

LA REMUNICIPALITZACIÓ

REPTES I OPORTUNITATS

BARCELONA, 1 DE DESEMBRE DE 2016 AL CCIB

Aspectes econòmics de la remunicipalització, Impacte en l'estabilitat pressupostària, la sostenibilitat financera i el control intern

Maria Petra Sáiz Antón
Interventora de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat
Presidenta del CSITAL de Catalunya

www.csital.org



Ajuntament de
Barcelona

CSITAL CONSELL DE COL·LEGIS DE SECRETARIS
INTERVENTORS I TRESORERS DE CATALUNYA


FEDERACIÓ DE MUNICIPIS
DE CATALUNYA

ÍNDEX DE L'EXPOSICIÓ

1. Introducció

2. Aspectes econòmics de la remunicipalització, Impacte en l'estabilitat pressupostària, la sostenibilitat financera i el control intern

2.1. Situació contractual i fórmula jurídica emprada pel canvi de gestió del servei

2.2. Càlcul de les indemnitzacions: Impacte econòmic pressupostari i financer

2.4. Compliment principis de la LOEPSF

2.3. Importància del control intern. Pel coneixement de la situació econòmica i la gestió del servei

3. Conclusions

1. Introducció

INTRODUCCIÓ: Reunicipalitzar: Algunes precisions

- ↳ **Remunicipalitzar.** Terminologia no contemplada en la normativa legal.
 - S'identifica amb la decisió pública que implica modificar la forma de gestió d'un servei públic (SP) gestionat de forma indirecta.
 - Canvi de paradigma: prevalença del model “insourcing” versus l’“outsourcing”. Mitjançant la remunicipalització
 - No es crea un SP, s'actua sobre la forma de gestió sense alterar el SP
- ↳ **Declaració de serveis públics locals Art. 85.1 LBRL.** Són els que presten els EL en l'àmbit de les seves competències. No actua com a reserva, sinó com a competència
 - **Art. 25,2 LBRL.** Matèries competències pròpies municipals + Art. 84 EAC i legislació sectorial.
 - **Art. 14 AMB.** Competències en matèria de transport i mobilitat, aigua, residus.
 - **Art. 26 LBRL.** Serveis mínims obligatoris
- ↳ **Municipalització de serveis públics =** Potestat excepcional prevista art 128.2 CE. Requereix reserva per llei
 - **Art. 86.2 LBRL . Reserva en favor dels EL de SP essencials.** L'Ajuntament assumeix la titularitat d'un sector d'activitat, amb derogació singular del principi de llibertat d'empresa i amb possibilitat de gestió directa o indirecta (Art. 181 ROAS)
 - Proveïment domiciliari i depuració d'aigua
 - Recollida, tractament i aprofitament de residus
 - Transport públic de viatgers

Tot i que tècnicament la **remunicipalització** afectaria activitats o serveis de titularitat pública (art. 86.2 LBRL), El terme “remunicipalitzar” s'utilitza com **accepció més ampla** per significar el canvi de formes de gestió indirecta per la gestió directa per l'administració

Aspectes a abordar en la remunicipalització:

Econòmics i financers

Arts: 31.2 CE, 7 LOEPSF, 159 ROAS, 1 TRLCSP

1. Respondre a una política pública encaixada en un marc de planificació plurianual i de programació pressupostària

2. Estar justificada per criteris de gestió dels recursos públics orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, per sobre d'altres consideracions polítiques o laborals

3. respondre a l'aplicació de polítiques de racionalització de la despesa i millora de la gestió del sector públic

4. Actes administratius que derivats han de complir: Estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

Jurídics

Tenir encaix jurídic en el dret públic:
LBRL; TRLHL; TMRLC; ROAS; TRLHL; TRLCSP, LEF)
el dret privat. laboral i mercantil

El canvi de model de gestió és una potestat d'autoorganització dels EL crear, modificar, suprimir dirigir, gestionar SP
Art. 148 TLMRLC i art. 153 ROAS

“ Remunicipalitzar” SP regulats per contractes de gestió indirecte
No es pot utilitzar gestió directa per eludir la competència.
“Desexternalització” de contractes de serveis.
Directiva UE/23/2014.
Risc operacional

Organitzatius

Decidir la forma de gestió directa

Definir objectius i estàndards de servei

Determinar i planificar mitjans materials i humans

Establir procediments de seguiment d'objectius i de control de compliment

2. Aspectes econòmics de la remunicipalització, Impacte en l'estabilitat pressupostària, la sostenibilitat financera i el control intern

QÜESTIONS AMB INCIDÈNCIA EN ELS ASPECTES ECONÒMICS I DE CONTROL EN UN PROCEDIMENT DE REMUNICIPALITZACIÓ

Qüestions amb incidència en els aspectes econòmics i de control en un procediment de remunicipalització

2.1.

Situació contractual i fórmula jurídica emprada pel canvi de gestió

2.2.

Càlcul de les indemnitzacions:
Impacte econòmic pressupostari i financer

2.3.

Compliment principis de la LOEPSF

2.4.

Importància del control intern.
Pel coneixement de la situació econòmica i de gestió del servei

2.1. SITUACIÓ CONTRACTUAL I FÒRMULA JURÍDICA EMPRADA PEL CANVI DE GESTIÓ

SITUACIÓ DEL CONTRACTE GESTIÓ SP EN EL MOMENT D'EFECTUAR LA REMUNICIPALITZACIÓ

Incidència en l'import de les indemnitzacions

**Sense indemnització
extinció del contracte**

Reversió béns i elements afectats.

Art. 283 TRLCSP i **260, 261, 262 ROAS**

Designar interventor tècnic a l'empresa concessionària. s/
Plec o mínim 1 mes abans per any de durada contracte.
Vigilància conservació d'obres i materials a revertir **Art. 262
ROAS**

**Declaració del correcte compliment del contracte
Liquidació relacions econòmiques i devolució fiança**

Art. TRLCSP i **261 ROAS**

**Amb indemnització Abans de
la finalitzar el contracte**

**Art. 249 i 265 ROAS
288 i 4 TRLCSP**

Rescat

Art. 241 c) i 248 e) ROAS i 286.b) TRLCSP

Decisió unilateral de L'EL per raons d'interès públic per
prestar el Servei s/ formules gestió directe o suprimir-lo
Art. 265.6 ROAS i 287 TRLCSP

EL RESCAT. REGLAMENT D'OBRES I SERVEIS DE CATALUNYA. Art. 263 A 265

↘ Efectes del rescat. Les indemnitzacions.

- 249 c). Indemnitzar al concessionari pels danys i perjudicis que li ocasionin l'assumpció de la gestió directa de la gestió del servei quan es produeixi per raons d'interès públic o per supressió d'aquest, independentment de la culpa de l'empresari
- 264 a). Transferència de les obres i les instal·lacions a l'EL,
- 264 b). indemnitzar al concessionari pel valor de les que no hagin de ser transferides, s/ grau d'amortització i els danys i perjudicis irrogats, si s'escau, inclosos els beneficis futurs deixats de percebre
- 264 c). Determinar per l'EL la modalitat de gestió directa i destí de les instal·lacions afectades

↘ Procediment

- **Justificació tècnica i jurídica** del rescat prèvia a l'ordenació de l'inici de l'expedient
- Remissió dels informes als concessionari per alegacions i defensa dels seus drets. **15 dies**
- **Acord del ple del rescat.** Amb un termini no < a 6 mesos. Instar al contractista perquè formuli valoració de la indemnització que cregui que ha de percebre. Nomenament d'interventor tècnic per vetllar perquè les instal·lacions i obres passin a l'EL en les condicions del Plec o en les determinades pel Ple
- Si l'EL accepta la valoració = Tancament de l'expedient
- **Desacord valoració.** Obertura peça separada s/ procediment expropiació forçosa, que no afecta a l'executivitat de l'expedient

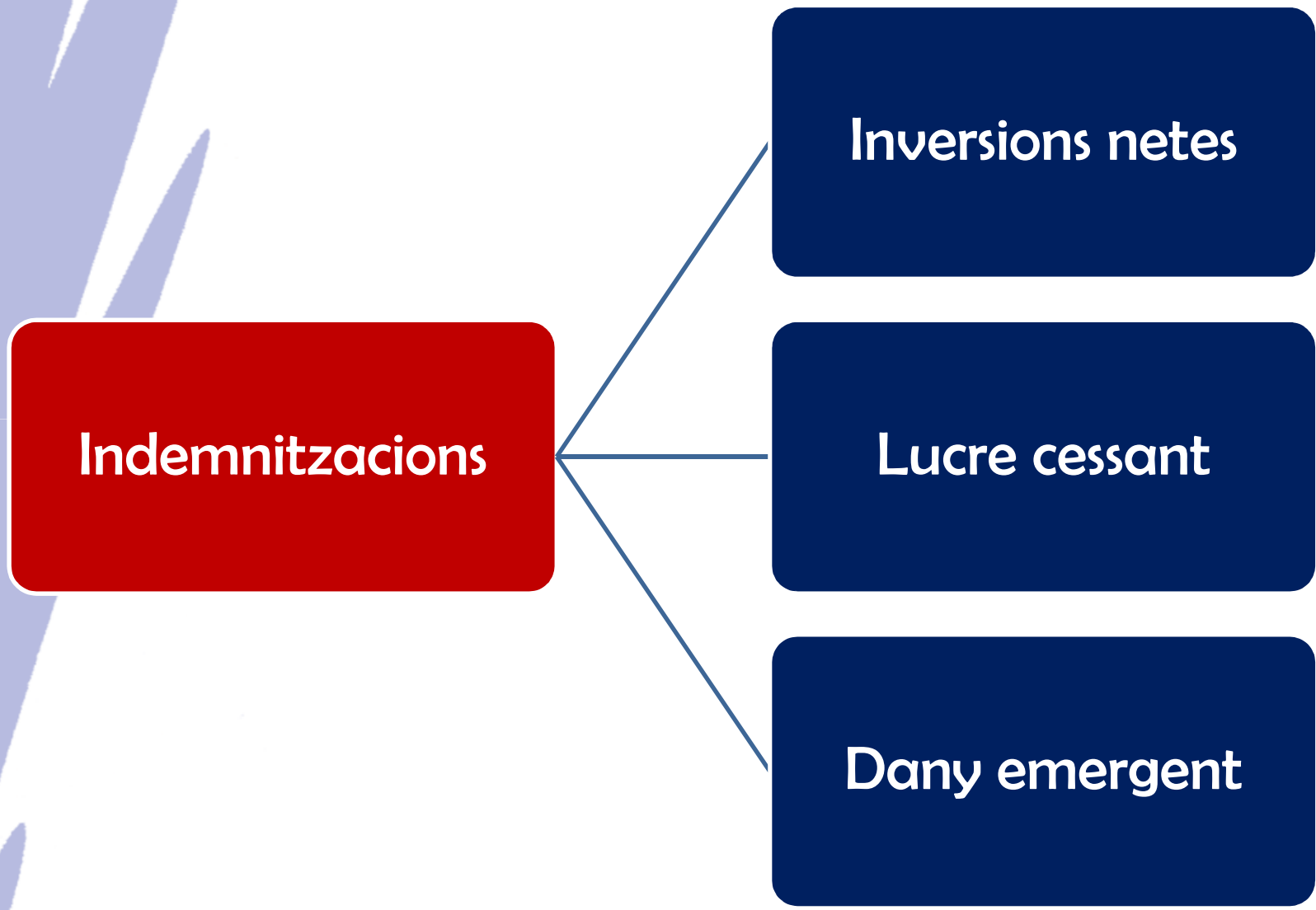
Quan el rescat sigui executiu: **El servei el prestarà l'El de forma directa, sens perjudici de la possibilitat de suprimir-lo**

EL RESCAT. TRLCSP Art. 288.1

- **Art. 288.1 TRLCSP.**
 - **Abonament al concessionari de les inversions realitzades per expropiacions de terrenys, execució d'obres de construcció i adquisició de béns necessaris per l'explotació de l'obra objecte de la concessió, atenent al grau d'amortització. Aplicant un criteri d'amortització lineal**
 - **Indemnització de danys i perjudicis irrogats, inclosos els beneficis futurs deixats de percebre, atenent als resultats d'explotació del darrer quinquenni i el valor de les obres i instal·lacions que no hagin de revertir a l'administració, d'acord amb el seu grau d'amortització**

2.2. Càlcul de les indemnitzacions: Impacte econòmic pressupostari i financer

EFFECTES DEL RESCAT D'UN SERVEI PÚBLIC. LES INDEMNITZACIONS



ASPECTES CLAU PER DETERMINAR LES REPERCUSSIONS ECONÒMIQUES DE LA REMUNICIPALITZACIÓ I LES INDENMITZACIONS

- ↳ **Correcte elaboració dels plecs de condicions administratives i tècniques**
- ↳ La documentació preparatòria del contracte ha de determinar amb precisió:
 - Naturalesa i extensions de les necessitats que es pretenen cobrir amb el contracte i idoneïtat de l'objecte del contracte i dels seu contingut per satisfer les necessitats Art. 67.4. RGLCAP: l'estudi econòmic administratiu del servei: règim d'utilització i particularitats tècniques que resultin necessàries per la seva definició s'ha d'incorporar a l'expedient de contractació
- ↳ **Acurada definició dels elements econòmics del contracte:**
 - Art. 159 i 160 ROAS: estudi econòmic financer expedient implantació del servei.
 - Canons, tarifes, revisions, inversions, "fons de reposició" condicions de reversió, endeutament del concessionari i condicions de finançament., tarifes Presentació del compte d'explotació per separació d'activitats
- ↳ **Subjecció al control financer i altres controls de gestió per part dels gestor**
 - Són nul·les les clàusules contractuals, per les l'EL renuncia a fiscalitzar el servei, o si s'escau, a imposar-hi modificacions, a declarar la resolució del contracte o a no fer ús de les potestats del rescat i, quan sigui procedent, la intervenció de la concessió
- ↳ **Control intern: Pla auditories i actuacions de control intern:** auditories de regularitat i de compliment, revisions limitades comptes explotació.
 - Experiències concessions escoles bressol, gestió instal·lacions esportives etc.

INDEMNITZACIONS DE LES INVERSIONS incerteses i elements a considerar pel càlcul.

- ↳ S'indemnitzaran art, **288.1 TRLCSP i 264 ROAS**, les inversions, obres i instal·lacions efectivament realitzades per concessionari netes de l'amortització, aplicant un criteri d'amortització lineal
 - **Aplicarem les taules als efectes de Impost de societats, valorades al cost de producció o d'adquisició (*)**
- ↳ Incloure, o no, l'import de les revaloritzacions
- ↳ Condicions de reversió de les inversions cedides en us per l'EL
- ↳ Quantificació del fons de reversió
- ↳ Subvencions de capital rebudes pel concessionari
- ↳ Obligacions de desmantellament o rehabilitació que no apareixen dotades i no consten al balanç

-
- (*) Resolució TEAC. 24/2/2011, i de 26710/2014. Base imposable concessions administratives a efectes ITPAJD. Modalitat Transmissions patrimonials oneroses
 - Consulta BOICAC núm. 80/2009. Concessions administratives. Actius objecte de reposició
 - Informe 49/2010. 28/10/2011. JCCA. Normativa aplicable per a la valoració d'una concessió administrativa

LUCRE CESSANT

- ↳ És la compensació monetària que ha de percebre el contractista que s'identifica amb els guanys deixats de percebre com a conseqüència del trencament de l'explotació d'un negoci
- ↳ El TS manté que determinar el **lucre cessant o guanys frustrats** té moltes dificultats i límits al participar en totes les vaguetats i incerteses pròpies dels conceptes imaginaris, sent necessària l'existència d'una certa possibilitat objectiva que resulti del decurs normal de les coses i les circumstàncies de cada cas concret, no bastant que els guanys es fonamentin en simples esperances
- ↳ **Sols es poden incloure en el lucre cessant els beneficis certs, concrets i acreditats que el beneficiari havia d'haver percebut**
- ↳ Segons el **TRLCS** art. 288.3: l'Administració indemnitzarà al contractista *“dels danys i perjudicis que se l'irroguin, inclosos els beneficis futurs que deixi de percebre, atenent als resultats de l'explotació del darrer quinquenni”* La quantitat resultant es fixarà en el termini de 6 mesos excepte determinacions en plecs. (veure 264 ROS)

↳ **CONSIDERACIONS I INCERTESSES:**

- El càlcul sols dels darrers 5 anys. Incertesa quan l'històric és inferior
- Quins resultats prenem?. Els d'explotació separant els de naturalesa financera i els extraordinaris o atípics?
- Actualització dels resultats?,
 - € constants o valors corrents (en cas afirmatiu, l'actualització com la fem? I legal del diner, deute públic a un venciment similar, interès de mercat, etc).
 - Calculem a més el VAN de les rendes esperades durant el període que resta fins la reversió?

INDEMNITZACIONS : DANY EMERGENT

↳ **Art. 288.3. TRLCAP.** L'Administració indemnitzarà al concessionari pels danys i perjudicis que se li irroguin. (a més dels beneficis futurs: Lucre cessant), Entre aquests conceptes, no detallats a la Llei, es poden citar:

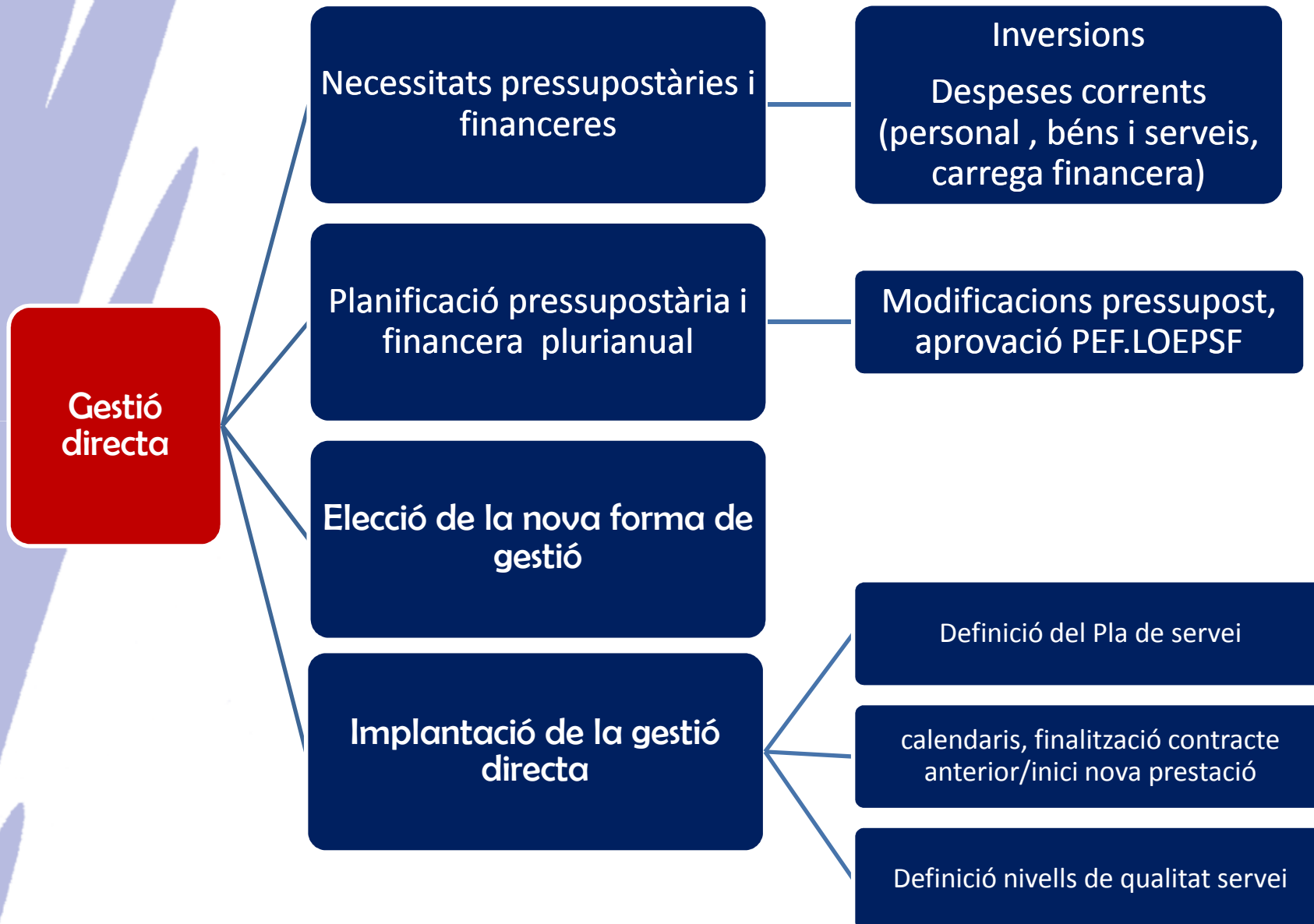
- Acomiadament de treballadors i extinció de la relació laboral.
- Pèrdua de dipòsits o avals que hagués d'afrontar ver a tercers a conseqüència de la rescat del servei
- Altres càrregues pel concessionari a conseqüència de la rescissió del contracte

↳ Veure també art. 264 ROAS

FIANCES, GARANTIES O DIPÒSITS

- Al finalitzar el contracte s'hauria de tornar la fiança o els dipòsits del contractista com a garantia de la seva gestió
- Aquesta devolució seria compensable amb les indemnitzacions pel lucre cessant i el dany emergent

IMPACTE ASSUMPCIÓ DE GESTIÓ DIRECTA



IMPACTE GESTIÓ DIRECTA DEL SERVEI REMUNIPALITZAT

↘ **Decisió de la formula de gestió directa a emprar. Art. 85.1 LBRL.** Els serveis públics de competència local s'hauran de gestionar de la forma més sostenible i eficient

- **Gestió Directa**

- Gestió propi ens local
- OOAA
- EPEL
- Societat Mercantil local, amb capital 100% titularitat pública
 - c) i d) només si s'acredita amb una memòria justificativa que són més eficients que les formes a) i b)
 - Cal aprovar pel Ple i publicitar memòria justificativa d'assessorament rebut, informes de cost del servei i **informe del l'interventor** sobre l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de l'opció escollida

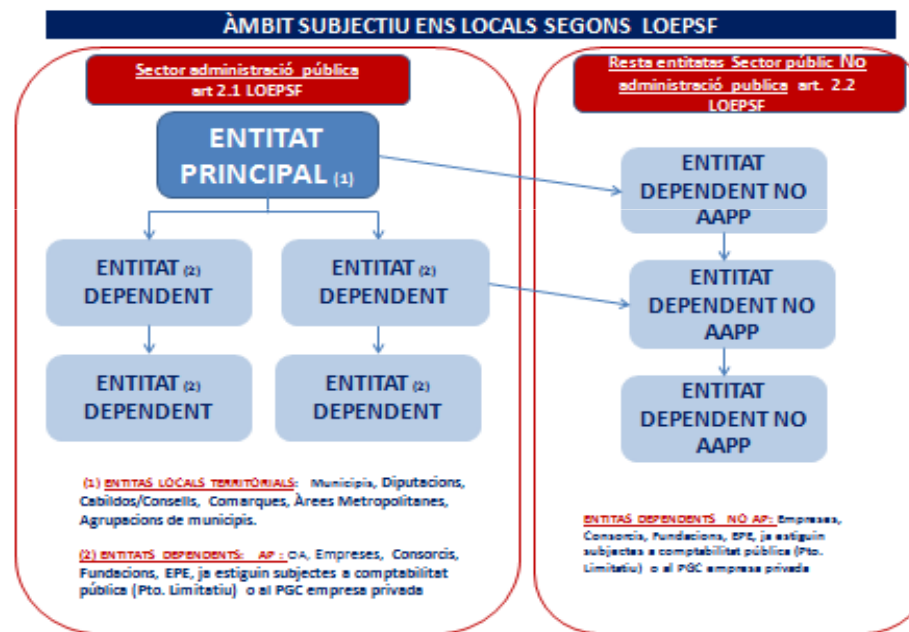
↘ **Previsions EPE i SAM, DA 9a LBRL.**

- Prohibició noves aportacions patrimonials ni subscripció de capital EPE SA locals durant la vigència Pla Ajust o PEF

2.3. Compliment principis de la LOEPSF

COMPLIMENT PRINCIPIS ESTABILITAT PRESSUPOSTARIA I SOSTENIBILITAT FINANCERA

- **Art. 7.3 LOEPSF. Principi d'eficiència** en l'assignació de recursos públics
- **Art. 85.1 LBRL. Els serveis públics de competència local s'hauran de gestionar de la forma més sostenible i eficient.** Valoració del compliment dels principis de la LOEPSF. En termes consolidats SEC 2010
- **Anàlisi del compliment LOEPSF;** Principis: Estabilitat pressupostaria, sostenibilitat financera (endeutament i PMP) i regla de la despesa.



- **Incompliment : Aprovació Plans econòmics-financers, PEF , el que procedeixi segons incompliment. Mesures de següent coercitives,**

Mesures incompliment LOEPSF

PREVENTIVES

- **Mesures automàtiques de prevenció.** Incompliment límit de deute. Art 18. sols es podran concertar operacions de tresoreria
- **Advertiment risc incompliment,** objectiu estabilitat, deute, regla despesa. Implica advertència motivada, donar compte a la CNAL, adopció de mesures en 1 mes, si són insuficients o no s'adopten Mesures coercitives . Art 19

CORRECTIVES

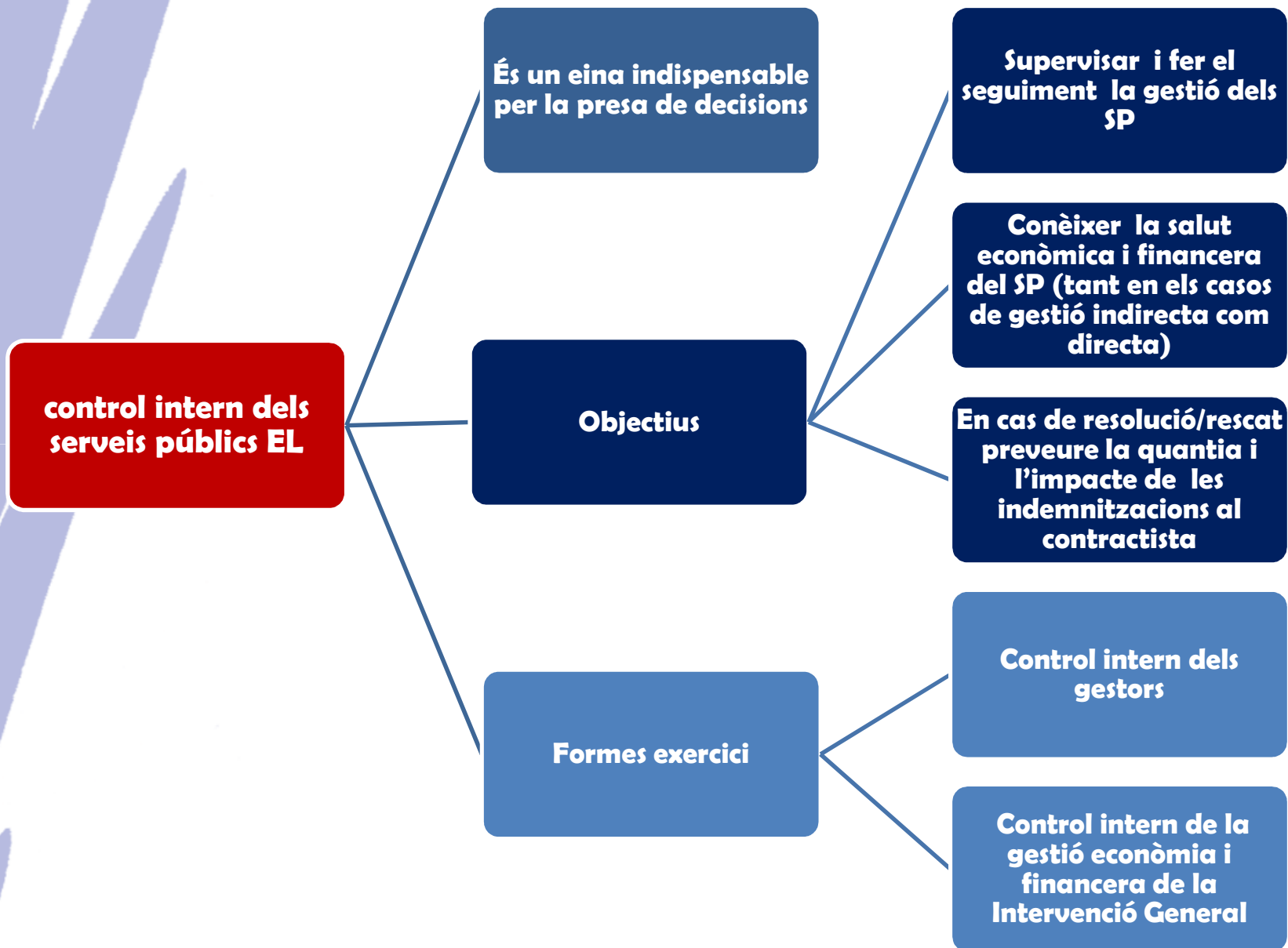
- **Mesures automàtiques de correcció.** Autorització endeutament de totes les operacions a llarg termini. (ens art 111 i 135 TRLHL. Art 20)
- **Incompliment objectiu estabilitat, deute públic, regla despesa. Presentació PEF** (1mes des de incompliment. Aprovació Ple (2 mesos des de presentació), Aplicació 3 mesos després incompliment. Horizont temporal 1 any

COERCITIVES

- **Falta presentació, aprovació o incompliment PEF.** Conseqüències: a) aprovació d'una no disposició de crèdits que garanteixi l'objectiu d'estabilitat. b) constituir dipòsit Banco España del 0.2% PIB. Si en 3 mesos no es presenta o aprova el PEF el dipòsit merita interessos i en 3 mesos més es converteix en multa
- Incompliment mesures anteriors suposarà requeriment òrgan tutela
- **Manteniment incompliment.** Dissolució entitat. Art 61 TRLBRL

2.4. Importància del control Intern pel coneixement de la situació econòmica i de gestió del servei

control intern dels serveis públics en els ens locals



TIPUS DE CONTROL EN ELS ENS LOCALS APLICABLE AL SP

Control dels gestors responsables del servei

El responsable del contracte

Conjunt de procediments establerts per l'entitat amb la finalitat de salvaguardar els seus actius i recursos, assegurar la fiabilitat de mesures, mètodes i de la informació i el compliment de total la normativa comptable, així com garantir una gestió eficient i eficaç dels recursos i l'assoliment de les fites i objectius establerts en els programes

Control Intern de la gestió econòmica financera.

Intervenció General

Dictamen sobre la procedència de nous serveis o reforma dels existents a efectes de la avaluació de la repercussió económico-financera de las respectives propostes

Art. 4.1 RD 1174/1987

Funció Interventora, funció de control financer, funció de control d'eficàcia

Art. 213 a 222. TRLHL

El control per part dels gestors i del control intern de la Intervenció general permet :

- Seguir el compliment del pla de serveis del contracte i dels equilibris/desequilibris d'exploració. Previsió de mala gestió o de frau
- Establir el cost real del servei i la correcta imputació de costos: directes i
- Determinar el volum d'inversions i les amortitzacions, i en els casos de gestió indirecta l'aplicació del fons de reversió
- Conèixer les necessitats d'endeutament i les obligacions per a fer front a la prestació del servei
- En els contractes de serveis i de Serveis públics, fer el seguiment dels contractes de personal, el compliment de les obligacions tributàries i S.social, clàusules socials etc.
- Controlar el destí de les aportacions d'actius i subvencions de capital per part de l'administració
- Control dels ingressos del servei

En el rescat és bàsic per conèixer situació de la finalització del contracte i abordar el canvi de gestió

- **Valorar de les indemnitzacions al concessionari**
 - Possibilitat de fer-ne front pressupostàriament
 - Impacte en termes de la LOEPSF i del SEC 2010
- **Analitzar les noves necessitats i recursos financers**
 - Justificació de la sostenibilitat i l'eficiència respecte la gestió anterior
 - Indemnitzacions al concessionari
 - De la nova gestió directa.
 - Impacte pressupostari compliment principis estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, en termes SEC 2010

EL CONTROL INTERN DE LA GESTIÓ ECONOMICO FINANCERA DELS SERVEIS PÚBLICS LOCALS

Fiscalització prèvia plena o limitada prèvia

Funció interventora

Fiscalització tots els actes del EL o OA que donin lloc al reconeixement i liquidació de drets i obligacions de contingut econòmic, ingressos, pagaments que se'n derivin, la recaptació i aplicació de cabals públics

- a). Intervenció crítica o prèvia de drets, obligacions, ingressos i pagaments
- b). Intervenció formal ordenació pagament
- c) Intervenció material del pagament
- d) Intervenció i comprovació material de les inversions i aplicació de les subvencions

Funció de Control financer

Comprovar el funcionament en l'aspecte econòmic dels serveis de les EL, OA i ens dependents
 Informar de l'adequada presentació de la informació financera i normes d'ampliació
 Informar del grau d'eficiència i eficàcia en la consecució dels objectius previstos

Funció de control d'eficàcia

Comprovació grau compliment d'objectius, i dels cost de funcionament dels serveis o inversions i dels programes

PLA ANUAL D'AUDITORIES i actuacions de control financer

Auditories de regularitat i de compliment

3. CONCLUSIONS

- ↘ La decisió de remunicipalització de serveis requereix un anàlisi econòmic i jurídic previ racional i desapassionat, justificat per motius tècnics i econòmics i criteris de gestió dels recursos públics orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat
- ↘ La decisió de la nova forma de gestió ha de ser eficient i sostenible i ha de complir amb els principis de la LOEPSF, en cas contrari caldrà aprovar el corresponent PEF
- ↘ S'ha d'impulsar el control intern i dotar-lo de mitjans i instruments per poder millorar-lo. És un instrument indispensable per la gestió i la presa de decisions. El paper de les intervencions municipals en aquest rol és indiscutible, també en a gestió directa.
 - NO ses poden cometre els mateixos errors de manca de contro
- ↘ L'impacte econòmic de la remunicipalització tindrà repercussió pressupostari a mig i llarg termini que cal preveure i planificar, tant pel que fa a les despeses corrents del pressupost (personal, bens i serveis, carrega financera), com pels instruments financers a concertar per permetre l'assumpció de les indemnitzacions en cas de rescat i les noves inversions per fer front a la nova forma de gestió directa
- ↘ El compliment dels principis de la LOEPSF s'han de contemplar en termes SEC 2010 i per a tots els ens del grup sectoritzats per la IGAE

↘ **GRACIES PER LA SEVA ATENCIÓ**