



**AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA
INTERVENCIÓN**

Junto al presente oficio adjunto remito a Vd. Informe de esta Intervención General sobre el futuro modo de gestión del Servicio de Limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos.

Málaga, 25 de julio de 2017

EL INTERVENTOR GENERAL

Fdo: Fermín Vallecillo Moreno



SR. D. MANUEL JIMÉNEZ RODRIGUEZ, COORDINADOR GENERAL GERENTE
DEL AYUNTAMIENTO.-



AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA

INTERVENCIÓN

ASUNTO: Futuro modo de gestión de Servicio de Limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos.

En relación al posible cambio en el futuro modo de gestión de los servicios prestados por LIMASA III, el funcionario que suscribe, y a petición del Área de Alcaldía, emite el siguiente INFORME:

1. EN CUANTO AL SERVICIO COMPETENCIA MUNICIPAL OBLIGATORIA. De acuerdo con lo establecido en los artículos 26 y 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de Base de Régimen Local, en adelante LRBRL, la limpieza viaria, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, se considera un servicio esencial reservado a la Entidad Local.

2. EN CUANTO A LOS ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL. La gestión de este servicio se viene prestando por la Empresa Malagueña Mixta de Limpieza, S.A., cuyo capital social está participado en un 49% por el Ayuntamiento de Málaga, siendo el 51% restante, propiedad de los Servicios Urbanos de Málaga, S.A. Se trata, por tanto, de una gestión indirecta del servicio mediante una sociedad de economía mixta, en los términos fijados en el artículo 277 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en adelante TRLCSP.

3. EN CUANTO A LAS DISTINTAS FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. En lo concerniente a las formas de gestión de los servicios públicos, éstos se podrán gestionar de forma directa o indirecta, de acuerdo con lo establecido en el art. 85.2 de la LRBRL y 33 de la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía, en adelante LAULA.

Respecto a la forma de gestión directa, se podrá prestar por la propia entidad local, organismos autónomos o agencia pública, entidades públicas empresariales o incluso sociedades mercantiles cuyo capital social sea 100% público.

Por su parte, la gestión indirecta, se ajustará a lo establecido en el TRLCSP, en el que se indica las diferentes formas por las que se podrán prestar los servicios, ya sea mediante concesión, concierto, gestión interesada o sociedad de economía mixta.

4. EN CUANTO A DISTINTAS SOLUCIONES PROPUESTAS. Se plantea a esta intervención pronunciamiento sobre las formas de gestión directa o indirecta de este servicio de acuerdo con la actual regulación de la racionalización del sector público en la LRBRL y las posibles repercusiones de incorporación del personal respecto a la actual Ley de Presupuestos Generales del Estados para 2017.



a. "Re-municipalización", a través de una Sociedad Mercantil 100% municipal o mediante la modificación del objeto social de una sociedad preexistente.

En primer lugar, conviene poner en conocimiento que el Ayuntamiento de Málaga cuenta con un Plan de Ajuste con horizonte 2013-2020 cuyo objetivo es la reducción del nivel de endeudamiento, así como un Plan Económico Financiero con horizonte 2016-2017 cuyo objetivo es el cumplimiento de la Regla de Gasto, debiendo respetar lo establecido en el apartado primero de la disposición adicional novena de la LRBRL, introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en adelante LRSAL, en la que se preceptúa:

"Las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste."

No obstante, de acuerdo con el informe de la Subdirección General de Estudios y Financiación de EELL de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP) con fecha 7 de abril de 2017, remitida a este Ayuntamiento, se permite la posibilidad de crear una nueva sociedad municipal o modificar el objeto social de una sociedad preexistente, siempre que se encuentre supeditado al cumplimiento de los requisitos indicados en el mismo informe:

-En el primero de los casos, para la creación de una sociedad municipal, será necesaria la autorización de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del MHFP de la modificación del Plan de Ajuste, la **supresión** de alguna entidad para la creación de una nueva, así como informe de la Intervención en el que se manifieste el **ahorro** que ello conlleve. Por lo que debe acreditarse en el expediente que el ahorro generado es mayor que la nueva forma de prestar el servicio.

Igualmente y de acuerdo con lo establecido en los artículos 85.2 LRBRL y 33.6 LAULA se deberá acreditar mediante **memoria justificativa** elaborada al efecto, que esta forma de gestión a través de una sociedad municipal resulta más sostenible y eficiente que si se prestase por la propia entidad local u organismo autónomo, debiendo tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

Asimismo, 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. De igual forma, se recabará informe de esta Intervención para valorar 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.

En lo concerniente al personal, se estará a lo fijado en la disposición adicional vigésimo sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, (en adelante LPGE 2017) con remisión al art. 44 del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET) respecto a la sucesión de empresas, en la que se indica que no tendrán la consideración de empleados públicos en los términos del art. 8 del Texto Refundido



del Estatuto Básico del Empleado Público, con lo que podrían tener una condición asimilada a personal indefinido no fijo.

-Por otra parte, en el caso de que se optase por la modificación del objeto social de una entidad preexistente, igualmente habrá de ajustarse a las prescripciones de la citada disposición adicional novena de la LRBRL, en la que se indica en el párrafo segundo del apartado primero:

“Las entidades mencionadas en el párrafo anterior durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste no podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Excepcionalmente las Entidades Locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.”

En este caso, se deberán igualmente cumplir los requisitos exigidos en el mencionado Informe de 07/04/2017 de la Subdirección General de Estudios y Financiación de EELL de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del MHFP, consistente en la adaptación del Plan de Ajuste, puesto que esta operación, precisaría de realizar nueva medidas a incluir en dicho Plan.

En lo concerniente al personal, derivarían las mismas consecuencias señaladas para la creación de una sociedad íntegramente municipal.



b. Gestión indirecta

De conformidad con lo indicado en el art. 277 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, entre las formas de gestión indirectas, se encuentra la concesión.

La gestión indirecta se podrá llevar a cabo mediante un contrato de gestión de servicio público, cuando se produzca una transmisión del riesgo operacional, de conformidad con lo establecido en el TRLCSP, así como lo fijado en el Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales.

La transmisión del riesgo operacional puede estar en la libertad de presentar un modelo integrado de gestión, no solo de la limpieza, sino de la recogida y en especial el tratamiento (vertedero, incineradora,...) buscando como objetivo un “residuo cero” y con la actividad económica que le generará al licitador con la venta de subproducto obtenido del vidrio, cartón, envases, así como la posibilidad de fabricar y comercializar biodiesel, compost, etc...

Si no hubiese riesgo operacional traspasado al contratista no estaríamos ante un contrato de “gestión de servicio público”, sino ante un contrato de “servicios” cuya regulación se encuentra en los artículos 301 y siguientes del TRLCSP y cuya duración no puede ser superior a 4 años de contrato más 2 de prórroga.

En todo caso, el personal que actualmente se encuentra adscrito a LIMASA III, se ajustaría a lo ya citado en la disposición adicional vigésimo sexta de la LPGE para 2017 pero por la parte relacionada respecto a la sucesión de empresa que se remite y regula en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, (en adelante ET).



5. **A MODO DE CONCLUSIÓN.** A la vista de los antecedentes expuestos y la normativa mencionada, y siguiendo los trámites a los que aluden los artículos 85.2 LBRL y 33 LAULA antes citados, **cualquier tipo o modalidad de gestión debe ser soportada en un expediente o memoria que acredite su coste y ventajas respecto a la prestación por la propia entidad, por lo que el estudio económico financiero del coste de su implantación, recuperación de la inversión sostenible y eficiente y los criterios de rentabilidad económica son los que deben ser determinantes para elegir el modelo.**

Esta intervención, mientras esté vigente el Plan de Ajuste o Plan Económico Financiero, y según lo señalado en la disposición adicional novena de la LBRL, no ve oportuno la creación de una nueva sociedad municipal, salvo que se demuestre que la disolución de otra sociedad soporta el coste de la nueva como indica el informe de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local que dice *"...así como un informe del interventor que justifique los ahorros que ello conlleva..."*.

No obstante advertir que el Plan Económico Financiero por incumplimiento de la regla de gasto en la liquidación del ejercicio de 2015 finalizará el 31/12/2017 y el Plan de Ajuste para reducir deuda bancaria a niveles del 75% de los recursos ordinarios liquidados, si bien se prevé su finalización en 2020, ante una amortización anticipada de la deuda podría adelantarse a finales de 2018. (Pensemos que si las magnitudes de remanente de tesorería y capacidad de financiación siguen con la tónica positiva de los últimos ejercicios, y en 2018 no se llevaran a cabo inversiones financieramente sostenibles, ese ratio positivo podría reducir endeudamiento neto a niveles cercanos al 75% y adelantar la finalización del Plan de Ajuste a finales de 2018).

Por otro lado hay que tener en cuenta las necesidades de inversión futura en el servicio de limpieza, recogida y tratamiento, así como la fuente de financiación de las mismas, pues si se crea una nueva sociedad dependiente o se amplía el objeto social de una ya existente, seguramente serán sociedades "Sector Administración Pública", y por lo tanto de "no mercado", con lo que el posible endeudamiento para financiar nuevas inversiones será endeudamiento del Sector Administración Pública que consolida con el del Ayuntamiento.

Además es importante conocer en qué año se plantean esas posibles inversiones, pues un alto volumen de inversión concentrado en un año de renovación o inicio, podría hacer llevar al holding municipal Sector Administración Pública a un incumplimiento de la estabilidad presupuestaria o regla de gasto, o a un incremento del endeudamiento neto; circunstancia que no ocurriría con una gestión indirecta a través de una gestión de servicio público concesional a una empresa privada cuyo pago se realiza normalmente mediante una mensualidad constante parte del capítulo 2 y parte del capítulo 6 de gasto.

Por el contrario la gestión indirecta incluye como mayor coste el beneficio ordinario de la empresa así como unos gastos generales implícitos.

Por lo tanto los estudios económicos de cada alternativa deben ser los que ayuden a adoptar la mejor solución propuesta.

En cuanto al personal, si se optase por una gestión directa se aplicaría la d.a.26 LPGE 2017 no obtendrían la condición de empleado público, sino asimilado a



indefinido no fijo, y si se optase por una gestión indirecta sería aplicable la sucesión de empresa regulada en el artículo 44 del ET.

6. OTROS INFORMES QUE CONSTAN Y DEBEN SER TENIDOS EN CUENTA. Es también necesario mencionar que ya existen informes expedidos por Secretaría con fecha 22/09/2016 e Intervención con fecha 11/12/2015, sobre este mismo asunto, a los que me remito.

En Málaga a 25 de julio de 2017.
EL INTERVENTOR GENERAL

Fdo.: Fermín Vallecillo Moreno.

