

MOCIÓN QUE PRESENTA EL GRUPO MUNICIPAL DE UNIDAD VECINAL EGABRENSE AL AYUNTAMIENTO PLENO SOBRE LA POSIBLE MUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA VIARIA Y RECOGIDA DE RESIDUOS SÓLIDOS EN NUESTRA CIUDAD.

En el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba de 12 de noviembre de 2013 se publicaba el expediente para la contratación en nuestra ciudad de la “Gestión de los servicios públicos de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos, por procedimiento abierto, oferta económicamente más ventajosa, varios criterios de adjudicación”. El contrato de gestión de dichos servicios fue adjudicado a la empresa Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares S.A., mediante Decreto de Alcaldía de fecha 9 de mayo de 2014 (por delegación del ayuntamiento pleno a tales efectos según sesión celebrada el 31 de marzo de 2014), aunque la firma definitiva del contrato no se formalizó hasta el 23 de diciembre de 2014. Actualmente, este contrato es gestionado por PreZero España S.A.U., ya que ésta adquirió a CESPAS S.A. según cambio de denominación social de fecha 17 de febrero de 2022.

La duración del contrato en cuestión es, en principio, de 10 años, aunque cabe la posibilidad de ampliación del mismo en dos prórrogas de carácter anual.

De lo anteriormente expuesto podemos determinar que la fecha de terminación de la concesión realizada por el ayuntamiento será en enero de 2025, al cumplirse los diez años estimados inicialmente para la culminación de este contrato.

Desde Unidad Vecinal Egabrense entendemos que estamos en unas fechas propicias, a poco más de un año de la finalización contractual antes referida, de plantearnos cuál es el modelo de gestión de la limpieza viaria y recogida de residuos sólidos que es más beneficioso para el conjunto de la ciudadanía de nuestra localidad.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, establece en su artículo 26, apartado 1 a), que en todos los municipios se deberán prestar, en todo caso, los servicios de recogida de residuos y limpieza viaria, entre otros.

Igualmente, las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013 han consolidado el apartado 2 del artículo 85 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (referido la gestión de los servicios públicos) en los siguientes términos:

“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.

Sólo 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 de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.”

De igual forma, y siempre en relación con la gestión de los servicios públicos municipales, el artículo 86.1 presenta la siguiente redacción (tras la modificación normativa antes señalada):

“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 de mercado, relativo a la oferta u 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.”

Como hemos podido comprobar, la normativa vigente permite la gestión de los servicios públicos municipales tanto de forma directa como indirecta. Desde nuestro humilde punto de vista, entendemos que la gestión directa por parte de nuestro ayuntamiento conllevaría una serie de beneficios para la ciudadanía que no tendrían efecto en caso de que dicha gestión se realizase por una empresa externa. Posteriormente

analizaremos la consideración de los citados beneficios. A continuación debemos exponer qué nos dice la normativa vigente sobre los pasos a dar para llevar a cabo el cambio de modelo de gestión, de la indirecta (la que se realiza actualmente en Cabra por la empresa PreZero España S.A.U.) a la directa (gestión directa por el ayuntamiento).

En este sentido, tanto los modificados artículos 85.2 como 86.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local pueden servir de guía para ejecutar el proceso de reinternalización de los servicios de recogida de residuos sólidos y limpieza viaria. Ahora bien, el artículo 85.2 se refiere a la elección de la forma de gestión (directa o indirecta) del servicio público, mientras que el 86.1 recoge los preceptos fundamentales que han de regir el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida cuando se va a implantar por primera vez una actividad económica a desarrollar por la iniciativa pública local. No sería necesario, por tanto, en un proceso de reversión de la gestión de los servicios públicos que ya se están prestando las exigencias de realizar “un análisis de 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. Es decir, no aporta ningún valor el tramitar el tortuoso expediente a que se refiere el artículo 86.1 de la LRBRL, puesto que la forma de gestión de servicios obligatorios (como la limpieza viaria o los demás referidos en el artículo 26 de la LRBRL, que no pueden dejar de prestarse por el ayuntamiento) no influye en la competencia en el mercado, que no los presta. Lo que sí influiría en el sector privado es la decisión de comenzar la prestación de un servicio voluntario o competencia impropia municipal, puestos que estos servicios opcionales (como las guarderías, residencias de mayores o clases de yoga, por ejemplo) sí que suelen prestarse por el sector privado.

Por ello, cuando una entidad local decide implantar tal actividad o servicio voluntario, sí que es necesario (a través del procedimiento del art. 86.1 de la LRBRL) evaluar los efectos de la misma sobre la competencia, dar posibilidad de que los afectados aleguen y, en definitiva, valorar la conveniencia y oportunidad de la medida. Pero la decisión de “remunicipalización” una vez que tal medida se haya adoptado (a través del citado procedimiento) la prestación directa o indirecta del servicio no será un factor decisivo a efectos del mercado. Será el desarrollo de la actividad (y no su forma de gestión) la que afecte en mayor medida a la competencia a través de los “precios políticos” (permitidos por el artículo 44.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) que puedan establecer las Administraciones Públicas, a así lo aconsejan “razones sociales, benéficas, culturales o de interés público.”

Por lo tanto, si entendemos que la voluntad del ayuntamiento de Cabra pudiera ser la remunicipalización del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos, el procedimiento a seguir debería ser el establecido en el artículo 85.2 de la LRBRL, y que hemos reproducido anteriormente. En este caso, habrá que realizar un documento previo de motivación por el que nuestro ayuntamiento justifique que la gestión directa es “más sostenible y eficiente” que la gestión indirecta. Esta motivación debe estar contenida en la memoria justificativa. Dicha memoria debe hacerse después de un análisis comparativo de los pros y los contras que se derivan de cada forma de gestión, así como de las repercusiones de cada opción en términos de sostenibilidad y eficiencia. Y todo ello para terminar con una propuesta técnica al Pleno del ayuntamiento de Cabra acerca de cuál es la opción óptima de gestión: Indirecta o Directa.

Resumiendo, para reinternalizar o remunicipalizar los servicios públicos en cuestión será necesario:

1.- Acreditarse y motivarse que la gestión directa es más sostenible y eficiente que la indirecta.

2.- La memoria justificativa del coste de la prestación del servicio, tiene que demostrar que la gestión directa es más eficiente (consigue una prestación del servicio con mejor calidad-precio) y, además más sostenible porque:

a) permite cumplir con el periodo medio de pago a proveedores legalmente establecido.

b) no incrementa déficit ni la deuda pública, sino que revela una gestión del servicio equilibrada en sus gastos e ingresos.

Las modificaciones establecidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en lo referido a la gestión de los servicios municipales, ha conllevado que la libertad de elección que anteriormente tenían los ayuntamientos para determinar si la gestión de sus servicios públicos se realizase de forma directa o indirecta, haya pasado a un segundo plano. Es decir, ya no es una potestad discrecional y el ayuntamiento no puede decidir por razones de conveniencia o interés público, sino que únicamente se puede guiar por criterios técnicos, siendo un acto reglado, en el sentido de que siempre debe ser elegido por el ayuntamiento aquel modo que sea más eficiente y sostenible entre los permitidos por la ley, debiéndose quedar acreditado en el expediente dicho juicio de eficiencia y sostenibilidad.

A nuestro entender, como comentábamos al principio, la gestión directa presenta una serie de características que hacen que la misma sea más propicia para los intereses de la ciudadanía en general. En este sentido, el estudio denominado “Formas de gestión e eficiencia de los servicios públicos municipales”, elaborado por la Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces y publicado en septiembre de 2012, nace de la situación real en la que, por una parte, la ciudadanía demanda cada vez más y con mayor intensidad unos servicios públicos de calidad y que cumplan unos altos estándares de sostenibilidad y, por otra, los recursos de las Administraciones son cada vez más limitados por lo que el principio de eficiencia, es decir, la gestión en la que con menor gasto económico se logran los objetivos establecidos, no es sólo de obligado cumplimiento si no esencial para seguir manteniendo los servicios públicos necesarios en la localidad. El estudio está basado en el análisis del impacto de las formas de gestión de los servicios públicos en 1.058 municipios de entre 1.000 y 50.000 habitantes durante un periodo de 10 años y entre sus conclusiones podemos destacar las siguientes:

- “La prestación de servicios públicos a través de fórmulas de cooperación intermunicipal (mancomunidades y consorcios) y empresas mixtas disminuyen la eficiencia de los servicios prestados.”

- “Respecto a la externalización de servicios, no encontramos evidencia empírica sobre su relación con la eficiencia municipal”.
- “En periodos de crisis los gobiernos locales son más eficientes en la prestación de servicios públicos, dado los ajustes a los que se ven sometidos”.

Por otro lado, un informe del Tribunal de Cuentas sobre fiscalización del sector público local en 2011 nos presenta, entre otras, las siguientes conclusiones:

- En el 95% del total de los ayuntamientos analizados, la gestión pública de los servicios municipales, tales como recogida de basuras o limpieza, cuesta menos que la privada sin que ello suponga un peor servicio.
- La limpieza viaria en España (pueblos y ciudades) tiene un coste medio de 18,01€ por habitante; 16,23€ si la gestión es municipal y 27,83€ (un 71% más) si la gestión la realiza una empresa.
- Más del 80% de los municipios analizados tienen un sistema de gestión municipal de los servicios como limpieza y recogida de basuras. Este porcentaje disminuye a medida que aumenta el número de habitantes de la localidad.
- Sin embargo, la diferencia del coste de los servicios es mucho más acusada en los municipios de mayor población. En las ciudades el precio del servicio externalizado de limpieza puede alcanzar los 31,19€ por habitante, mientras que si la gestión la realiza la propia administración local la carga para la ciudadanía disminuye hasta los 19,07€ por habitante, sin que haya una correlación en los índices de calidad del servicio.

De los informes antes expuestos, aunque hay que reconocer que hay opiniones encontradas en relación a las bondades o perjuicios tanto de la gestión directa como indirecta, podemos deducir que la gestión privada es más cara para las arcas municipales que la gestión directa, pues, entre otras cosas, hay que abonar el IVA a terceros y el beneficio industrial en el caso de la externalización, cantidades que de realizarse la gestión municipal de forma directa no se abonarían y podrían emplearse en la mejora de las condiciones del servicio, así como de los/as trabajadores/as que desempeñan su labor en estos servicios públicos.

Por otro lado, la gestión directa permite una flexibilidad que no tiene lugar con la externalización. Así, la adjudicación contractual puede vincular a corporaciones futuras, mientras que la decisión de optar por la gestión directa no lo hará, pues puede ser modificada o rectificada en todo momento, pues se adopta por plazo indefinido y, por tanto, libremente revocable por la corporación.

De todo lo anteriormente expuesto es por lo que proponemos al ayuntamiento pleno para su posible aprobación el siguiente punto de acuerdo:

- El ayuntamiento de Cabra, entendiendo como una posibilidad la modificación del sistema de gestión de los servicios públicos de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos, acuerda, en consonancia con lo establecido en el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la iniciación de

un expediente encaminado a determinar el sistema más beneficioso de gestión para la ciudadanía egabrense de los servicios antes citados. Siendo los pasos a ejecutar los siguientes:

- Designación de una Comisión de estudio compuesta por miembros de la Corporación Municipal y por personal técnico (si bien este requisito no aparece en el artículo referenciado anteriormente, sí lo hace en el artículo 97 del 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, entendiendo que puede ser de utilidad para el fin que nos ocupa).
- Informe de motivación de sostenibilidad y eficiencia de la gestión directa por encima de la indirecta, en caso de que así se estimase.
- 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/a 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.

Cabra, 14 de septiembre de 2023

PORTAVOZ GRUPO MUNICIPAL UVEga

Fdo.- Manuel Carnerero Alguacil

SR. ALCALDE PRESIDENTE DEL ILMO. AYUNTAMIENTO DE CABRA.-