio, sin pensar en los criterios medioambientales y sociales.

En el servicio de depuración y abastecimiento de aguas destaca la STSJ de 23 de abril de 2015<sup>24</sup>, donde se interpuso recurso de casación contra una sentencia que anuló una resolución del Ayuntamiento de León que aprobaba definitivamente el cambio del modo de gestión del servicio de abastecimiento de agua a favor del Ayuntamiento. La empresa que gestionaba el servicio era Aguas de León, S.L. Conforme el artículo 109 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril<sup>25</sup>, exige acuerdo de todos los Ayuntamientos afectados cuando el monopolio de un servicio afecte a varios términos municipales. Es decir, este artículo está pensado para varios municipios que decidan municipalizar algún servicio, pero lo que no se admite es cambiar un modo de gestión de un servicio ya municipalizado. Por tanto, la sentencia falla anulando el recurso de casación interpuesto por la representación de Aguas de León, S.L. argumentando que este precepto normativo no se puede aplicar, ya que se prestaba en régimen de

<sup>24</sup> STSJ Sala de lo Contencioso, Sección 4, de 23 de abril de 2015, recurso 595/2013.

<sup>25</sup> Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

monopolio desde el año 1954 y no se puede cambiar el modo de gestión de un servicio ya municipalizado de forma directa o indirecta. Comprobando que el Ayuntamiento de León optó por favorecer la remunicipalización.

### Remunicipalización en el sector de la limpieza.

El sector de la limpieza y recogida de residuos urbanos es uno de los sectores que han experimentado mayores procesos de remunicipalización por la Administración Pública. De conformidad con el artículo 26.1.a) de la LBRL los municipios están obligados a prestar el servicio de recogida de residuos y limpieza viaria, entre otros. La recuperación del sector de la limpieza se fundamenta en las necesidades de minimizar los costes de gestión que se atribuye a las empresas privadas que prestan dichos servicios.

De acuerdo con el informe nº 1.163<sup>26</sup> determina que la política de bienestar comunitario, que incluye los programas de saneamiento y distribución de aguas, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria y alumbrado público representa un coste relevante, en el que se emplearon 6.862 millones de euros, siendo la necesidad de reducir el déficit público el motivo por el que las entidades locales quieren recuperar el servicio. Un ejemplo del modelo de gestión en materia de recogida y tratamiento de residuos y limpieza viaria es el municipio de Madrid en el que se sigue apostando por el modelo de gestión concesión, a diferencia del municipio de León donde se ha optado por un modelo de gestión pública directa. Es evidente que el modelo de gestión público no se fundamenta solamente en razones económicas o de coste, sino también en motivos de eficiencia en la prestación del servicio. La profesora García Sánchez ha elaborado un estudio para comprobar la eficiencia de la prestación de servicios mediante gestión indirecta concluyendo que los servicios prestados de esta forma son mayoritariamente ineficientes en el ámbito local en España.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2015.

<sup>27</sup> García Sánchez, I.M., “Efficiency of solid waste collection in Spain”, *WIT Transaction on ecology and the Enviroment*, vol. 92, 2006.

En este supuesto tiene especial relevancia la STSJ de 29 de julio de 2010.<sup>28</sup> Esta sentencia se presentó entre la Federación de Servicios Públicos de la UGT (UGT-FSP) y el Ayuntamiento de la Línea de la Concepción, Cádiz, donde éste último procedió al rescate de varias concesiones de servicios públicos, entre ellos, la limpieza viaria. Los trabajadores de las concesiones se incorporaron a la plantilla del Ayuntamiento y solicitaron el disfrute del crédito horario para sus actividades de representación, pero les fue denegado, porque el Ayuntamiento consideraba que los trabajadores habían cesado en sus funciones de representantes legales al integrarse en la plantilla municipal. Cabe destacar si los representantes legales de los trabajadores tienen derecho a conservar sus cargos en supuestos de sucesión de empresa, la sentencia determina que según la Directiva 2001/23<sup>29</sup>, cuando el centro de trabajo mantenga su autonomía, el estatuto y la función de los representantes de los trabajadores subsistirán en las condiciones existentes antes de la fecha del traspaso previsto en disposiciones legales, reglamentarias y administrativas. Sin embargo, la Directiva no será de aplicación cuando exista un acuerdo entre los representantes de los trabajadores para designar a unos nuevos miembros que ejerzan de representantes de los trabajadores, además cuando el cedente sea objeto de un procedimiento de quiebra los estados tendrán que garantizar la representación adecuada de los trabajadores hasta que se realicen los procesos de elección.

#### Remunicipalización en el sector de mantenimiento de parques y jardines.

Un ejemplo es el Ayuntamiento de Cartagena que actualmente tiene la concesión finalizada de mantenimiento de parques y jardines municipales, por lo que sería un buen momento para realizar la remunicipalización ya que está pendiente la nueva licitación.

<sup>28</sup> STSJ Sala Tercera, de 29 de julio de 2010.

<sup>29</sup> Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad.

El ahorro que obtendría el Ayuntamiento recuperando el servicio sería de aproximadamente un 30% sobre un importe que en la actualidad es de unos 4,5 millones anuales.<sup>30</sup>

#### Remunicipalización en el servicio de grúa municipal.

Un supuesto es el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, el cual municipalizó el en octubre de 2017 el servicio de grúas de vehículos a través de la empresa pública Rivamadrid y ha supuesto un ahorro del 67% en el servicio, con respecto a la adjudicataria anterior, pasando de costar 290.177 euros a 95.887. El concejal de Seguridad responsable de la gestión de este contrato explica que el servicio sigue dentro de los tiempos de actuación y manteniendo la calidad y promoviendo el ahorro.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Remunicipalización parques y jardines (disponible en: <http://cartagenasisepuede.info/%20febrero-2016/remunicipalizacion-parques-y-jardines-rechazada/>)

<sup>31</sup> Rivas municipaliza la grúa de vehículos, generando un ahorro del 67%, *Diario de Rivas*, 30 de octubre de 2017 (disponible en: <https://www.diarioderivas.es/grua-rivas-remunicipalizacion/>)

## 7. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

---

Recientemente, ha sido derogado el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre<sup>32</sup> en el que se regulaba el contrato de gestión de servicios públicos, sin duda es objeto de múltiples avenencias entre varios autores que están favor de su eliminación. Por tanto, desaparece el conocido y tan usado contrato de gestión de servicios públicos y únicamente subsiste el contrato de concesión de servicios que se explicará más adelante. Con respecto a las otras modalidades que se integran en el contrato de gestión de servicios públicos habrá que determinar qué ocurre con esas formas de contratación.

Como señala Francisco L. Hernández<sup>33</sup> el contrato de gestión interesada se entiende como un contrato público de servicios, que se caracteriza porque el riesgo es compartido y además el empresario renuncia a una parte de los beneficios; en segundo lugar se detalla el contrato de concierto es difícil de definir, siempre que se trate de actividades que estén incluidas en el Anexo II de la Directiva 2014/23<sup>34</sup> deberá calificarse como contrato de servicios y, por último, la sociedad de economía mixta, que son aquellas sociedades donde hay capital público y privado, unificando los intereses generales y particulares, mayoritariamente estas empresas son financiadas con dinero público y suelen acoger el nombre de sociedades anónimas. Los servicios que con la legislación anterior se prestaban a través del contrato de gestión de servicios públicos, con la nueva ley de contratos se podrán prestar mediante una concesión de servicios, cuando el riesgo económico de la gestión lo asuma el contratista o mediante un contrato público de servicios, cuando el contratista no asume el riesgo porque la Administración contratante cubre los gastos de explotación.

---

<sup>32</sup> Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

<sup>33</sup> Hernández González, F. L., “La controvertida supresión del contrato de gestión de servicios públicos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 60.

<sup>34</sup> Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión.



Habrá que determinar si la eliminaci3n del modelo de contrato de gesti3n de servicios públicos ha sido la mejor opci3n o hubiese bastado con su modificaci3n. Como bien señala la Directiva *«se preocupa de reafirmar la libertad de los Estados miembros para organizar la prestaci3n de servicios y elegir los modos de gesti3n de los servicios públicos»*. Su finalidad es garantizar los principios de igualdad de trato, no discriminaci3n, concurrencia y transparencia para alcanzar una seguridad jurídica adecuada.

Ahora bien, el contrato de cesi3n de servicios públicos está regulado en la LCSP, concretamente en el artículo 15 señala que es aquel donde los poderes públicos encomiendan a una o varias personas físicas o jurídicas la gesti3n de un servicio cuya prestaci3n sea de su titularidad o competencia, y con el fin de obtener bien el derecho a explotar los servicios o el derecho de percibir un precio. En la Directiva 2014/23 hace alusi3n al contrato de cesi3n que supone transferir al concesionario un riesgo operacional de carácter econ3mico en que existe la posibilidad de no recuperar las inversiones que haya realizado.

Entre los efectos de la resoluci3n del contrato destaca la desvinculaci3n de las partes en la relaci3n obligatoria, el deber de las partes de restituir a la otra parte tales prestaciones y, por último, puede suponer una indemnizaci3n por daños y perjuicios al contratante perjudicado. La idea de regresar a una gesti3n directa deberá justificarse en mayor calidad y eficiencia, según señala la doctrina: *«de no hacerlo, se abre la puerta a la posibilidad de incurrir en un delito por parte de las autoridades públicas, así como el derecho de operadores privados a ser indemnizados por daños y perjuicios, incluidos los beneficios futuros que deje de percibir»*<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Remunicipalizar servicios públicos sin causa justificada es ilegal, según los expertos, *El Plural*, 26 de septiembre de 2017 (disponible en: <https://www.elplural.com/economia/2017/09/26/remunicipalizar-servicios-publicos-sin-causa-justificada-es-ilegal-segun-los>)

## 8. GESTIÓN DIRECTA E INDIRECTA

---

En el artículo 85 de la LBRL menciona que son servicios públicos locales los que prestan las Entidades locales en el ámbito de sus competencias en el que se establecen dos fórmulas de gestión para prestar los servicios: la gestión directa y la indirecta, la primera incluye la gestión por la propia Entidad local, el organismo autónomo local y sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública; y la segunda que se realiza mediante las distintas formas previstas para los contratos del sector público en la LCSP.

La gestión directa de un servicio público es aquella que realiza la Administración en donde la titularidad y gestión permanecen en manos públicas, se encuentra recogida en el artículo 41 del RSCL<sup>36</sup>: «*Se entenderá por gestión directa las que para prestar los servicios de su competencia realicen las Corporaciones locales por sí mismas o mediante Organismos exclusivamente dependientes de ellas*».

Entre los modos de gestión directa destacan:

- La gestión directa simple o indiferenciada: Se puede entender como la gestión del servicio que está integrada en la propia Administración. En el artículo 68 del RSCL: «*asumirá su propio riesgo y ejercerá sin intermediarios y de modo exclusivo todos los poderes de decisión y gestión, realizando el servicio mediante funcionarios de plantilla y obreros retribuidos con fondos del Presupuesto ordinario*». Algunas de las características de este modelo son la utilización de los empleados públicos con los que cuenta la Administración, ausencia de intermediarios, y asunción de la responsabilidad por los daños y perjuicios que se ocasionen.

---

<sup>36</sup> Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

- Organismos autónomos y entidades públicas empresariales: En ambas entidades son creadas por el pleno de la Corporación, el titular de la dirección deberá ser funcionario de carrera, un laboral de las Administraciones Públicas o un profesional del sector privado, los cuales estarán sometidos a controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal. En este modo el personal de los organismos autónomos deberá ser funcionario o laboral que se regirá por lo previsto en el EBEP<sup>37</sup> y en el caso de las entidades públicas empresariales el personal se regirá por la LRJSP.<sup>38</sup>
- Sociedades mercantiles locales: Estas sociedades se regirán por el ordenamiento jurídico privado y deberá adoptar algunas de las formas establecidas en LSC<sup>39</sup>, salvo en las materias que sea de aplicación la normativa presupuestaria.

La gestión indirecta es una modalidad de contratación, donde destaca la intervención de una entidad privada para la prestación de los servicios públicos. Este método ha permitido liberar a la Administración de una carga de trabajo. Los distintos contratos por los que se lleva a cabo esta gestión son:

- Concesión de servicios: Es aquel contrato que se caracteriza por transferir los riesgos de explotación al concesionario.
- Contrato público de servicios: Es aquel contrato que tiene por finalidad dar una prestación directa a favor de los ciudadanos, siendo el responsable de los riesgos la Administración Pública, debido a que el contratista no asume éstos.

<sup>37</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. (EBEP)

<sup>38</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (LRJSP)

<sup>39</sup> Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. (LSC)

El objetivo principal de las entidades locales es maximizar el bienestar social, sin embargo, el fin de las empresas privadas es maximizar sus beneficios económicos. Algunas de las ventajas del proceso de gestión directa son: un mayor control de la prestación de servicios, un seguimiento continuo en el que la Administración está más cerca de las necesidades de la ciudadanía, por otro lado, los inconvenientes son: la insuficiencia de medios en infraestructuras, la mala gestión por falta de dirección y los problemas organizativos.

En cambio, las ventajas del proceso de gestión indirecta son: la mayor especialización de las empresas privadas para prestar el servicio, mayor flexibilidad para llevar a cabo la gestión, menor coste para el municipio, mayor facilidad para implantar las nuevas innovaciones, permitir a los gobiernos realizar inversiones en infraestructuras, ya que no tienen liquidez ni rentabilidad política para la apertura de nuevos centros sanitarios. Por el contrario los posibles inconvenientes son: peores condiciones laborales de los trabajadores que prestan los servicios, el posible deterioro del servicio y, por último, los costes de transacción que suelen ser elevados.

## 9. PROBLEMAS LABORALES

---

El proceso de la remunicipalización de los servicios públicos, puede dar lugar a diferentes problemas laborales, debido a que las empresas privadas gozan de mayor autonomía a la hora de contratar personal. La Administración tiene la obligación de asegurar que en su equipo únicamente se incorpore el personal que haya superado con éxito los procesos selectivos. La problemática laboral se centra en determinar qué ocurre con los trabajadores que venían desarrollando sus respectivas funciones dentro de la organización empresarial y que ahora son objeto de reversión por parte de la Administración, por tanto, existen dos posibles soluciones, se contempla la extinción del contrato de trabajo o proceder a la integración del personal en la propia Administración que asume directamente la gestión del servicio. Primeramente cabe señalar la extinción del contrato de trabajo: a este efecto cabe mencionar la STS de 9 febrero de 2016<sup>40</sup>, conocida como «Caso Gravita» sobre fin de una contrata. La empresa Moncobra gestiona el servicio de mantenimiento de Colegios de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad de las Islas Canarias. Moncobra pretende que la Consejería se haga cargo del personal. Los trabajadores al ver que no son subrogados accionan demanda por despido a Moncobra, a la Consejería y CLECE (nueva empresa contratista). La SJS de 24 de septiembre 2012<sup>41</sup> declaró improcedente el despido de los trabajadores y condenó a Moncobra sobre la base de considerar que la asunción del mantenimiento de sus propias instalaciones no comportaba sucesión empresarial para la Consejería y que no existía ninguna responsabilidad a la nueva adjudicataria que prestará el servicio. Esta decisión fue confirmada por la STSJ SC de Tenerife de 8 de noviembre de 2013.<sup>42</sup> Esa sentencia se contradijo con la STSJ Las Palmas de 25 de octubre de 2013,<sup>43</sup> en la que se interpuso recurso de casación

---

<sup>40</sup> STS Sala de lo Social, Sección 1, de 09 de febrero de 2016, recurso 400/2014.

<sup>41</sup> SJS Santa Cruz de Tenerife, de 24 de septiembre de 2012, autos 97/2012.

<sup>42</sup> STSJ Sala de lo Social, Sección 1, de 08 de noviembre de 2013, recurso 242/2013.

<sup>43</sup> STSJ Sala de lo Social, Sección 1, de 25 de octubre de 2013, recurso 616/2013.

concluyendo que el cese de los trabajadores estaba amparado en el artículo 49.1.c) del ET y ninguna responsabilidad le corresponde a Moncobra. El Tribunal Supremo confirma la no aplicación del artículo 44 ET, fundamenta su decisión en dos argumentos: primero especifica que no hay transmisión porque supone la finalización de una empresa y el comienzo de otra distinta con un nuevo contratista, además para que se produzca la subrogación de nuevo contratista es necesario que se produzca la transmisión de elementos patrimoniales que configuran la infraestructura u organización empresarial básica para la explotación. En el segundo argumento se señala que la Administración tampoco era responsable de asumir a los trabajadores ya que deben considerarse despedidos por Moncobra, sin atribuir responsabilidad a la Administración. Por tanto, se trata de una actividad desmaterializada, entendida como aquella donde no se transmite las infraestructuras para el desarrollo de una actividad y ello impide que se produzca la sucesión de plantillas puesto que no es un elemento decisivo para determinar la sucesión de empresa. Únicamente se procede a aplicar el artículo 44 ET cuando se transmita la prestación del servicio, el personal y los bienes.

También destaca la STS de 9 de diciembre de 2016<sup>44</sup> donde se detalla un supuesto en el que una Administración Pública decide poner fin a la adjudicación de un servicio, pretendiendo asumir directamente la prestación del servicio con sus medios y sin hacerse cargo de los trabajadores. El Tribunal Supremo consideró que no existe sucesión empresarial, porque al finalizar la adjudicación la Administración no asumió a los trabajadores ni recibió elementos necesarios para la prestación del servicio.

De acuerdo con esta sentencia para que opere la sucesión de empresa citada en el artículo 44 ET cabe mencionar el apartado segundo que determina: *«Se considerará que existe sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria»*

---

<sup>44</sup> STS Sala de lo Social, Sección 1, de 09 de diciembre de 2016, recurso 743/2015.

Para poder determinar si la entidad mantiene la identidad, se ha de tener en cuenta una serie de condicionantes: el tipo de empresa, si se ha transmitido o no los elementos materiales, si el empresario se hace cargo de la mayoría de los trabajadores, entre otros. Por lo tanto, El Tribunal Supremo concluye que no existe sucesión de empresa ni tampoco sucesión de plantilla, debido a que la Administración decidió asumir la actividad con su propio personal.

La diferencia primordial entre la sucesión de empresas y sucesión de plantillas, consiste en que la primera es una modalidad que está contemplada de forma expresa en el artículo 44 ET, es una transposición de la Directiva 2001/23, sobre el mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas y la Directiva resulta de aplicación tanto a las empresas públicas como privadas que ejerzan una actividad económica teniendo ánimo de lucro o no. La sucesión de empresas consiste en el cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma de la misma. Sin embargo, la sucesión de plantillas es una figura que no está prevista expresamente en dicho artículo y consiste en asumir un número significativo de trabajadores de la contrata anterior para que se produzca la sucesión de empresas.

En el caso de la integración del personal en las Administraciones Públicas destaca el artículo 130.3 de la LCSP que indica: *«en caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general».*

Esta subrogación se produce para garantizar una continuidad en sus relaciones laborales, independientemente de que se produzca una reestructuración o

reorganización empresarial, además el artículo 35.1 CE recalca que todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo. La subrogación no es una decisión administrativa libre y autónoma sino una consecuencia de prestar el servicio con la participación de terceros en igualdad de términos y condiciones que lo hacía el contratista con anterioridad. Para acceder a la condición de empleado del sector público, se tendrá que superar un proceso selectivo, además de los requisitos establecidos en los artículos 55 y siguientes del EBEP. En el caso de que opere el artículo 44 ET el personal se integraría con sus condiciones laborales o con las condiciones propias del personal de las Administraciones Públicas. Por el contrario, en el caso de que no opere el artículo 44 ET se aplicará las condiciones establecidas en sus convenios colectivos. En cualquiera de los casos, la naturaleza de estos empleados será siempre la de personal laboral, rigiéndose tanto por la legislación laboral como por el EBEP.

En este supuesto de integración de personal destaca la STSJ de 05 de mayo 2017<sup>45</sup>, trata de una reversión del servicio de limpieza de un ayuntamiento, donde a pesar de la finalización de la contrata los trabajadores de la empresa saliente (CLECE) siguen prestando servicios durante 10 días. El Ayuntamiento no subrogó el personal de CLECE, sin embargo, les permitió continuar la prestación de servicios desde el cese de la anterior adjudicataria el 4 de septiembre de 2016 y hasta el 14 de septiembre de 2016 cuando se produjo la reversión de la actividad. *«La permisividad, el aprovechamiento de los servicios prestados por los trabajadores y, sobre todo, el dilatado período de tiempo transcurrido en esta situación son elementos suficientes para estimar que, efectivamente, se ha producido una sucesión de plantilla».*<sup>46</sup>

<sup>45</sup> STSJ Sala de lo Social, Sección 1, de 05 de mayo de 2017, recurso 551/2017.

<sup>46</sup> Reversión de servicio de limpieza por Ayuntamiento, asunción de plantilla y aplicación art. 44 ET, *Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, de 22 de mayo de 2017 (disponible en: <http://ignasibeltran.com/2017/05/22/reversion-de-servicio-de-limpieza-por-ayuntamiento-asuncion-de-plantilla-y-aplicacion-art-44-et-1-de-4/>)



El siguiente problema a tratar es el fraude en la contratación temporal por parte de las Administraciones Públicas. Hoy en día, la mayoría de los contratos temporales se celebran en fraude de ley, es decir, cuando la empresa decide contratar a un nuevo empleado con un contrato temporal, sin existencia de causa justificada, la consecuencia directa es que el contrato se convierte en un contrato indefinido. Cuando un trabajador ha sido despedido por la finalización de una obra o servicio tiene derecho a demandar el despido señalando que es improcedente porque no se puede despedir con un fin de obra a un trabajador que en realidad es fijo. En este supuesto, el despido da derecho a readmitir al trabajador o una indemnización. En el artículo 15.2 ET se indica: «*se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley*» cuando se han celebrado sucesivos y distintos contratos temporales en un mismo puesto de trabajo.

El último problema en este proceso de remunicipalización es el modelo de contratación del indefinido no fijo siendo una creación para hacer frente a la existencia de irregularidades en la contratación del personal temporal dentro de las Administraciones Públicas. La razón de esta figura es la imposibilidad de acceder a una plaza fija en el sector público sino es a través de un concurso-oposición. Por desgracia los Tribunales de Justicia siguen fallando contra las Administraciones Públicas puesto que estas siguen actuando fraudulentamente en la contratación laboral temporal posibilitando la incorporación de nuevos trabajadores indefinidos no fijos. En el proceso de remunicipalización de servicios públicos se está empleando esta figura de manera abusiva, primeramente siendo contratados a través del modelo de indefinido no fijo, esta situación indigna gravemente a los trabajadores que sí han superados las correspondientes pruebas para acceder al sector público como funcionarios, por tanto, los empleados con contratos indefinidos no fijos tendrán que ser convocados a la superación de las pruebas de ingreso para convertirse en fijos y así, evitar la desigualdad de acceso al empleo público.

Finalmente de estos problemas laborales se derivan una serie de responsabilidades y obligaciones entre el cedente y el cesionario en caso de recuperación de servicios públicos, destacando los siguientes conforme al artículo 44 ET: subrogarse en los derechos y obligaciones laborales y de seguridad social del anterior empresario, responder solidariamente durante un plazo de 3 años de las obligaciones laborales nacidas con anterioridad a la transmisión y que no hubieran sido satisfechas; informar a los representantes legales de sus trabajadores respectivos afectados, debiendo incluir dicha información la fecha prevista de transmisión, los motivos de la transmisión, consecuencias para los trabajadores derivadas de dicha transmisión y medidas previstas respecto de los trabajadores y, por último, los trabajadores afectados por la sucesión seguirán rigiéndose por el convenio colectivo que les era de aplicación en la empresa. Esta aplicación se mantendrá hasta la fecha de expiración del convenio colectivo de origen o hasta la entrada de un nuevo convenio colectivo.

## 10. CONCLUSIONES

---

El servicio público es un bien esencial que tiene que estar controlado y gestionado por la Administración Pública, podrá prestarse directa o indirectamente dependiendo de la importancia significativa que tenga ese servicio en el municipio.

Concretamente se destacan tres supuestos que sirven como ejemplo para entender la importancia en su forma de gestión, en el supuesto de abastecimiento y depuración de aguas, debe estar gestionado por un organismo público porque es un bien de primera necesidad y puede incidir directamente en nuestro bienestar y salud, requiriendo el control total y absoluto por parte de la Administración. Del mismo modo, el servicio sanitario en España se encuentra en unas condiciones nefastas con hospitales saturados, largas listas de espera, salas de urgencia abarrotadas, habitaciones no disponibles para todos los enfermos, además el personal agotado por la reducción de plantilla debiendo realizar largos turnos de trabajo. Analizando todas estas circunstancias se ha comprobado que se requiere tanto la intervención pública como la privada, debido a que la Administración Pública no podría hacer frente a cubrir todas las necesidades sanitarias porque es insostenible económicamente e inviable porque no cuenta con los medios para llevarlo a cabo. Sin embargo, es necesaria su intervención para garantizar una buena calidad del servicio. Por otro lado, destaca el servicio de mantenimiento de parques y jardines. Su remunicipalización supondría un gran ahorro económico y social, reduciendo los costes y gastos de licitación con empresas privadas, además los parques, polideportivos y las zonas de reunión entre los más jóvenes se han visto desfavorecidas por la mala práctica de las empresas privadas, este es un fenómeno que se produce en muchos municipios de España, porque las empresas privadas prestan el servicio en condiciones muy pésimas buscando únicamente su propio beneficio, sin recalcar en la necesidad de las zonas verdes que son imprescindibles para favorecer el bienestar de las personas y ayudar a mantener una buena calidad de vida. Por el contrario, siendo necesario el cuidado de estas infraestructuras que no

tienen la misma relevancia que el servicio sanitario al no repercutir negativamente en nuestra salud. En pocas palabras es necesario mantener un equilibrio entre la colaboración pública y privada porque ambas tienen herramientas que sirven para hacer más eficaz la prestación de un servicio. Sería impensable la existencia de una sociedad en la que no exista la participación del sector privado.

Por otra parte, especial trascendencia tienen los problemas laborales que como se ha estudiado afecta principalmente a los trabajadores, dado que puede dar lugar a la pérdida de sus puestos de trabajo quedando totalmente desamparados o en el caso de que proceda la incorporación de los mismos ante unas situaciones que no son las habituales como puede ser el cambio de puestos, lugares de trabajo distintos, reducción de salarios, jornadas, descansos, en suma una serie de circunstancias que pueden influir negativamente en la adaptación de éstos a los nuevos empleos.

En definitiva, no se puede establecer un único modelo de gestión porque son numerosos los servicios que precisan de distintas formas gestión directa o indirecta, solo cuando se demuestre que las empresas privadas gestionan el servicio de manera incorrecta, esto es, con baja eficiencia y calidad, será necesario la implicación incondicional de la Administración, en efecto no es razonable recuperar los servicios que estén bien gestionados por entidades privadas. No obstante, cabe mencionar que aunque se quiera recuperar el servicio hay ayuntamientos que no disponen de los medios necesarios porque dependen principalmente de subvenciones económicas, tanto es así, que termina trascendiendo en los ciudadanos porque tienen que asumir un mayor importe en sus impuestos. El núcleo del asunto será siempre analizar cada supuesto para determinar la forma correcta de ejecución del mismo cuyo objetivo principal sea velar por el interés general.

## 11. BIBLIOGRAFÍA

---

### LEGISLACIÓN

- Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953.
- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000.
- Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad.
- Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión.
- Estatuto Municipal de 9 de marzo de 1924.
- Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento.
- Protocolo (nº 26) sobre los servicios de interés general.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

- Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el 12 de junio de 1985.

## JURISPRUDENCIA

- STS Sala de lo Social, Sala 4ª, de 28 de Abril de 2009, recurso 4614/2007.
- STSJ Sala Tercera, de 29 de julio de 2010.
- SJS Santa Cruz de Tenerife, nº 2, de 24 de septiembre de 2012, autos 97/2012.
- STSJ Sala de lo Social, Sección 1, de 08 de noviembre de 2013, recurso 242/2013.
- STSJ Sala de lo Contencioso, Sección 4, de 23 de abril de 2015, recurso 595/2013.
- STSJ Sala de lo Social, Sección 1, de 25 de octubre de 2013, recurso 616/2013.
- STS Sala de lo Social, Sección 1, de 09 de febrero de 2016, recurso 400/2014.
- STS Sala de lo Social, Sección 1, de 09 de diciembre de 2016, recurso 743/2015.
- STSJ Sala de lo Social, Sección 1, de 05 de mayo de 2017, recurso 551/2017.

## OBRAS DOCTRINALES

- Alfonso Mellado, C. L., “La reversión a la gestión directa de servicios públicos: problemas laborales”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, 2017.
- Calatayud Prats, I., “Riesgo y efectos de la resolución por incumplimiento del contratista de las concesiones de obra y servicio público: la liquidación del

- contrato (RPA) y la indemnización de daños y perjuicios”, *Revista General del Derecho Administrativo*, n. 44, 2017.
- Castillo Blanco, F. A., *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*, CEMICAL, Barcelona, 2017.
  - Castillo Blanco, F.A. “Remunicipalización de servicios públicos y situación de personal de los servicios rescatados”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58, 2016.
  - Font i Llovet, T. y Díez Sánchez, J.J., *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión*, Iustel Publicaciones, Madrid, 2017.
  - García Sánchez, I.M., “Efficiency of solid waste collection in Spain”, *WIT Transaction on ecology and the Enviroment*, vol. 92, 2006.
  - Gimeno Feliu, J.A., “Remunicipalización de servicios locales y Derecho comunitario”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 59, 2016.
  - Hernández González, F.L., “La controvertida supresión del contrato de gestión de servicios públicos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 60, 2016.
  - López Cumbre, L., “Limitaciones a la incorporación de personal laboral en el sector público. Reglas de subrogación y empleo público”, *Revista de Derecho Social*, n.3, 2017.
  - Todolí Signes, A. y Martínez Saldaña, D., *Remunicipalización de servicios, sucesión de empresa y trabajadores indefinidos no fijos*, Aranzadi, Madrid, 2017.
  - Tornos Mas, J., “Servicios públicos y remunicipalización”, *Derecho PUCP*, n. 76, 2016.
  - Treviño Pascual, M., “Sucesión de plantillas y cesión de trabajadores en la gestión de servicios públicos”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 47, 2017.