

2013
Barcelona



Seminari sobre relacions col·lectives



Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya

Sou lliure de:



copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

Amb les condicions següents:



Reconeixement. Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el llicenciador (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



No comercial. No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



Sense obres derivades. No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

- Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència de l'obra
- Alguna d'aquestes condicions pot no aplicar-se si obteniu el permís del titular del drets d'autor.
- No hi ha res en aquesta llicència que menyscabi o restringeixi els drets morals de l'autor.

Els drets derivats d'usos legítims o altres limitacions reconegudes per llei no queden afectats per l'anterior



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS
DE CATALUNYA



Acuerdo de
Formación Continua
en las Administraciones
Públicas

Edita

Federació de Municipis de Catalunya
Via Laietana 33, 6è 1a. 08003 Barcelona
Tel. 93 310 44 04

Disseny i maquetació

Lacuina gràfica

Sumari

1^a sessió

30/09/13

Sessió inaugural

2^a sessió

25/10/13

Les relacions laborals en el sector públic i privat a Espanya.
Estat de la qüestió el 2013

3^a sessió

29/11/13

Les reformes de la Seguretat Social i el seu impacte
en el sector públic local

Introducció

Un cop més, el Seminari de Relacions Col·lectives, en la seva 15a edició, es posa a l'abast de tots els gestors públics locals i dels representants dels empleats de les nostres entitats. Després d'uns anys especialment durs en la gestió dels recursos humans, aquest seminari se centrarà en tres aspectes cabdals del futur de l'ocupació pública.

La primera sessió es dedica als processos d'externalització dels serveis públics. Una tendència jurídica, però també política, que cal estudiar a fons, per les seves conseqüències econòmiques en els recursos humans afectats, i també en l'eficàcia dels serveis públics. Helio Robledo és un especialista en la qüestió, catedràtic d'Economia Financera i Comptabilitat, coordinador el 2004 del grup d'indicadors de gestió a les administracions locals i, des del 2010, president de la Cambra de Comptes de Navarra; ens aportarà les consideracions econòmiques i la realitat pràctica dels resultats finals de les externalitzacions. I Francesc Carretero, advocat especialista en sector públic, ens endinsarà en el coneixement i la problemàtica jurídica d'uns processos gens fàcils de gestionar, i sobre els quals cal meditar econòmicament i jurídica, abans d'iniciar-s'hi.

En la segona sessió, ens dedicarem a fer una anàlisi de la realitat econòmica i social del nostre país i del servei públic. El professor Juan Ignacio Crespo, funcionari del Cos d'Estadístics de l'Estat, i amb una dilatada trajectòria professional en el sector privat (Caja Madrid, Telefónica, director d'agències de valors) i públic (com a directiu del Banco Hipotecario de España i negociador del deute públic espanyol davant d'Europa) és un prestigiós especialista i comentarista econòmic a la CNN, TVE i la SER, i també del diari El País i la premsa econòmica. Per donar-nos una visió sobre cap a on va l'Administració local i la funció pública local en el projecte de reforma local, també tindrem la participació de Rafael Jiménez Asensio, especialista de llarga trajectòria i prou conegut pels assistents al seminari, i que ha desenvolupat llocs d'estudi com a catedràtic de Dret Constitucional, director dels serveis jurídics de l'Ajuntament de Barcelona, lletrat del govern basc i, actualment, consultor del sector públic.

Finalment, dedicarem la sessió del desembre del 2013 a analitzar cap a on va aquesta part essencial de l'Estat del Benestar, d'una banda, i a parlar sobre què pot fer la negociació col·lectiva per disminuir o reconduir la pèr-

dua progressiva de drets, derivada de les successives reformes dels darrers anys, i de les que possiblement s'apropen, i ho farem de la mà dels professors Josep Fargas i Carolina Gala, reconeguts experts de l'Institut Nacional de Seguretat Social.

No ens cansarem d'afirmar que la Federació de Municipis vol continuar treballant amb l'objectiu de ser un lloc de trobada, debat i resolució de les qüestions més complexes, i alhora més punyents, de l'actualitat. En aquesta 15a edició, el director del seminari i l'equip de la FMC s'han proposat fer un salt qualitatiu. Els gestors públics locals i els representants dels empleats públics coneixen ja a bastament les normes jurídiques i les regles del joc: és hora de donar idees, marcar fulls de ruta i plantejar i qüestionar-nos la realitat present i intuir el futur del sector públic, per després poder negociar i regular de manera adient les relacions laborals i la funció pública local del futur, que serà, sens dubte, la funció pública de la postcrisi, quan l'actual període –massa llarg, ja– es comenci a superar i els paradigmes clàssics hagin quedat pel camí. Amb aquesta voluntat, convidem tothom a inscriure's al seminari, gaudir de les intervencions dels ponents i debatre-hi.

Xavier Boltaina Bosch

Gerent de la Diputació de Barcelona i professor de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona.

Ponéncias

1^a sessió 30/09/13

Sessió inaugural

L'externalització de serveis públics com a fórmula de gestió davant la crisi. Possibilitats, aspectes crítics i riscos.

Helio Robleda Cabezas, catedràtic d'Economia Financera, vicerector de la Universitat Pública de Navarra i actual president de la Cambra de Comptes de Navarra.

La gestió jurídica i negociadora de l'externalització de serveis al sector públic local. Plantejament i punts crítics jurídics.

Francisco Carretero, advocat.



**LA EXTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO FÓRMULA
DE GESTIÓN FRENTE A LA CRISIS. POSIBILIDADES, ASPECTOS
CRÍTICOS Y RIESGOS**

Helio ROBLEDA
Cámara de Comptos de Navarra



FORMAS DE GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES (I):

□ GESTIÓN DIRECTA:

1. Gestión directa por la propia entidad sin órgano especial de la administración.
2. Gestión directa por la propia entidad con órgano especial de administración.
3. Gestión mediante la creación de un organismo autónomo local.
4. Gestión mediante la creación de una entidad pública empresarial local.
5. Gestión mediante sociedad mercantil local, cuyo capital sea de titularidad pública.



FORMAS DE GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES (II):

☐ GESTIÓN INDIRECTA:

- 1- La concesión
- 2- La gestión interesada
- 3- El concierto
- 4- La sociedad de economía mixta



OTRAS FORMAS DE GESTIÓN :

- ☐ **LOS CONSORCIOS**
- ☐ **LOS CONVENIOS**
- ☐ **LAS FUNDACIONES**



FORMAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES:

- ☐ LA PROVINCIA
- ☐ LA COMARCA
- ☐ LAS AREAS METROPOLITANAS
- ☐ LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS



ANÁLISIS DE UN CASO DE CAMBIO DE MODELO DE GESTIÓN EN LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO (I)

□ **MÉTODO DEL CASO:**

CASO REAL:

- *Decisión de externalizar un servicio de cocina de un hospital.*



ANÁLISIS DE UN CASO DE CAMBIO DE MODELO DE GESTIÓN EN LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO (II)

❑ CASO REAL

- Se aprovecha el cambio de modelo de gestión para cambiar también el sistema de producción

- *Servicio “sensible” por tratarse de una prestación sanitaria.*
- *Enmarcando en la política actual de recortes en el sector público.*
- *El responsable político presenta la decisión de externalizar el servicio.*
- *fundamentándola en un importante ahorro.*
- *Antes de la puesta en marcha del servicio, se pide informe de asesoramiento por parte del Parlamento de Navarra a la Cámara de Comptos.*



ANALISIS DE UN CASO DE CAMBIO DE MODELO DE GESTIÓN EN LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO (III)

. A pesar el informe de asesoramiento de la Cámara que consideró incompleto el estudio del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, la externalización se llevó a cabo.



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS
DE CATALUNYA

[illegible]



Seminari sobre relacions col·lectives



di 30/09/2013

Diario de Noticias Navas, 28 de febrero de 2012

Diario Noticias 28/02/2012 ANÁLISIS DEL ÓRGANO FISCALIZADOR

Salud ignora las recomendaciones de Comptos y sigue adelante con la privatización de la cocina

NO HARA LA NUEVA ES FUERO SOBRE EL AHORRO QUE
el organismo de la salud ignora las recomendaciones de Comptos y sigue adelante con la privatización de la cocina

Diario de Noticias Navas, 3 de julio de 2012

Diario Navarra 3/07/2012

NAVARRA 21

Salud adjudica las cocinas del hospital a 'Mediterránea de Catering'

La empresa se hará
cargo de las obras para

Además, la empresa adjudica
también el servicio de limpieza y
mantenimiento de las cocinas.

30/09/2013

La externalización de los servicios públicos
como fórmula de gestión

10



Seminari sobre relacions col·lectives



Diario Noticias 13/04/2013

El Parlamento reprueba por tercera vez la gestión de Marta Vera al frente de Salud

El Parlamento de Cataluña ha rechazado por tercera vez la gestión de Marta Vera al frente de la Consejería de Sanidad. La moción de censura presentada por el grupo parlamentario de la izquierda ha sido aprobada por 104 votos a favor y 54 en contra. Vera, que ha sido sustituido por el doctor Lluís Puig, ha sido el primer consejero de Sanidad en ser reemplazado por el Parlamento.

El Parlamento de Cataluña ha rechazado por tercera vez la gestión de Marta Vera al frente de la Consejería de Sanidad.

La moción de censura presentada por el grupo parlamentario de la izquierda ha sido aprobada por 104 votos a favor y 54 en contra.

Vera, que ha sido sustituido por el doctor Lluís Puig, ha sido el primer consejero de Sanidad en ser reemplazado por el Parlamento.

El Parlamento de Cataluña ha rechazado por tercera vez la gestión de Marta Vera al frente de la Consejería de Sanidad.

La moción de censura presentada por el grupo parlamentario de la izquierda ha sido aprobada por 104 votos a favor y 54 en contra.



Asistentes de la Unidad de Cuidados Intensivos del Hospital de la Santa Creu i Sant Pau.

Salud vuelve a abrir expediente a Mediterránea de Catering por infracciones de tipo higiénico

El Departamento de Sanidad de la Generalitat de Catalunya ha abierto un expediente de tipo higiénico contra la empresa de catering Mediterránea de Catering.

El Departamento de Sanidad de la Generalitat de Catalunya ha abierto un expediente de tipo higiénico contra la empresa de catering Mediterránea de Catering.

El Departamento de Sanidad de la Generalitat de Catalunya ha abierto un expediente de tipo higiénico contra la empresa de catering Mediterránea de Catering.

El Departamento de Sanidad de la Generalitat de Catalunya ha abierto un expediente de tipo higiénico contra la empresa de catering Mediterránea de Catering.



Seminari sobre relacions col·lectives



Diario Noticias 29/05/13

12 SOCIEDAD NAVARRA

Diario de Noticias Navarra, 29 de mayo de 2013



Aceliga con un caracol sorpresa.



Un plato con aceliga sorpresa.



Un plato con aceliga sorpresa.

Un menú con mala baba

UNA ANCIANA, INGRESADA EN EL HOGAR, ENCUENTRA UN CARACOL SORPRESA EN UN PLATO DE ACELIGAS

cuando, tras salir a comer al patio de la casa de la familia, una mujer de 85 años, la propietaria de la casa, se dio cuenta de que el plato de aceligas que le habían servido contenía un caracol. La mujer, que es una persona muy sensible, se puso a llorar y dijo: "¡Qué mala baba!". El caracol, que era un caracol de agua dulce, había sido servido en un plato de aceligas. La mujer, que es una persona muy sensible, se puso a llorar y dijo: "¡Qué mala baba!". El caracol, que era un caracol de agua dulce, había sido servido en un plato de aceligas.

La mujer, que es una persona muy sensible, se puso a llorar y dijo: "¡Qué mala baba!". El caracol, que era un caracol de agua dulce, había sido servido en un plato de aceligas. La mujer, que es una persona muy sensible, se puso a llorar y dijo: "¡Qué mala baba!". El caracol, que era un caracol de agua dulce, había sido servido en un plato de aceligas.



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS
DE CATALUNYA

Revista de Matemática, São Carlos, 17 de agosto de 2013

E7-SN5-O INICIA UN NUEVO PROCESO SANCIONADOR POR LA TEMPERATURA DE LOS CARROS

SOGRÀ ALONSO
MADRID. El pasado domingo del 25 de mayo, el Real Madrid conquistó la Copa del Rey, el primer título de la temporada. Juan José Alonso, el reconocido autor de las historias de la vida deportiva de los jugadores del Real Madrid, nos cuenta cómo se vivió el momento de la victoria.

«El domingo 25 de mayo de 1982, el Real Madrid conquistó la Copa del Rey, el primer título de la temporada. Juan José Alonso, el reconocido autor de las historias de la vida deportiva de los jugadores del Real Madrid, nos cuenta cómo se vivió el momento de la victoria.

trabalha em "Audiência de custódia", o primeiro episódio da série. Um jovem é acusado de matar sua esposa. Um advogado contratado pelo pai do acusado tenta provar que ele não fez nada de errado. O juiz decide que o acusado não pode ser solto e deve ficar na prisão até o julgamento. O advogado decide que o melhor jeito de salvar o acusado é fazer com que ele se declare culpado e peça uma pena leve. O juiz aceita a proposta e o acusado é solto. O advogado explica que ele fez isso porque sabia que o juiz não iria aceitar uma defesa que não fosse a culpabilidade do acusado. O juiz pergunta se o advogado não acha que isso é uma má prática. O advogado responde que não, porque ele sabe que o sistema judicial é cheio de problemas e que ele precisa fazer o que puder para salvar o acusado. O juiz pergunta se o advogado não acha que isso é uma má prática. O advogado responde que não, porque ele sabe que o sistema judicial é cheio de problemas e que ele precisa fazer o que puder para salvar o acusado.



with the following results: John, 17 years old, was a "very" positive character; Mary, 16 years old, was a "very" negative character; and John, 15 years old, was a "very" positive character.

[illegible][illegible]

Diário da Notícias Vozes, 6 de maio de 2010, p. A11

Diario Noticias 6/09/2013

ਅਨੁਸੰਗਿ ਮਨੁ ਮਨੁ ਨ ਲਗੈ ਭਗਵੰਤੁ
ਨ ਲਗੈ ਭਗਵੰਤੁ ਨ ਲਗੈ ਭਗਵੰਤੁ
ਨ ਲਗੈ ਭਗਵੰਤੁ ਨ ਲਗੈ ਭਗਵੰਤੁ

N. GONZÁLEZ
PAMPLONA. El reciente asesinato
de un niño conmovió a los mil
guineenses de esta localidad.
El grupo militarista que se
enfrenta frecuentemente al Ejercito
nacional, el Frente Popular
(FPO) atribuyó al suceso el
poderío de los militares nortea-
les que, según afirma, se entregan
a la explotación de la zona.
El Principado de Guaynía, de
nuestro país, es el único, donde
el Ejército de Liberación, que
pasa la vida en constante lucha
contra el poder militar, no tiene
nada de heroico y su lucha
contra el poder militar, con-
tinúa siendo una simple guerra
de guerrillas.





Seminari sobre relacions col·lectives



Diario Noticias 6/09/2013

Diario de Noticias Sábado 7 de septiembre de 2013

www.diariodenoticias.com

LA GESTIÓN SANITARIA >

Las deficiencias obligan a cambiar todos los carros que calientan la comida hospitalaria

SALUD CONCLUYE TRAS 8 MESES DE POLEMICA QUE NO CONTROLAN BIEN LA TEMPERATURA

Tras casi tres meses de polémica por los problemas de control de la temperatura de los carros de comida hospitalaria

El control de la temperatura de los carros de comida hospitalaria es un tema que ha generado mucha polémica en los últimos meses. Los datos indican que se han producido varios problemas de control de la temperatura de los carros de comida hospitalaria. El problema se ha agravado en los últimos meses, lo que ha obligado a tomar medidas para mejorar el control de la temperatura de los carros de comida hospitalaria. Se ha decidido cambiar todos los carros que calientan la comida hospitalaria para garantizar la seguridad de los pacientes.



Vicari, con el responsable del nuevo sistema del SIBS-O, Jordi Escudé, durante una visita de ayer a las instalaciones de la clínica de San Joan de Déu.

Tras la decisión de cambiar todos los carros de comida hospitalaria, se ha iniciado un proceso de actualización de los sistemas de control de la temperatura de los carros de comida hospitalaria.

Dubia nida



Seminari
sobre relacions col·lectives



MUCHAS GRACIAS
QUEDO A SU DISPOSICIÓN

LA EXTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO FÓRMULA DE GESTIÓN FRENTE A LA CRISIS. POSIBILIDADES, ASPECTOS CRÍTICOS Y RIESGOS

Helio ROBLED A

Cámara de Comptos de Navarra

I. INTRODUCCIÓN:	1
II. ANÁLISIS DE UN CASO DE CAMBIO EN EL MODELO DE GESTIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO: La externalización del servicio de cocina en el Complejo Hospitalario de Navarra	3
INFORME DE ASESORAMIENTO DE LA CÁMARA DE COMPTOS AL PARLAMENTO DE NAVARRA SOBRE LA DECISIÓN DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD DE EXTERNALIZAR EL SERVICIO DE COCINA DEL COMPLEJO HOSPITALARIO DE NAVARRA.....	3
I. Introducción	3
II. Descripción de la forma actual de prestación del servicio de cocina en el Complejo Hospitalario de Navarra (Gestión directa con medios propios)	3
III. Informe sobre el servicio de cocina del Complejo Hospitalario de Navarra del Servicio Navarro de Salud-Osansubidea	4
III. Objetivos y alcance.....	5
IV. Conclusiones y recomendaciones	5
V. Análisis del informe del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea sobre el servicio de cocina	7
ANEXO	13
Formas de gestión en los entes locales	13
1. La gestión directa.	14
1.1. Gestión directa por la propia entidad sin órgano especial de la administración:	14
1.2. Gestión directa por la propia entidad con órgano especial de administración.....	15
1.3. Gestión mediante la creación de un organismo autónomo local.	15
1.4. Gestión mediante la creación de una entidad pública empresarial local.	16
1.5. Gestión mediante sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.	16
2. La gestión indirecta.....	17
2.1. La concesión.....	18
2.2. La gestión interesada.	18
2.3. El concierto.	18
2.4. Sociedad de economía mixta.	19
3. Otras formas de organización de los servicios públicos locales	19
3.1. Los consorcios.....	19
3.2. Los convenios.....	20
3.3. Las fundaciones.....	20
4. Formas de organización territorial de los servicios municipales.	20

I. INTRODUCCIÓN:

La necesidad de racionalizar el consumo de recursos públicos con el objeto de ofrecer a los ciudadanos los servicios públicos más eficientes al menor coste posible pasa necesariamente por



estudiar en profundidad cual es la mejor fórmula de gestión con la que esos servicios deben prestarse.

A priori, ninguna forma de gestión es la mejor; debe estudiarse caso por caso cual es el modelo de que garantiza la viabilidad y la sostenibilidad de la prestación del servicio.

He estimado oportuno que el “método del caso” como herramienta expositiva en el ámbito en el que voy a impartir mi ponencia, esto es, de este seminario organizado por la Federación de Municipios de Catalunya, es el más adecuado ya que me permitirá a través de un caso real poder analizar también las ventajas e inconvenientes así como los riesgos de cada una de las posibles fórmulas de gestión de los servicios públicos.

Agradezco muy sinceramente la oportunidad que me ha dado D. Xavier Boltaina, Gerente de la Diputación de Barcelona y Director de este Seminario el poder estar hoy aquí con Ustedes, y en la medida de lo posible ofrecerles mi visión de cómo llevar a cabo estos estudios.

II. ANÁLISIS DE UN CASO DE CAMBIO EN EL MODELO DE GESTIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO: La externalización del servicio de cocina en el Complejo Hospitalario de Navarra

INFORME DE ASESORAMIENTO DE LA CÁMARA DE COMPTOS AL PARLAMENTO DE NAVARRA SOBRE LA DECISIÓN DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD DE EXTERNALIZAR EL SERVICIO DE COCINA DEL COMPLEJO HOSPITALARIO DE NAVARRA

I. Introducción

El 10 de octubre de 2011 el Servicio Navarro de Salud-Osansubidea (SNS-O) presentó un informe en el que se analizaba la situación del servicio de cocina en el Complejo Hospitalario de Navarra (CHN), se describían distintos sistemas para prestar este servicio y se estimaba un ahorro de 3,39 millones de euros en caso de que esta prestación se externalizara.

El 16 de noviembre de 2011 se registra en la Cámara de Comptos la petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, promovida por el grupo parlamentario Nafarroa Bai, en la que se solicita el análisis de dicho informe.

En la petición se pone de manifiesto la urgencia de la emisión del informe y se solicita que se analice, entre otros aspectos, la prestación actual del servicio, si la externalización garantizaría una mejora para el paciente, si el ahorro citado se podría cifrar en esa cantidad y la recolocación de los funcionarios y contratados actuales del servicio. La Cámara de Comptos incluyó este trabajo en el programa de fiscalización del año 2012.

Durante la realización del trabajo de campo, el Departamento de Salud nos indicó que se estaba realizando una actualización del informe presentado en octubre. Se consideró conveniente incluirlo en nuestra fiscalización ya que completaba el estudio que se estaba analizando. El trabajo de campo experimentó cierto retraso dado que dicha actualización se registró en la Cámara de Comptos el 24 de enero de 2012.

El trabajo lo ha realizado un equipo integrado por dos técnicas de auditoría y una auditora, comenzando a finales de diciembre y finalizando en enero, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara.

El informe se ha estructurado en cinco epígrafes además de esta introducción. En el segundo se describe la forma actual de prestación del servicio de cocina en el CHN, en el tercero se presentan datos generales del informe del SNS-O, en el cuarto se describen los objetivos y el alcance del informe, en el quinto las conclusiones y recomendaciones alcanzadas y en el sexto, se realiza un análisis del informe del SNS-O y su actualización, y de la posible recolocación del personal de cocina actual.

Agradecemos al personal del SNS-O y de la Dirección General de Función Pública la colaboración prestada en la realización de este trabajo.

II. Descripción de la forma actual de prestación del servicio de cocina en el Complejo Hospitalario de Navarra (Gestión directa con medios propios)

Actualmente existen en el CHN tres cocinas diferentes ubicadas en el Hospital de Navarra (HNA), Hospital Virgen del Camino (HVC) y Clínica Ubarmin (CUB) gestionadas con medios propios.

La plantilla de las cocinas del CHN asciende a 204 plazas de las cuales 72 son fijas, estando 63 ocupadas y existiendo nueve en reserva, y el resto son temporales. En 2011, 330 personas prestaron sus servicios para cubrir estas plazas que equivalen a 235 en jornada completa según las estimaciones realizadas.

La actividad de las cocinas del CHN se puede cifrar en torno a las 325.000 dietas anuales aproximadamente (media de los años 2010-2011), entendiendo como dieta el conjunto de desayuno, comida, merienda y cena.

En el HNA existen 61 tipos de dietas, en el HVC 56 tipos para adultos y 21 infantiles y en CUB 27. Aparte de estas dietas, existen otras denominadas especiales que suponen el ocho por ciento del total de dietas servidas. Estas últimas son personalizadas, realizándose de forma conjunta entre el dietista y el paciente.

Según el informe del SNS-O, en 2011 los gastos directos aproximados del servicio de cocina en el CHN para atender ese número de dietas asciende a 8,62 millones de euros, de los cuales el 74 por ciento corresponde a personal, el 20 por ciento a alimentos utilizados en las dietas y el resto a mantenimiento, energía, lavandería, etc.

Existen distintos sistemas de producción que pueden ser utilizados en un servicio de cocina colectiva como son el de producción en caliente, el de producción en cadena fría y distribución en cadena caliente, o el de cadena fría total.

La forma de gestión del servicio puede ser con medios propios, ajenos o a través de una fórmula mixta en la que la plantilla sea en parte propia y en parte procedente de una empresa externa.

En el CHN el sistema de producción utilizado en las tres cocinas es el denominado caliente en el que se cocinan los alimentos de forma tradicional, se mantienen calientes hasta y durante el emplatado y, posteriormente, se procede a su distribución.

Para finalizar, hay que mencionar que ya en 1999 el SNS-O contaba con un informe técnico en el que se proponía, como una medida de mejora organizativa y de ahorro, la unificación de las cocinas y la implantación de un sistema en frío a través de una fórmula mixta de gestión.

III. Informe sobre el servicio de cocina del Complejo Hospitalario de Navarra del Servicio Navarro de Salud-Osansubidea

El SNS-O presentó en octubre de 2011 un informe sobre la situación del servicio de cocina en el CHN. El informe se estructuró en diversos apartados que se resumen a continuación:

- a) Antecedentes: se describe la situación actual del servicio de cocina en el CHN concluyendo que sería conveniente unificar sus tres cocinas. Se menciona que la situación de las cocinas del HNA y HVC requiere una puesta al día y, además, la localización de las primeras no es la adecuada, por lo que sería necesario reubicarla. Por estos motivos, se concluye que se debe plantear un análisis de la viabilidad de externalizar las cocinas como una vía de mejora de la calidad del servicio y del coste de la dieta por las economías de escala que surgen al unir tres cocinas.

Se menciona asimismo que el Hospital Reina Sofía de Tudela (HRS) tiene externalizado el servicio de cocina y, según la adjudicación de 2011, el coste de la dieta (desayuno, comida, merienda y cena) es de 19,61 €. En el caso del Hospital García Orcoyen de Estella se especifica que este servicio se presta con medios propios, estando externalizado en el Hospital Psiquiátrico San Francisco Javier.

- b) Análisis de los sistemas de producción y emplatado posibles: se describe el método actual de producción en caliente, el sistema de producción en frío y distribución en caliente, y finalmente, el método de frío total que implica producir, distribuir y emplatado en frío calentando los alimentos posteriormente. Se presentan sus ventajas e inconvenientes y se deduce que el mejor sistema es el de la cadena de frío total, aunque el informe no se decanta por ninguno explícitamente.
- c) Cálculo del ahorro: se compara el coste de la dieta actual en el CHN con el pagado a la empresa externa en Tudela. El resultado obtenido es que se produciría un ahorro anual de 3,39 millones de euros si se externalizara el servicio.
- d) Conclusión: el informe del SNS-O finaliza resaltando las ventajas del sistema de producción en frío e indicando que la externalización del servicio es positiva por la apreciable mejora en la

cuenta de explotación y porque "...la carga de personal propio a soportar para la realización de estas funciones sería en cualquier caso mucho más onerosa, tanto en el aspecto económico, como en el socio-laboral...".

El 24 de enero de 2012, el SNS-O nos proporciona una actualización del informe de octubre en el que se reajustan los gastos incluidos en el coste de la dieta del CHN con datos reales de 2011, se corrigen algunas deficiencias del informe anterior y se consideran las dietas servidas en 2011.

Se incluye además una valoración del posible precio que facturaría una empresa externa por dieta con el sistema en frío que alcanza los 18,21 euros. Se destina un apartado específico a valorar la inversión necesaria para implantar el sistema en frío en las cocinas que ascendería a 5,08 millones de euros (IVA excluido). Se indica que la situación actual presupuestaria hace inviable la opción de financiar con recursos propios esta inversión, por lo que a corto plazo la financiación externa es la única opción que posibilita llevarla a cabo. Se menciona que este gasto correría a cargo de la empresa adjudicataria del servicio de cocina que lo recuperaría mediante la repercusión de un importe en el coste de la dieta diaria, estimada en 2,13 euros, considerando un periodo de amortización de ocho años.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se acaba concluyendo que el ahorro anual que surgiría de externalizar el servicio tras comparar el coste corregido actual de la dieta en el CHN con el coste de la dieta que facturaría una empresa externa utilizando el sistema en frío ascendería a 2,76 millones de euros.

III. Objetivos y alcance

Los objetivos perseguidos con la emisión de este informe, de acuerdo a la petición parlamentaria recibida, son los siguientes:

- Analizar las implicaciones de la implantación de un sistema en frío en la gestión del servicio de cocina en un hospital.
- Analizar la metodología empleada en el informe del SNS-O para estimar el ahorro teniendo en cuenta la actualización recibida.
- Analizar si los cálculos y conceptos incluidos en la estimación del ahorro fueron adecuados, considerando las actualizaciones efectuadas.
- Analizar si la operación de externalización prevista supone y garantiza algún ahorro y si éste se puede cuantificar en 3,39 millones de euros.
- Analizar si se han evaluado y cuantificado las posibles recolocaciones del personal funcionario así como las de los contratados actuales.

El alcance del trabajo lo determina el informe realizado por el SNS-O sobre la situación del servicio de cocina y su posterior actualización. Se ha revisado la metodología, los conceptos incluidos para estimar el ahorro y la cuantificación de los principales gastos.

El trabajo se ha ejecutado de acuerdo con los principios y normas de fiscalización del sector público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y desarrollados por la Cámara de Comptos en su manual de fiscalización, con las adaptaciones que se han estimado oportunas para la realización de este trabajo en particular.

La petición parlamentaria recibida contenía algunos puntos que exceden a nuestras funciones y no han sido evaluados, tales como si el servicio actual de cocina era digno y austero o si el sistema en frío proporcionaría algún tipo de mejora a los pacientes.

IV. Conclusiones y recomendaciones

En este epígrafe se exponen las principales conclusiones y recomendaciones alcanzadas teniendo en cuenta el trabajo realizado:

- Sistema de producción en frío

- a) Este sistema modifica significativamente el proceso de producción, permitiendo reducir el personal utilizado por la posible disminución de turnos de producción y emplatado.
- b) Teniendo en cuenta la documentación consultada y el informe del SNS-O, si se efectúan todos los controles necesarios, la seguridad e higiene alimentaria está garantizada.
- c) Algunos de los principales inconvenientes son la limitación de algunas formas de cocina como la plancha o la fritura utilizados habitualmente en el ámbito hospitalario, la pérdida de inmediatez para atender posibles cambios en las dietas de los pacientes o la inversión precisa, que difiere en función de la tecnología que se implante para calentar los alimentos, que se ha estimado en 5,08 millones de euros por el SNS-O (IVA excluido). Según indica la actualización de enero de 2012 del SNS-O, actualmente no existen recursos presupuestarios que permitan acometer este gasto.
- Metodología utilizada en el informe del SNS-O y estimación del ahorro
- d) Dado que en el informe de octubre del SNS-O se compararon costes de dietas correspondientes al sistema de producción en caliente (el del CHN y el abonado en Tudela) que no es el sistema que se pretende implantar, y que tras la actualización de enero se compararon costes de dietas de sistemas heterogéneos de producción no comparables, consideramos que la metodología utilizada fue incompleta.
- e) La metodología debería haber contemplado todas las alternativas posibles para prestar el servicio con el sistema en frío que fundamentalmente son: sistema de producción en frío con medios propios, con medios ajenos y a través de una fórmula mixta, con parte de la plantilla propia y parte de una empresa externa.
- Conceptos y cálculos de la estimación del ahorro
- f) Se han detectado errores de cálculo o de inclusión de conceptos en el informe de octubre del SNS-O que tras las correcciones consideradas por la Cámara de Comptos modificarían el coste de la dieta en el CHN pasando a ser 25,80 euros en lugar de 29,94.
- g) Tras la actualización de datos en enero de 2012, el SNS-O subsana los errores anteriormente citados y emplea datos reales de 2011, alcanzando los 26,80 euros por dieta, cifra que consideramos razonable. Además, se realiza una estimación del posible coste de la dieta que facturaría una empresa externa al utilizar el sistema en frío, que es el dato que se utiliza para comparar con el coste de la dieta en el CHN.
- h) En definitiva, los costes por dieta y ahorro correspondientes se resumen a continuación:
Informe octubre SNS-O (*) Corrección informe octubre SNS-O realizada por la Cámara de Comptos (*) Actualización datos a enero de 2012 realizada por el SNS-O (*)
Coste dieta CHN 29,94 25,80 26,80
Coste dieta Tudela 19,61 19,61 --
Coste empresa externa con sistema en frío ---- 18,21
Ahorro estimado 3.391.829 2.033.303 2.763.111
- Ahorro motivado por la externalización prevista
- i) El ahorro de 2,76 millones de euros indicado en la actualización de enero de 2012 es razonable y está motivado por la unificación de las cocinas, el cambio de sistema de producción y la externalización.
- j) Al no valorarse las opciones de producir con el sistema en frío con medios propios y a través de una fórmula mixta, no podemos cuantificar qué parte del ahorro está motivado por la externalización ya que la unificación y el cambio de sistema de producción son factores significativos que condicionan la cifra de ahorro estimada.
- Recolocación del personal actual de cocinas
- k) El informe del SNS-O señala que independientemente de si el servicio se externaliza o no, va a existir pérdida de empleo por unificar las cocinas y por cambiar el sistema de producción en caliente por el de frío total, si bien es cierto que si se externaliza, la pérdida será mayor.

- l) A la fecha de emisión de este informe, los servicios jurídicos del SNS-O están analizando la situación del personal implicado por lo que no consta ningún informe en el que se analice el destino del personal de cocinas ni la cuantificación de su posible recolocación o la posibilidad de que la empresa adjudicataria contrate al personal temporal actual(*).
- m) A pesar de ello, el SNS-O nos ha indicado que para los trabajadores encuadrados en el nivel E (33 de los 63 funcionarios que ocupan plaza en cocinas) se ha convocado un proceso de acoplamiento interno que facilita su movilidad, si bien a esta convocatoria también tiene acceso el resto del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- n) Por otro lado, la recolocación de los cocineros (nivel C) parece ser problemática dada su formación y perfil profesional.

Teniendo en cuenta las conclusiones alcanzadas, recomendamos:

- Analizar todas las alternativas de prestación del servicio de cocina con el sistema de producción en frío (medios propios, ajenos o fórmula mixta), valorando además de los aspectos económicos otros que puedan influir en la gestión del servicio como pueden ser los sociales o las posibles desviaciones al alza en el coste de la dieta que genera la externalización tal y como ha ocurrido en el caso de Tudela.
- Si no existen recursos presupuestarios suficientes para acometer el gasto de la inversión necesaria para unificar las cocinas y modificar el sistema de producción, analizar el método de colaboración público-privado que se puede emplear para ello evaluando todos los efectos económicos derivados del mismo sobre el endeudamiento o el déficit.
- Analizar el destino del personal de cocina teniendo en cuenta que la fórmula de la gestión mixta permitiría que parte del personal fijo de cocina siguiera desempeñando su trabajo en este servicio, y que en caso de externalización completa del servicio, se podría considerar la posibilidad de incluir en los pliegos de licitación como una obligación de ejecución del contrato, la contratación de parte del personal.
- Si se decide externalizar el servicio, analizar las repercusiones económicas de la recolocación del personal de cocina.
- En caso de que se decida continuar con la externalización del servicio, establecer en los pliegos de licitación un procedimiento adecuado de control de gestión del servicio que permita asegurar la calidad del servicio, la elaboración de todos los tipos de dietas actuales y su prestación continua en cualquier situación controvertida como pueden ser posibles huelgas.

V. Análisis del informe del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea sobre el servicio de cocina

A continuación se expone el análisis realizado del informe del SNS-O sobre la situación del servicio de cocina y su posterior actualización:

V.1. Sistema de producción en frío en un servicio de cocina

Aunque el informe del SNS-O sobre la situación del servicio de cocina no especifica que el sistema de producción a utilizar en la cocina unificada vaya a ser éste, se puede deducir del texto del mismo, de las entrevistas mantenidas con el personal que lo ha realizado y de la actualización presentada en enero.

Este sistema de producción difiere sustancialmente del utilizado actualmente. Consiste en la producción de comidas de la forma tradicional que, inmediatamente después, se refrigeran hasta una temperatura de tres grados centígrados mediante un abatidor de temperatura en un tiempo inferior a dos horas. Los alimentos se pueden almacenar en cámaras frigoríficas hasta un máximo de cinco días. El emplatado se efectúa en zonas independientes climatizadas (entre 10 y 12 grados centígrados) para evitar la ruptura de la cadena fría.

Emplatados los alimentos en las bandejas individualizadas, se colocan en los carros de calentamiento que se mantienen a una temperatura de tres grados hasta la hora de cada servicio.

Previamente a la hora de la ingesta, se calientan las comidas en los propios carros, sirviéndose a todos los pacientes al mismo tiempo.

Según el informe del SNS-O, las principales ventajas de este sistema frente al tradicional utilizado actualmente en los hospitales públicos navarros son las siguientes:

- Se reduciría la plantilla necesaria por la eliminación de los turnos de tardes y festivos de producción de comidas y cenas ya que la jornada semanal se podría delimitar de lunes a viernes en un solo turno, y por la posible disminución de turnos de emplatado dependiendo del sistema de calentamiento elegido.
- La comida llegaría a la temperatura adecuada al paciente lo que permitiría garantizar la calidad nutritiva, organoléptica e higiénica de los alimentos.
- Sin embargo, también presenta inconvenientes en relación al sistema actual de los cuales se pueden destacar los siguientes:
- Requiere una inversión inicial importante que varía en función de la tecnología de calentamiento de los alimentos elegida.
- Precisa de mayor espacio de zonas refrigeradas para el almacenaje de los carros y accesorios del sistema de distribución y calentamiento.

Estas ventajas e inconvenientes se extraen por el SNS-O de un estudio técnico de viabilidad de una cocina centralizada para el HNA y el HVC utilizando el sistema en frío de 1999.

Para analizar más a fondo el funcionamiento y organización de este sistema de producción, se consultó diversa bibliografía al respecto y se realizó una visita a un complejo hospitalario de otra comunidad autónoma con amplia experiencia en este ámbito.

Las principales conclusiones extraídas son:

- Siempre que se realicen todos los controles necesarios, la seguridad e higiene alimentaria están garantizadas en el sistema de producción en frío.
- Se limitan algunas formas de cocinar habituales en el ámbito hospitalario como la plancha o la fritura.
- Los posibles cambios de última hora en las dietas de los pacientes no se pueden atender con la inmediatez actual, aunque existen dietas “comodines” que pueden solventar la mayoría de las situaciones.
- La inversión en el equipamiento y superficie destinada a prestación del servicio debe ser planificada adecuadamente para conseguir una organización óptima del personal preciso en un sistema de producción en frío, ya que es un factor determinante para que la plantilla sea menor a la necesaria en un sistema de producción en caliente.

V.2. Análisis de la metodología empleada para estimar el ahorro

El informe de octubre de 2011 del SNS-O cita textualmente “... se realiza la comparación de las alternativas del modelo actual en un escenario de unificación de las cocinas, manteniendo los medios técnicos y humanos propios con el modelo de externalización del servicio y uso de la tecnología de cocinado en frío...”.

La metodología del informe de octubre del SNS-O para estimar el ahorro de 3,39 millones de euros, compara el coste de la dieta del CHN con el que cobra la empresa que presta sus servicios en Tudela que también lo hace a través del sistema de producción caliente.

En la actualización de enero de 2012, tras corregir errores e incluir datos reales de 2011, se cambia la metodología y se compara el coste de la dieta del CHN con la estimación de un coste de dieta que facturaría una empresa externa al SNS-O si utilizara el sistema en frío. El ahorro resultante en este caso se situaría en 2,76 millones de euros anuales.

Si se pretende variar el sistema de producción sustancialmente al cambiar del caliente al frío, consideramos que la metodología utilizada fue incompleta ya que no se valoraron todas las alternativas posibles.

Consideramos que el procedimiento lógico para evaluar la conveniencia de externalizar el servicio, debería haber valorado las diferentes alternativas para prestar el servicio utilizando el sistema en frío que serían al menos las siguientes:

a) Externalización completa del servicio utilizando el sistema en frío: se debería haber realizado un cálculo aproximado del coste por dieta que se podría obtener en un concurso si se adoptara el sistema en frío.

En el informe de octubre de 2011, se consideró el coste de la dieta del HRS que funciona con un sistema en caliente que difiere sustancialmente del sistema en frío. Por este motivo consideramos que el coste debería variar y que la cifra obtenida no serviría a efectos comparativos.

En la actualización del informe de enero de 2012, se añade un cálculo aproximado del precio que podría cobrar una empresa por prestar sus servicios con el sistema en frío, lo cual mejora la valoración de esta alternativa. Para ello se hace una estimación del personal necesario por la empresa, a los que se les aplica sueldos de la administración pública. El resto de gastos se presupone que son similares a los del CHN.

Dada la carencia de recursos presupuestarios, según indica la actualización de enero de 2012, esta opción presenta la ventaja de que el gasto de la inversión necesaria para pasar al sistema en frío correría inicialmente a cargo de la empresa adjudicataria. Posteriormente, a la empresa se le iría devolviendo la inversión en un plazo estimado de ocho años a través de una cantidad fija por dieta servida que variaría en función de la inversión realizada. Otra ventaja señalada es la flexibilidad que se produciría en la gestión al eliminar gastos de personal e inversión, limitándose tan solo a un contrato de asistencia que se renovarían cada cuatro años.

Sin embargo, no se citan los inconvenientes que surgirían con esta opción como pueden ser los efectos económicos derivados de la utilización de esta fórmula de financiación sobre el cálculo del endeudamiento o del déficit, la existencia de una cierta pérdida de control del servicio por parte del SNS-O, la recolocación del personal que en algún caso como los cocineros puede plantear problemas por las características del puesto que ocupan, así como la exposición a posibles aumentos del precio por dieta a lo largo del tiempo, hecho constatado en el HRS. Se ha verificado que en el periodo 2001-2011 el precio de la dieta real en 2011 acabó siendo un 17 por ciento superior al incremento del IPC en este periodo. Este aumento en la dieta vino motivado por una subida del 18 por ciento en la adjudicación del 2007 y una bajada del 1 por ciento en la de 2011, sin que se hubieran producido aumento de recursos o de actividad.

b) Prestación del servicio con medios propios y sistema en frío: se debería haber planteado también esta opción cuantificando el personal necesario para prestar este servicio con medios propios y sistema en frío y la inversión exigida, así como las posibles formas de financiarla.

Tanto en el informe de octubre de 2011 como en la actualización presentada en enero de 2012, se ha tomado como coste propio, para calcular el ahorro citado, el actual del CHN que funciona con el sistema en caliente. Teniendo en cuenta que el personal se reduciría significativamente al utilizar el sistema en frío y al unificar las cocinas, el coste obtenido no refleja la realidad que resultaría de utilizar el sistema en frío con medios propios.

Consideramos que la estimación del personal no hubiera sido demasiado complicada dado que se contaba con la plantilla teórica que necesita una empresa privada (dato utilizado en la valoración anterior). Se podría haber realizado una aproximación al coste de la dieta al utilizar el sistema en frío con medios propios que hubiera permitido realizar una comparación homogénea con el caso anterior.

Algunas de las ventajas de esta alternativa podrían ser que el servicio seguiría bajo la tutela directa del SNS-O o que se evitaría la recolocación del personal funcionario que puede ser problemática en algún caso.

Sin embargo, según se deduce del informe del SNS-O, esta opción presenta el inconveniente del gasto de la inversión necesaria, que no es factible presupuestariamente, y de continuar con la carga de personal propio a soportar tanto desde un punto de vista económico como socio-laboral.

c) Sistema mixto de prestación del servicio: otra opción que no ha sido valorada es la de prestar el servicio con parte de la plantilla propia y parte externalizada.

A pesar de que esta opción ya se había planteado en el estudio técnico de 1999 del SNS-O y que es la fórmula empleada por varios hospitales que funcionan con el sistema en frío, tal como indica la actualización de enero de 2012 del SNS-O y como se ha constatado en los pliegos de otros hospitales consultados, esta alternativa no es contemplada.

Esta opción permitiría seguir manteniendo un cierto control sobre el servicio de cocina, facilitaría que parte del personal de cocina siguiera trabajando en su puesto al igual que han hecho los hospitales de otras comunidades autónomas y eliminaría el problema de la inversión que seguiría el mismo proceso que si se externalizara de forma completa el servicio.

Por otro lado, esta alternativa también presentaría inconvenientes como el posible conflicto que se podría crear entre el personal propio y el externo.

En definitiva, dado que estas posibilidades no fueron consideradas, cuantificadas y evaluadas en el informe del SNS-O, consideramos que la metodología utilizada para estimar el ahorro fue incompleta.

V.3. Análisis de los conceptos y cálculos de la estimación del ahorro

El informe de octubre del SNS-O concluía que en caso de que se externalizara el servicio de cocina del CHN y se empleara el sistema de producción en frío, el ahorro anual sería de 3,39 millones de euros. Tras actualizar los datos en enero de 2012, el ahorro pasó a cifrarse en 2,76 millones de euros.

Se han analizado los conceptos utilizados en el cálculo del ahorro mencionado obteniéndose el siguiente cuadro resumen:

Seminari sobre relacions col·lectives



	Informe octubre SNS-O		Corrección informe octubre SNS-O realizada por la Cámara de Comptos		Actualización datos a enero de 2012 realizada por el SNS-O	
Concepto	Importe (€)	Importe (€)	Observaciones		Importe (€)	Observaciones
Costes de personal	6.664.757	6.268.652	Gastos reales hasta septiembre 2011 y extrapolación del resto del año. Inclusión doble de los gastos de días festivos y del concepto productividad jefatura unidad.		6.356.946	Gasto real de 2011 completo. Pequeño error detectado según SAP Recursos Humanos al alza por 38.149 euros.
Materias primas y servicios indirectos	2.481.533	1.948.904	Consumos de alimentos, material sanitario, mantenimiento, etc., del 2010. Inclusión errónea de alimentos no utilizados para las dietas y de gastos indirectos como vigilancia que no habían sido incluidos en Tudela.		2.013.678	Gastos reales de 2011 y subsanación de errores anteriores
Energía	223.368	223.368	Consumo luz. Falta de datos reales. Estimación a través del consumo de energía en la cocina de la sociedad TRACASA en el 2010 y la equivalencia entre el concepto de dieta en esa sociedad y en el CHN.		218.733	Mismo criterio pero actualización de datos con el consumo de TRACASA de 2011.
Equipamiento cocina	428.571	---	Amortización instalaciones cocina. Falta de inventario real valorado. Estimación del importe y de los años de amortización. Error de inclusión por estar ya amortizadas y no haberlo incluido en el caso de Tudela.		---	Se subsana el error anterior y se elimina su inclusión para el cálculo del coste de la dieta en el CHN
Lavandería	35.000	35.000	Estimación del 0,9 por ciento del gasto total en lavandería		31.785	Cambio de criterio de imputación. Se estima que el 0,5 por ciento del gasto de personal correspondería a este concepto
Total	9.833.229	8.475.924			8.621.142	
Nº dietas CHN	328.482	328.482	Número de dietas del CHN servidas en 2010		321.666	Número de dietas del CHN servidas en 2011
Coste dieta CHN	29,94	25,8			26,8	Se modifica la metodología y se compara el coste de la dieta en el CHN con el estimado que facturaría una empresa al SNS-O si utilizara el sistema en frío. Para ello se hace una estimación del personal que se precisaría cifrándose en 101 personas.
Coste dieta Tudela	19,61	19,61	Para obtener el ahorro se compara el coste de la dieta en el CHN con el que se abona a la empresa externa en Tudela según la adjudicación de 2011. Faltarían por añadir en el caso de Tudela el coste de las reparaciones de las instalaciones que corresponden al HRS según los pliegos		---	
Coste empresa externa con sistema en frío	---	---			18,21	
Ahorro	3.391.829	2.033.303			2.763.111	

En definitiva, se puede concluir que en el informe de octubre de 2011, se cometieron fallos en los cálculos que obtuvieron como resultado un coste de la dieta superior al que respondía a los datos disponibles en esa fecha. Sin embargo, la actualización posterior de los mismos en enero de 2012 ha mejorado significativamente y el resultado obtenido se acercaría más a la realidad del CHN.

V.4. Anàlisis del ahorro estimado por la operación de externalización prevista

El ahorro estimado por el SNS-O tras la actualización del informe de octubre pasaría a ser de 2,76 millones de euros.

Como se ha indicado en el epígrafe anterior, se puede considerar que los cálculos y el ahorro estimado son razonables.

Los motivos que justifican este ahorro son fundamentalmente tres: la unificación de las cocinas, el cambio de sistema de producción y la externalización del servicio.

Dado que no se han analizado las alternativas de sistema de producción en frío con medios propios y a través de una fórmula mixta, no se puede valorar qué parte del ahorro viene motivado por cada causa. Por ello, consideramos que no se puede cuantificar qué parte del ahorro se deriva de la externalización ya que la unificación y el cambio de sistema de producción son factores que condicionan significativamente el ahorro estimado.

V.5. Anàlisis de las recolocaciones del personal actual de las cocinas del CHN

El informe del SNS-O en el apartado en el que se describe la plantilla actual de las cocinas del CHN cita textualmente lo siguiente: "...la transición de un modelo a otro habrá que plantearla haciendo un análisis de cada caso, con acciones de recolocación del personal fijo, y en su caso del eventual, en otros puestos del mismo nivel en otras unidades del SNS-O, y valorando, además, la posibilidad legal de contratación del personal eventual actual en el nuevo proyecto del servicio de cocina...".

El informe señala que la pérdida de puestos de trabajo en el servicio de cocina es inevitable, se externalice el servicio o no, dada la unificación de las cocinas y el cambio del modelo de cocina caliente por el de frío que implica una menor utilización de personal.

A continuación se muestra la plantilla de las cocinas del CHN que asciende a 204 plazas, tal y como describe el informe del SNS-O. De éstas, 72 son fijas estando 63 ocupadas y existiendo 9 en reserva para personas que están ocupando otra plaza. Las 132 restantes tienen carácter temporal de las cuales 89 son plazas vacantes y las 43 restantes son estructurales para atender demandas por acumulación de trabajo:

Plazas totales	Nivel	Fijo	Reservas	Temporal	Total
Administrativo	C	1			1
Celador	E	1			1
Cocinero	C	16		7	23
Empleado servicios múltiples	E	26	8	123	157
Encargado servicios generales HNA	D	5			5
Gobernanta HVC	D	4			4
Jefe sección	B	1			1
Jefe sección	C	2			2
Jefe unidad	C	1			1
Pinche	E	2	1		3
Sirviente	E	4		2	6

Total	63	9	132	204
-------	-----------	---	------------	-----

Analizando la nómina de diciembre de 2011 se ha constatado que de las 173 personas contratadas de forma temporal, el 66 por ciento (115) llevan trabajando más de 5 años según indica el siguiente cuadro:

	Nº personas	% sobre total de personas que llevan trabajando $\geq$ 5 años
Personas que llevan trabajando un periodo entre (5,10) años	58	50%
Personas que llevan trabajando un periodo entre (10,15) años	34	30%
Personas que llevan trabajando un periodo entre (15,20) años	19	17%
Personas que llevan trabajando un periodo entre (20,25) años	4	3%

A la fecha de finalización de este trabajo, no consta ningún informe sobre la recolocación y cuantificación del personal de cocina en caso de que se externalice el servicio o sobre la posibilidad legal de contratación del personal eventual por la empresa adjudicataria del servicio, dado que los servicios jurídicos del SNS-O están analizando la situación del personal implicado.

A pesar de lo anterior, se puede deducir que los funcionarios deberán ser recolocados en una plaza del mismo nivel. Si se recolocan en plazas vacantes ocupadas de forma temporal, esas personas también perderían su puesto de trabajo.

Por otro lado, según nos informan en el SNS-O, para los trabajadores encuadrados en el nivel E (33 personas de las 63 que ocupan plaza), se ha convocado un proceso de acoplamiento interno que posibilita que se muevan de puesto, si bien el resto de personal del SNS-O también tiene acceso a la convocatoria.

Finalmente, en el caso de los cocineros (nivel C), su recolocación no parece fácil por la especificidad y características de su puesto.

ANEXO

Formas de gestión en los entes locales

Se entiende por modos de gestión, (Albi, 1960: 51-52) "una serie sistemática de fórmulas legales, de carácter orgánico, funcional y financiero, a las cuales ha de ajustarse la actividad de la Administración Pública para realizar sus fines peculiares, mediante la localización de porciones de competencia en estructuras adecuadas, sometidas a un régimen jurídico especial".

A la hora de tipificar los distintos modos de gestión de los servicios públicos locales, parece que existe unanimidad entre los tratadistas de clasificarlos en:

- Modos de gestión directa.
- Modos de gestión indirecta.

Se señalan como posibles criterios determinantes del carácter directo o indirecto de la gestión de un servicio público los siguientes:

1. Que exista o no entre la entidad local titular del servicio y los usuarios del mismo una persona jurídica que preste el servicio.
2. Que asuma el riesgo la propia entidad local titular del servicio o, por el contrario, este riesgo sea asumido por los particulares.

Bourgón (1991: 73) da otra clasificación que toma como base el Derecho aplicado preferentemente. Así habla de:

1. Gestión de Derecho Público, cuando el Derecho aplicado es precisamente el Público, especialmente el Derecho Administrativo.
2. Gestión de Derecho Privado, cuando el Derecho aplicado es el Privado, especialmente el Derecho Mercantil.

Nuestra legislación, distingue entre modos de gestión directa y modos de gestión indirecta. Así, la Ley 7/1985 expone, en su artículo 85.2, que los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o de forma indirecta.

La gestión directa podrá adoptar alguno de los siguientes modos:

- a) Gestión por la propia entidad local.
 - a) Organismo autónomo local.
 - b) Entidad pública empresarial local.
 - c) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Por su parte, la gestión indirecta podrá adoptar las distintas formas previstas para el contrato de gestión en la Ley de Contratos del Sector Público. Esta, en su artículo 253, establece que la contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades:

- a) Concesión.
- b) Gestión interesada.
- c) Concierto.
- d) Sociedad de economía mixta.

Sin embargo, no todas las actividades pueden gestionarse de cualquier modo, sino que existen limitaciones legales al respecto. En tal sentido, la Ley 7/1985, en su artículo 85.3, señala que los servicios que impliquen ejercicio de autoridad no podrán gestionarse de forma indirecta ni mediante sociedad mercantil, añadiendo, en su artículo 92.2, que estos servicios deberán ser prestados necesariamente por personal sujeto al Estatuto funcional.

1. La gestión directa.

El artículo 41 del Reglamento de Servicios establece que hay que entender por gestión directa la que realizan las corporaciones locales por sí mismas o mediante Organismo exclusivamente dependiente de ellas.

La gestión directa podrá realizarse por la propia entidad (con o sin órgano especial de administración), a través de la creación de un organismo autónomo local, mediante entidad pública empresarial local o por sociedad cuyo capital sea íntegramente público.

1.1. Gestión directa por la propia entidad sin órgano especial de la administración:

Es la denominada gestión directa indiferenciada, y viene regulada por el artículo 85.2 de la Ley 7/1985 y por el artículo 100 del Real Decreto Legislativo (RDL) 781/1986.

Se caracteriza por las siguientes notas:

- El servicio prestado no goza de autonomía respecto de la entidad titular, que asume su propio riesgo y ejerce de modo exclusivo todos los poderes de decisión y de gestión
- El servicio es prestado por el propio personal de la entidad titular.
- Los fondos para financiar el servicio proceden del presupuesto ordinario de la entidad.
- Se encuentra sometido al Derecho Público.

- Quedan sometidos al régimen de contabilidad pública en los términos establecidos en el RDL 2/2004.

1.2. Gestión directa por la propia entidad con órgano especial de administración.

Este modo de gestión, regulado por el artículo 85.2 de la Ley 7/1985 y por los artículos 101 y 102 del RDL 781/1986, responde al principio de desconcentración y se encuentra sujeto al Derecho Público. Presenta como características destacables:

- Goza de una cierta autonomía en la gestión del servicio al contar con órganos propios de gestión, constituidos por un Consejo de Administración y un gerente.
- Posee una sección presupuestaria propia dentro del presupuesto de la entidad.
- Además llevará una Contabilidad especial, debiendo publicarse los balances y las liquidaciones.
- No posee personalidad jurídica propia distinta de la del Ente
- Local, y su gestión económica y presupuestaria así como su contabilidad quedan sujetas al control, fiscalización e intervención en los mismos términos que la restante gestión de la entidad.
- Son sus fuentes de recursos las provenientes de la prestación del servicio y las cantidades asignadas a tal fin por la entidad, cuando las primeras no sean suficientes.

Referente a este modo de gestión, Sánchez y Sánchez (1992: 105) opinan que es de muy escasa utilización ya que las ventajas que justifican la creación de órganos desconcentrados y que consisten en obtener una mejor financiación, una mayor eficacia y una mayor participación vecinal apenas si se consigue con esta forma gestora.

1.3. Gestión mediante la creación de un organismo autónomo local.

Este modo de gestión queda regulado fundamentalmente por los artículos 85.2 y 85 bis de la Ley 7/1985 y por los artículos 45 a 52 de la Ley 6/1997, pudiendo destacarse los siguientes puntos relevantes:

- Se trata de una entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonial propia.
- Se rigen por el estatuto de su creación, en el que se determinan los fines, los órganos de gobierno y administración, el personal, los bienes, los presupuestos, el régimen de sus actos, la modificación o, en su caso, disolución del organismo. En definitiva, el ámbito o extensión de las facultades de tutela que sobre él ejerce la Corporación.
- Responde al principio de descentralización funcional, y se crea para la gestión de cualquier actividad o servicio que sea competencia de la entidad local o que ésta asuma.
- Deben quedar adscritos a una concejalía, área u órgano equivalente del ayuntamiento.
- Su patrimonio está constituido por los bienes que el ayuntamiento le pueda atribuir, bien en propiedad bien en régimen de transferencia de uso.
- Su financiación estará constituida por las tasas y precios públicos que perciban por los servicios prestados; no obstante, si existiera déficit, éste deberá enjugarse por la propia entidad local en la forma que disponga el Pleno de la misma.

En cuanto a la tipología de estos Entes, el RDL 2/2004 importa la clasificación existente en el ámbito estatal, y señala en su artículo 164.2 que los organismos autónomos de las entidades Locales se clasifican a efectos de su régimen presupuestario y contable en organismos autónomos de carácter administrativo y organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, debiendo indicar las normas de creación el carácter del mismo.

No obstante, como señala Sosa (2008: 90), se trata de una clasificación que subsiste de forma algo incomprensible porque lo lógico es que los de carácter comercial, industrial, financiero o análogo pasen a configurarse hoy como entidades públicas empresariales, según establece la disposición transitoria tercera de la Ley 57/2003.

Referente al aspecto presupuestario y contable de estos Entes, su presupuesto ha de integrarse en el general de la entidad local. De igual modo se someterán al régimen de contabilidad pública y de control financiero y de eficacia.

1.4. Gestión mediante la creación de una entidad pública empresarial local.

Este tipo de entidades surgen de la modificación introducida en la Ley 7/1985 por la Ley 57/2003 para remplazar a los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, como ya comentamos en párrafos anteriores. Este modo de gestión queda regulado por los 85.2 y 85 bis de la Ley 7/1985 y por los artículos 53 a 60 de la Ley 6/1997. Se trata de Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Presentan como características principales:

- Se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en sus estatutos y en la legislación presupuestaria.
- Sus estatutos deberán recoger los órganos de dirección y la forma de su designación; las funciones y las competencias que se le asignen así como las potestades administrativas concretas y los órganos habilitados para ejercerlas; el patrimonio que se le asigne y los recursos económicos con los que se financia; y el régimen relativo a sus recursos humanos, patrimonio y contratación.
- Deben quedar adscritas a una concejalía, área, organismo autónomo local u órgano equivalente del ayuntamiento. Excepcionalmente, sus estatutos podrá asignarle la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza.
- En principio, deben financiarse con los ingresos que se deriven de sus operaciones; los bienes y valores que constituyan su patrimonio así como sus productos y rentas; y los ingresos de carácter ordinario y extraordinario que estén autorizados a percibir.
- Están sometidos al control de eficacia por la concejalía, área u órgano equivalente de la entidad local a la que estén adscritos.
- En cuanto al régimen contable, deberán adaptar su contabilidad a las disposiciones del Código de Comercio y demás legislación mercantil al Plan General de Contabilidad, siéndoles aplicable la Instrucción de Contabilidad Local sólo en lo que se refiere a la rendición de cuentas a los órganos de control externo, debiendo integrarse sus cuentas en la Cuenta General de la entidad local.

1.5. Gestión mediante sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Este modo de gestión queda regulado fundamentalmente por los artículos 85.2 y 85 ter. de la Ley 7/1985 y por el artículo 103 del RDL 781/1986. Con este modo de gestión lo que se pretende es la creación de un Ente instrumental, que permita salvar, en cierta forma, las rigideces derivadas de los modos de acción administrativos por parte de los entes locales, así como limitar la responsabilidad de éstos.

Albi (1960: 359-360) define este tipo de sociedad como una "empresa pública, con financiación y predominio exclusivo de la Administración Pública, pero dotada formalmente de autonomía patrimonial y funcional, y sujeta al Derecho peculiar de las sociedades mercantiles de capital".

Este tipo de sociedades presenta las siguientes notas características:

- Se trata de una sociedad de capital, cuya responsabilidad se va a limitar al capital suscrito y desembolsado, por lo que tendrá que adoptar alguna de las formas de sociedad anónima o de sociedad de responsabilidad limitada.
- El capital, que deberá ser aportado íntegramente y escriturado en el momento de la constitución, pertenecerá en su totalidad a la entidad local o un ente público de la misma.
- Estas sociedades se podrán constituir por expropiación de empresas ya existentes; por adquisición a título oneroso o gratuito de todos los títulos representativos del capital de sociedades ya existentes y por fundación de una nueva sociedad.
- Aunque sometida al Derecho Mercantil, la entidad local tiene el control de la empresa a través de la aprobación de sus Estatutos, nombramiento de los administradores, así como mediante el control interno, realizado mediante procedimientos de auditoría.
- La aprobación del Presupuesto de gastos e ingresos corresponde a la junta general y se integra en el presupuesto general de la entidad, si bien tiene la peculiaridad de no tener el carácter limitativo propio de los presupuestos de gastos de los Entes Públicos.
- Están sujetas, cualquiera que sea su forma jurídica, al ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable de control financiero, de control de eficacia y contratación. Así, adaptarán su Contabilidad a las disposiciones del Código de Comercio y demás legislación mercantil y al Plan General de Contabilidad, siéndoles de aplicación la Instrucción de Contabilidad Local sólo en lo que se refiere a rendición de cuentas a los órganos de control externo.

2. La gestión indirecta.

La gestión indirecta de servicios públicos engloba, como indica Perdígó (1987: 102), las distintas modalidades de contratación de dichos servicios con el sector privado. No obstante, la entidad local sigue siendo titular del servicio, por lo que tendrá una serie de potestades en relación al mismo, de las que Ballesteros (1992: 419) señala como más relevantes las siguientes:

- Ordenar discrecionalmente las variaciones en la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que consista el servicio.
- Fiscalizar la actuación del gestor.
- Asumir temporalmente la ejecución directa del servicio cuando determinadas circunstancias así lo aconsejen.
- Imponer al gestor las correcciones pertinentes por razón de las infracciones que cometiese.
- Rescatar la gestión del servicio.
- Como notas comunes que han de regir en la prestación indirecta de una actividad o servicio público podemos señalar que:
- Se fijará el término del convenio de acuerdo con las características del servicio, sin que en ningún caso pueda exceder de 50 años.
- Se fijarán los precios de prestación del servicio, además de los plazos y condiciones de su revisión. Las tarifas fijadas deben ser suficientes para la autofinanciación del servicio de que se trate. No obstante, si se fijaran tarifas inferiores, debería establecerse la pertinente compensación económica.
- Deberán establecerse las garantías necesarias para que, al final del convenio, las instalaciones, bienes y material integrante del servicio reviertan al patrimonio de la entidad en condiciones normales de uso.
- Se deberán fijar las condiciones de rescisión de los contratos.

- Se deberá fijar, cuando así sea necesario, el canon anual que deba satisfacerse a la entidad debiendo determinarse también la participación que la misma tenga en la dirección de la empresa, así como en sus beneficios o pérdidas.

2.1. La concesión.

La concesión administrativa es la forma típica de gestión indirecta de los servicios públicos locales. Consiste esta modalidad de gestión en que, mediante contrato adjudicado por concurso, se transfiere a una persona física o jurídica la gestión de un servicio, asumiendo ésta el riesgo económico de la actividad concedida, que puede comprender la construcción de una obra o instalación -soporte físico del servicio a prestar- o la pura gestión del servicio cuando éste no exija obras o instalaciones. No obstante, la titularidad del servicio sigue en manos de la Corporación, que contará, además, con una serie de potestades reglamentarias en relación al mismo. Por la prestación del servicio el concesionario tendrá derecho a percibir una retribución que permita cubrir los costes de establecimiento del servicio y de explotación del mismo, así como obtener un margen normal de beneficios. Este tipo de modalidad de gestión es aplicable a todas las actividades económicas y servicios públicos, a excepción de los que implican ejercicio de autoridad. El trámite de la concesión puede iniciarse tanto por un particular como por la propia Administración, extinguiéndose, fundamentalmente, por reversión, caducidad o rescate de la misma, momento en el cual los bienes adscritos a la concesión revertirán gratuitamente y sin ningún tipo de gravamen a la Administración concedente.

2.2. La gestión interesada.

Se entiende por gestión interesada (Sosa, 2008: 307), “aquella forma de gestión de un servicio público en la que el gestor, comprometido en la prestación del servicio público, cuenta, de un lado, con la colaboración de la administración (que frecuentemente aporta una parte relevante de las instalaciones necesarias para su desarrollo) y, de otro, con una remuneración mínima en forma de interesamiento que se concreta en una cláusula en virtud de la cual, cuando se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, se atribuye al gestor una parte de ellos con el objeto de fomentar la prestación eficaz del servicio público encomendado”. Por tanto, este modo gestor se caracteriza porque la entidad local y el empresario participan en los resultados de la explotación del servicio según la proporción establecida en el contrato, determinándose en el mismo el régimen obligacional de la gestión. El empresario aporta exclusivamente el trabajo, por lo que no asume el riesgo de la explotación al tener garantizada una retribución independiente del resultado de la gestión. En este sentido, Ballesteros (1992: 427) advierte que si uno de los criterios diferenciadores de los modos gestores directos e indirectos es la asunción de riesgos, la gestión interesada debiera de incluirse entre los primeros, pues en ella el riesgo lo asume la Corporación, actuando el gestor como mandatario de la misma, y obteniendo como retribución una participación en los beneficios que se obtengan.

Esta modalidad de gestión resulta raramente utilizada en la gestión de servicios públicos. No obstante, como apunta Bourgón (1991: 112), parece un sistema que podría combinar dos factores exitosos: la solvencia de la administración y el interés del empresario.

2.3. El concierto.

Este modo de gestión consiste en que una administración local contrata con una entidad, pública o privada, o con un particular la prestación de un servicio público, utilizando servicios análogos que estos últimos tuvieran ya establecidos y en funcionamiento, de manera que la entidad local se va a limitar exclusivamente a usarlos, no dando lugar al nacimiento de una nueva persona jurídica. Por tanto, intervienen tres elementos:

1. El contratante, que sería la corporación local.
2. El concertado o gestor del servicio, que será una entidad pública o privada, o bien un particular.

3. El usuario del servicio.

El pago del servicio se hace por parte de la corporación a un tanto alzado, y se puede fijar de forma global, por la totalidad del servicio en un tiempo determinado, o por unidades a precio fijo. Además, este modo de gestión presenta la peculiaridad de poder tener carácter extraterritorial.

El concierto quedará automáticamente sin efecto desde el momento en que la entidad local tuviera instalado y en disposición de funcionar un servicio análogo al concertado.

2.4. Sociedad de economía mixta.

Este modo consiste en gestionar un servicio público a través de una persona jurídica, distinta del ente local titular del mismo, con forma de sociedad, y cuyo capital social va a estar integrado por las aportaciones, en la proporción que se establezca, del Ente Local, titular del servicio, y de otros entes administrativos o empresarios privados. Al tener limitada la responsabilidad al capital aportado a la sociedad, las formas sociales que permite nuestro ordenamiento jurídico son las de sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada.

Para la creación de este tipo de sociedades, se puede optar por diversas vías:

1. Adquisición de acciones o participaciones de una sociedad ya existente.
2. Expropiación de acciones cuando la creación de estas empresas, como señala Sosa (2008: 336), esté ligado a un proceso publicador.
3. Participación de la corporación local en la fundación de la sociedad junto a otros sujetos públicos o privados.

Al igual que ocurría con las sociedades de capital íntegramente público, los programas de actuación, inversión y financiación deberán incluirse como anexos del Presupuesto General de la entidad local, siempre que su participación sea mayoritaria en la sociedad. Estas previsiones no tienen carácter limitativo, pero si implican la aceptación de unos compromisos que serán especialmente útiles a la hora de ejercitar el control a la sociedad por parte del Ente Local. De igual modo, en esta situación, es decir, cuando la participación de la entidad local sea mayoritaria en la sociedad, estarán sometidas al régimen de contabilidad pública en cuanto a la rendición de cuentas, sin perjuicio de que se adapten a las disposiciones del Código de Comercio y demás legislación mercantil y al Plan General de Contabilidad vigente para las empresas españolas.

3. Otras formas de organización de los servicios públicos locales

Además de los modos de gestión analizados anteriormente, las corporaciones locales pueden adoptar otras formas de organizar el servicio, a saber:.

- Consorcios
- Convenios.
- Fundaciones.

3.1. Los consorcios.

La Ley 7/1985, en su artículo 87, señala que las entidades Locales pueden constituir voluntariamente consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

Se trata, pues, de entes de carácter instrumental, con personalidad jurídica propia, que aglutinan las competencias de los Entes consorciados y que, en ejercicio de las competencias delegadas, gestionan los servicios precisos para hacer efectivas esas competencias, pudiendo utilizar para ello cualesquiera de las formas de gestión de servicios públicos.

En sus estatutos se determinarán los fines de los mismos, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero, estando integrados sus órganos de decisión por representantes de todas las entidades consorciadas en la proporción fijada.

3.2. Los convenios.

Dentro de los convenios, cabe distinguir entre convenios interadministrativos, que son los denominados convenios de cooperación, y convenios Administración-administrados, que son los denominados convenios de colaboración, según estén compuestos sólo por Administraciones Públicas o, por el contrario, estén formados por Administraciones Públicas y administrados.

En este caso, nos referimos los convenios de cooperación, que pueden ser de igualdad y de subordinación. Así, varias corporaciones locales pueden acordar para la gestión de un servicio, que a todas ellas interese, la constitución de una sociedad anónima de capital íntegramente público, pero que, a diferencia de las ya analizadas, no estaría formado por un único accionista, sino que los accionistas serían las distintas corporaciones firmantes del convenio.

3.3. Las fundaciones.

De acuerdo al artículo 8.1. de la Ley 50/2002, los entes locales pueden constituir fundaciones al establecer que podrán hacerlo las personas físicas y jurídicas, sean éstas públicas o privadas. Añade, además, en su punto 4 que las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario.

Como señala Sosa (2008: 105-107) “esta formulación del derecho a fundar de las administraciones públicas, de acuerdo con los preceptos de la Ley 50/2002, es una novedad de acusada trascendencia en nuestro derecho” ... “Se ha arbitrado con ello, a la vista de la amplitud de fines que las fundaciones pueden perseguir, una nueva técnica instrumental de personificación de servicios o, dicho con la terminología clásica, un nuevo modo de gestión de los servicios públicos”. Además, “las entidades locales también pueden constituir fundaciones con otras entidades de esta naturaleza (un Ayuntamiento con la Diputación por ejemplo o el Estado) y asimismo en colaboración con sujetos privados, casos éstos con los que los sujetos fundadores se repartirían la dotación y la financiación sucesiva de la organización de esta suerte creada”.

Como características principales de esta forma de organizar el servicio, podemos destacar:

- El beneficiario de la actividad desarrollada por la fundación municipal será la propia población municipal.
- Los estatutos se constituyen como el texto fundamental al determinar las reglas de funcionamiento y organización.
- Habitualmente, se constituirán por acto inter vivos.
- El Patronato se conforma como el órgano de gobierno y representación de la Fundación, siendo su misión cumplir los fines fundacionales y administrar los bienes y derechos que integran su patrimonio, manteniendo plenamente el rendimiento y utilidad de los mismos.

4. Formas de organización territorial de los servicios municipales.

Al objeto de abarcar la mayoría de formas de organizar y prestar un servicio, dedicamos unos párrafos a la posible organización territorial de los servicios municipales, mencionando a la provincia, la comarca, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

Así, la provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, destacando entre éstos últimos asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. El gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de dicho ámbito. La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. Las leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen. Además, la creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25, ambos de la Ley 7/1985 .

Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Su creación, modificación y supresión corresponde a las Comunidades Autónomas que, en su legislación, determinarán los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

Por otro lado, los municipios pueden asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. En este sentido, las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos. Se rigen por sus propios Estatutos que han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

A modo de conclusión y en lo relativo a la aplicabilidad del Documento de Principios Generales sobre Contabilidad Analítica de las Administrativas Públicas (IGAE, 2004: 25) que, el propio documento establece que va referido a todas las organizaciones que integran el Sector Público de acuerdo al Documento de Consolidación de Cuentas Anuales del Sector Público (IGAE, 2006: 32) y que, si bien encontrará especial aplicación en el ámbito de las administraciones públicas, son para el caso que nos ocupa:

- La Entidad local: municipios, provincias, islas, mancomunidades, comarcas etc.
- Organismos autónomos locales regulados en la Ley reguladora de Bases del Régimen Local.
- Entidades públicas empresariales reguladas en la Ley de medidas para la modernización del gobierno local.
- Sociedades mercantiles en cuyo capital tenga participación total o mayoritaria la entidad local o un ente público de la misma.
- Fundaciones públicas locales.
- Consorcios.

Señala, además, que el subsector de las empresas públicas, posiblemente disponga de sistemas de información con un grado suficiente de desarrollo como para que se apliquen con carácter general criterios aceptables desde el punto de vista del análisis de costes. Por último sectores “frontera” en los que sería difícil discutir la aplicabilidad o no del Documento sobre Principios Generales sobre Contabilidad Analítica de las Administrativas Públicas, siendo necesario en cada caso su estudio.

Barcelona, 30 de Septiembre 2013.

Comptos aconseja analizar todas la opciones antes de externalizar las cocinas

Salud dice que ahorrará 2,7 millones con un nuevo sistema que adjudicará a una empresa externa

M.J.E.
Pamplona

La Cámara de Comptos ha mostrado dudas sobre la externalización del servicio de cocinas del Complejo Hospitalario de Navarra (CHN) que quiere llevar a cabo Salud. Y es que, una vez analizados los informes del departamento, considera que el método empleado para calcular el ahorro de 2,7 millones de euros que supondría la externalización "no es completo".

Básicamente, Comptos pone de manifiesto que no se ha tenido en cuenta la unificación de las tres cocinas en una (ahora hay cocinas en Virgen del Camino, Hospital de Navarra y Ubarmin gestionadas con medios y personal propio del SNS) ni el cambio en el sistema de producción de la comida por el que apuesta Salud. En concreto, la idea es pasar del sistema actual de producción y emplatado 'en caliente' (comidas cocinadas de la manera tradicional, mantenidas calientes hasta el emplatado en bandejas isotérmicas para su inmediata distribución) a un sistema de producción en 'cadena fría' por parte de una empresa externa (comidas cocinadas de forma tradicional y refrigeradas que se pueden almacenar hasta 5 días y se calientan en el momento de servir).

Estos dos factores, una sola cocina y un nuevo sistema de producción, pueden condicionar la cifra de ahorro que ha estimado Salud. Según Comptos, no se han valorado todas las alternativas de prestar el servicio con el sistema en frío, es decir con medios propios o a través de una fórmula mixta (con parte de plantilla propia y parte externa). Por eso, afirma, "no podemos cuantificar qué parte del ahorro está motivado por la externalización" y aconseja a Salud analizar dichas alternativas.

El gerente del SNS, Ángel Sanz, ha replicado que tanto la producción en frío con medios propios como en fórmula mixta "han sido analizadas y valoradas". Dicha afirmación ha motivado una nueva respuesta de Comptos: Afirma que este análisis no se ha incluido en los informes del SNS y añade que tras varias reuniones de trabajo tampoco se han facilitado esos análisis "por lo que a la Cámara no le consta que se hayan realizado".

Baile de cifras

El informe de Comptos obedece a una petición del Parlamento, a instancias de NaBai, para que analizase un estudio emitido por el departamento de Salud en octubre de 2011 sobre la externalización de las cocinas del CHN,

La Cámara afirma que el método usado por Salud para estimar el ahorro 'no es completo'

que cuentan con 204 puestos de trabajo (72 fijos). El estudio estimaba un ahorro tras la externalización de 3,39 millones de euros, ya que cifraba el coste de la dieta por paciente y día en 29,94 euros frente a los 19,61 euros que cuesta en el hospital de Tudela, donde una empresa adjudicataria se en-

carga del servicio con el sistema de producción 'en caliente'. Comptos ha constatado errores en el cálculo del coste de la dieta del CHN, que la Cámara cifra en 25,80 euros.

Sin embargo, en enero de 2012 Salud emitió un segundo informe en el que corregía los datos y cifraba en 26,80 euros el coste de la dieta por paciente al día. Según Comptos, Salud compara el coste de la dieta en el CHN con la estimación de lo que facturaría una empresa externa si utilizase el sistema en frío (18,21 euros). Y

añade 2,13 euros a cada dieta puesto que sería preciso realizar una inversión de 5,08 millones de euros para implantar el sistema en frío en una nueva cocina. Dicha inversión correría a cargo de la empresa adjudicataria, que repercutiría los 2,13 euros por dieta durante ocho años.

El ahorro resultante sería de 2,76 millones. Y en este punto es donde Comptos pone de manifiesto sus dudas. "Si se pretende variar el sistema de producción al cambiar del caliente al frío, la metodología utilizada fue incompleta ya que no se valoraron todas las alternativas posibles", indica.

Además Comptos critica que no se citen los inconvenientes de la externalización del servicio usando el sistema en frío: los efectos económicos derivados de esta fórmula de financiación sobre el cálculo del déficit, una cierta pérdida de control del servicio por parte del SNS, la recolocación del personal o los posibles aumentos del precio por dieta a lo

CLAVES

1 Coste de la dieta. Inicialmente Salud cifró el coste de la dieta por paciente y día en el CHN en 29,94 € frente a 19,61 en Tudela, donde el servicio lo presta una empresa externa. Comptos cree que el coste es de 25,80. En enero Salud, con datos de 2011, cifró la dieta en 26,80 €, una cantidad "razonable", según Comptos.

2 El ahorro. La primera estimación de ahorro tras la externalización de las cocinas fue de 3,39 millones. Tras la corrección de datos es de 2,76 millones.

3 Inversión. Salud quiere implantar un nuevo sistema que requiere una inversión de 5 millones. Correría a cargo de la adjudicataria, que lo repercutiría en ocho años a razón de 2,13 euros en cada dieta. La estimación final es de 18,21 euros más 2,13, es decir 20,34 euros por dieta.



Imagen de una de las cocinas del Complejo Hospitalario de Navarra en el mes de noviembre.

El sistema de producción en frío

Salud quiere implantar un sistema de producción en frío en el servicio de cocina. Consiste en la producción de comidas de forma tradicional que, inmediatamente, se refrigeran hasta tres grados mediante un abatidor de temperatura en dos horas. Los alimentos se pueden almacenar en cámaras hasta 5 días. El emplatado se hace en zonas climatizadas (entre 10 y 12º) y las bandejas se colocan en carros de calentamiento que se mantienen a tres grados hasta la hora de cada servicio, cuando se calientan. El sistema permite reducir plantilla (elimina turnos de tardes y festivos), garantiza una temperatura adecuada, la seguridad e higiene. Los inconvenientes son que precisa una inversión (5 millones), la limitación de formas de cocina (plancha o fritura) y la pérdida de inmediatez ante cambios.

Salud dice que cada trabajador externo elabora en Tudela 3.479 menús al año frente a 1.576 en Pamplona

Añade que el absentismo en las cocinas del CHN es del 10% frente al 5,7% en el sector de hostelería

M.J.E.
Pamplona

Salud ha respondido al informe de Comptos con una serie de datos sobre el trabajo que se realiza en las cocinas del Complejo Hospitalario de Navarra (CHN), donde hay 204 personas. En concreto, destaca que cada trabajador produjo 1.576 dietas al año en 2011 mientras que en el Hospital de Tudela, donde el servicio está externalizado, cada trabajador produce 3.479 dietas al año (la dieta se corresponde con la alimentación completa de un paciente cada día-desayuno, comida, merienda y cena).

"Es difícil comparar los costes de las alternativas de producción

con medios propios versus medios externalizados", afirma el departamento. "No somos capaces de explicar por qué con la tecnología en caliente una empresa externa en Tudela para producir 45.234 dietas necesitó una plantilla de 13 personas (excluidos los dietistas), es decir 3.479 dietas/trabajador/año, frente a la plantilla que necesitó el CHN, a través de la gestión directa, que fue de 204 personas para producir 321.666 dietas, es decir 1.576 dietas/trabajador/año".

Además, Salud "tampoco encuentra una explicación" al hecho de que el absentismo en el servicio de cocina del CHN alcanzó el 10% en el año 2011 frente al existente en el sector de hostelería que están en torno al 5,7%, según los datos de Salud.

"Podremos concluir que la prestación de este tipo de servicios es mucho más eficiente si se realiza desde una empresa externa especializada. Además de éstos, podríamos analizar otros

factores como capacidad de innovación, flexibilidad, economías de escala en compras, etc.", añade.

Reubicación

Según destaca Comptos en su informe, el SNS ha señalado que con independencia de si el servicio se externaliza o no "va a existir una pérdida de empleo por unificar las cocinas y por cambiar el sistema de producción en caliente por el frío". En este sentido, Comptos añade que no consta ningún informe en el que se analice el destino del personal ni la cuantificación de su posible recolocación. Y recomienda a Salud que analice el destino del personal "teniendo en cuenta que la fórmula de la gestión mixta permitiría que parte del personal fijo de cocina siguiera desempeñando su trabajo en este servicio y que, en caso de externalización, se podría considerar incluir en los pliegos de licitación como una obligación del contrato la

contratación de parte del personal".

Salud ha contestado indicando que las fórmulas mixtas de explotación "no son las más recomendables" ya que las plantillas procedentes del titular suelen ser minoritarias.

Respecto al personal temporal (140 personas), Salud indica que "desde un punto de vista jurídico no puede operar la cláusula de subrogación empresarial" debido a que es personal contratado temporal en régimen administrativo. También presenta en las alegaciones al informe un plan de recolocación del personal fijo (72 personas) en el que se indica que podrá optar voluntariamente a prestar servicio en la empresa adjudicataria del servicio de cocina. También se han previsto varias convocatorias para promoción interna para puestos de igual o superior categoría y añade que los cocineros podrán optar a otras plazas existentes en la Administración foral.

ANÁLISIS DEL ÓRGANO FISCALIZADOR >

Salud ignora las recomendaciones de Comptos y sigue adelante con la privatización de la cocina

NO HARÁ UN NUEVO ESTUDIO SOBRE EL AHORRO QUE SUPONDRÍAN VÍAS ALTERNATIVAS A EXTERNALIZAR

NaBai teme que haya una adjudicataria designada a dedo, Bildu habla de informes trucados e I-E de decisión política

M. GONZÁLEZ/EFE

PAMPLONA. Salud no modificará sus planes respecto a la externalización del servicio de cocinas del Complejo Hospitalario de Navarra pese a que la Cámara de Comptos considera que no ha justificado convenientemente el ahorro que supondría esta medida, presentada precisamente como una fórmula para reducir el gasto sanitario. El departamento informó ayer de que no realizará un nuevo estudio en el que se contemple la opción de prestar este servicio con fórmulas distintas a la privatización, ya que considera que el órgano fiscalizador no ha cuestionado que la externalización suponga un ahorro. Los partidos de la oposición y los sindicatos ELA, LAB y CCOO reclamaron ayer al Gobierno foral que atienda a las conclusiones de Comptos y paralice la externalización.

El órgano fiscalizador, en el análisis hecho público el viernes, recomienda al Gobierno estudiar todas las alternativas para el servicio, incluida la prestación con medios propios o a través de una fórmula mixta, y no solo la vía de la externalización. Comptos, que considera como "no completa" la metodología empleada por Salud para estimar el ahorro, critica que en el informe del SNS-O se intente comparar el coste de tres cocinas que utilizan un sistema en caliente con el de una cocina unificada que trabajaría con un sistema de producción en frío, el preferido por Salud y que consiste en producir, distribuir y emplatado en frío, calentando los alimentos posteriormente. A juicio de Comptos, Osasunbidea debería haber valorado todas las alternativas, es decir, haber calculado también el ahorro que supondría implantar el sistema en frío con medios propios o con parte

de la plantilla propia y parte externa. Comptos subraya que al no haber tenido en cuenta otros sistemas de producción no es posible cuantificar qué parte del ahorro -2,7 millones de euros anuales tras corregir Salud los 3,39 inicialmente-, responde exclu-

sivamente a la privatización y qué parte a la unificación y al cambio de sistema de producción. En cuanto al personal, Comptos, cuya misión fundamental es velar por que los fondos públicos se utilicen no solo respetando la legalidad, sino también de manera eficaz, recomienda también al departamento estudiar el destino del personal.

CONTRADICCIÓN DE UPN Y PSN Los portavoces de los grupos se refirieron ayer al informe de Comptos, minimizado por UPN, que no aprecia en él razones como para que el

Ejecutivo se replantee la externalización de las cocinas, una opinión no compartida por la mayoría de la oposición. En opinión del portavoz de UPN, Carlos García Adanero, es "un informe más de los de Comptos", que "el departamento valorará y a partir de ahí el Gobierno tiene que seguir con sus decisiones, valorando el interés general de los ciudadanos y buscando la mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos". "Por lo leído en el informe no llega" como para reconsiderar la decisión del Gobierno, sentenció García Adanero.

Por el contrario, el portavoz del

PSN, Juan José Lizarbe, sí considera que el informe, que "critica los estudios que ha hecho Salud", admitió, es "importante" y anunció que su grupo lo estudiará con "minuciosidad", tal y como espera que haga el departamento. "La decisión que se adopte debe estar siempre bien fundamentada", aseveró.

De "muy lúcido y clarificador" calificó el portavoz de NaBai, Patxi Zabaleta, el informe, tras el que, a su juicio, solo cabe una decisión: "Que ese servicio siga siendo público y objeto de una mayor investigación, ejecución austera y adecuada". Zabaleta



Concentración celebrada ayer a las puertas del antiguo Hospital Virgen del Camino. FOTO: P. CASCANTE

Sindicatos exigen a Vera que paralice el proceso y depure responsabilidades por un informe "que le deja en evidencia"

ELA, LAB Y CCOO PIDEN QUE VUELVAN A SALIR A OFERTA PÚBLICA LAS PLAZAS QUE SALUD RETIRO DE LA OPE DE NIVEL E

M. GONZÁLEZ

PAMPLONA. CCOO, ELA y LAB exigieron ayer a la consejera de Salud, Marta Vera, que paralice el proceso de externalización del servicio de cocinas del Complejo Hospitalario. Los sindicatos reclamaron responsabilidades a la vista de que el informe de la Cámara de Comptos "deja en evidencia" los argumentos de

Salud, así como que salgan a oferta pública de empleo las 102 plazas que se retiraron de la OPE de nivel E. "La primera conclusión, la más clara y la más contundente es que la decisión es total y meramente política, no hay informe técnico ni económico alguno que sustente una medida tan importante como privatizar un servicio. El informe pobre y escueto de Osasunbidea ha sido destruido por la Cámara de Comptos", destacó David Mendaza, de LAB, durante una concentración a las puertas del antiguo Hospital Virgen del Camino. Imanol Pascual, de ELA, añadió que el análisis de Comptos "des-

monta que la privatización suponga un ahorro" y censuró, asimismo, que en los estudios internos del departamento de Salud para avalar la externalización no se haga "ninguna referencia" a la plantilla, formada por "204 personas de las que solo 63 son fijas". Una omisión que tachó de "extremadamente grave cuando existe una temporalidad del 70% y esa temporalidad ha sido por decisión de Osasunbidea, que durante años y años ha tenido a estas mujeres con contratos en precario y hoy es el día que con sus puestos de trabajo en riesgo renuncia a hacer un informe" sobre ellos.

Pascual sostuvo que los datos de Salud sobre absentismo y productividad del personal de cocinas son una "cortina de humo para desvirtuar el debate". "Ahora utilizan la excusa de absentismo cuando no han hecho ni un mísero informe sobre las trabajadoras", criticó en coincidencia con Mendaza, quien sostuvo que las cifras de Salud son interesadas. "Hay que ponerlas en duda a la vista de la metodología empleada por el departamento en sus informes", dijo. El sindicalista de ELA emplazó a la consejera de Salud y al Gobierno de Navarra a aclarar "cuál es su intencionalidad a la hora de priva-

"Sería un escándalo seguir con la privatización, un ejercicio de insumisión al órgano fiscalizador"

IMANOL PASCUAL
ELA

"Ha sido una decisión política. El pobre informe de Salud ha sido destruido por Comptos"

DAVID MENDAZA
LAB

"Pagamos a unos gestores para que gestionen y lo que hacen es quitarse de encima trabajadores"

CARMEN PUEYO
CCOO

sociedad

navarra

sociedad@noticiasdenavarra.com

Comptos propina un nuevo varapalo a Salud por excluir para las cocinas vías alternativas a la externalización

CONSIDERA INCOMPLETA LA METODOLOGÍA EMPLEADA PARA CALCULAR EL AHORRO Y DETECTA ERRORES

Recomienda al Gobierno que analice prestar el servicio con medios propios o través fórmulas mixtas (público-privado)

M. GONZÁLEZ

PAMPLONA. Salud no ha justificado convenientemente el ahorro que supondría externalizar el servicio de cocina del Complejo Hospitalario de Navarra. Esta es la principal conclusión que se extrae del informe que la Cámara de Comptos hizo público ayer tras analizar, a petición de NaBaí, el estudio que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea presentó en octubre sobre la situación de las cocinas. El órgano fiscalizador propina un importante varapalo al departamento al cuestionar la metodología empleada para estimar el ahorro en caso de externalización, detectar errores de cálculo -que tras la introducción de correcciones por parte de Salud incluso rebajan la previsión de ahorro-, no cuantificar qué parte del ahorro previsto está motivado por la externalización y no haber incluido un análisis sobre el destino del personal de cocinas.

El informe de Osasunbidea, del 10 de octubre, resaltaba la conveniencia de unificar las cocinas y externalizar el servicio para mejorar su calidad y el coste de la dieta, por las economías de escala derivadas de la unificación. Aunque no se decanta por ningún sistema explícitamente, del informe se deduce una apuesta por el de cadena de frío total, consistente en que la comida se cocina, se refrigera y finalmente se calienta en los propios carros de distribución el día que se consume. En cuanto al ahorro, se compara el coste de la dieta del Complejo Hospitalario con el abonado a la empresa externa que atiende el Hospital Reina Sofía de Tudela, para concluir que la externalización abarataría el servicio en

3,3 millones anuales. El informe del SNS-O, firmado por el director gerente, Ángel Sanz Barea, valora positivamente externalizar por el ahorro y porque "la carga de personal propia para realizar estas funciones sería en cualquier caso mucho más onerosa, tanto en el aspecto económico como socio-laboral".

El pasado 24 de enero, Salud proporcionó a Comptos una actualización de su estudio que reajusta el coste de la dieta con los datos de 2011. Según esos cálculos, implantar el sistema en frío exigiría unos cinco millones de inversión, lo que consideraba inviable por la situación presupuestaria. Salud apuesta en su informe por que sea la empresa adjudicataria la que asuma dicha inversión, repercutiéndola en el coste de la dieta, con un incremento de su precio de 2,1 euros al día y un período de amortización de ocho años.

El principal argumento de Comptos para refutar el informe de Salud es que el departamento ha comparado dos sistemas de elaboración

diferentes. En el estudio de Salud se confrontaron costes de dietas de producción en caliente, el actual sistema del Complejo Hospitalario de Navarra y del Reina Sofía, con el de cadena fría prestada por una empresa externa, a 18,21 euros. A juicio del órgano fiscalizador "la metodología de Osasunbidea para estimar el ahorro en caso de externalización no es completa. Según Comptos, el SNS-O debería haber valorado todas las alternativas de prestación del servicio con el sistema en frío por una empresa externa, el preferido por Salud, según se desprende de su estudio.

Estas alternativas que Salud ha ignorado son: contemplar la prestación del servicio con el sistema en frío con medios propios -Comptos considera que para Salud hubiera sido sencillo haber calculado el coste de la dieta con esta fórmula para realizar una comparación homogénea-, y a través de una fórmula mixta, con parte de la plantilla propia y parte externa.

BAILE DE CIFRAS En cuanto al cálculo del ahorro, el órgano fiscalizador detectó errores que tras las correcciones modifican el coste de la dieta del Complejo Hospitalario de Navarra, que pasa de los 29,94 euros iniciales a 25,8 euros. Al emplear los datos reales de 2011, el SNS-O lo cifró finalmente en 28,8 euros. En este caso, Salud reduce el ahorro por la unificación de las cocinas, el cambio de sistema de producción y la externalización a 2,7 millones, frente a los 3,39 previstos inicialmente.

Comptos concluye, en este sentido, que al no haber valorado Salud asumir el sistema en frío con medios propios o a través de una fórmula mixta no es posible cuantificar qué parte del ahorro está motivado por la externalización, ya que la unificación y el cambio de sistema de producción son factores que condicionan por sí solos la cifra de ahorro estimada.

Los errores de cálculo 'inflaron' el ahorro previsto por Salud, que finalmente bajó de 3,4 millones a 2,1 millones

Comptos teme que la externalización puede suponer para Salud pérdida de control sobre el servicio de cocinas



Interior de las cocinas del Complejo Hospitalario. FOTO: J. BERGASA

Comptos recomienda al Gobierno analizar todas las alternativas para prestar el servicio con el sistema de producción en frío: medios propios, ajenos o fórmula mixta y no solo la posibilidad de que lo preste una empresa externa. Y que lo haga valorando también aspectos económicos, sociales y posibles desviaciones al alza en el coste de la dieta tras su externalización, como ha sucedido en Tudela (un 17% más que el incremento del IPC entre 2001-2011).

El informe de Comptos considera que hay que analizar el método de colaboración público-privado si no

existen recursos para afrontar la inversión, que según Salud requiere el servicio, "evaluando todos los efectos económicos derivados del mismo sobre el endeudamiento o el déficit", ya que la inversión podría verse incluida en el cálculo de dichas magnitudes.

En el caso de externalizar, pide que el Gobierno analice las repercusiones económicas de la recolocación del personal, que se asegure la calidad del servicio, que se garanticen todos los tipos de dietas actuales y su prestación en cualquier situación controvertida como huelgas.

Las claves del estudio de la Cámara de Comptos

EL SERVICIO ACTUAL EN EL CHN

● **Tres cocinas.** En el CHN existen tres cocinas, ubicadas en los antiguos Hospital de Navarra, Hospital Virgen del Camino y Clínica Ubarmin gestionadas con medios propios

● **Plantilla.** Asciende a 204 plazas, de las que 72 son fijas, 63 ocupadas y 9 en reserva, y el resto, temporales.

● **Dietas.** Sirven unas 325.000 dietas anuales (comida, merienda y cena). En el HNA existen 61 tipos de dietas; en el HVC, 56 para adultos y 21 infantiles, y en CUB, 27. Aparte de estas hay otras denominadas especiales, que suponen el 8% del total.

● **Gastos.** Los gastos directos del servicio ascienden a 8,82 millones, según Salud, el 74% corresponde a personal, el 20% a alimentos y el resto a mantenimiento, energía, etc.

● **Producción.** El sistema de producción es el denominado caliente: se cocinan los alimentos de manera tradicional, se mantienen calientes hasta y durante el emplatado y, posteriormente, se procede a su distribución.

CONCLUSIONES DE COMPTOS
● **Inconvenientes.** El sistema en frío que propone Salud limita formas de cocinar como plancha y fritura, se pierde inmediatez para atender cam-

bios, y exige invertir 5,08 millones.

● **Metodología.** Dado que en el informe del octubre del SNS-O se compararon costes de dietas correspondientes al sistema de producción en caliente (el del CHN y el de Tudela), que no es el que se pretende implantar, y que tras las actualizaciones de enero se compararon costes de dietas de sistemas heterogéneos de producción no comparables, Comptos cree que la metodología fue incompleta y debería haber contemplado todas las alternativas posibles con producción en frío: con medios propios, con medios ajenos y con una

fórmula mixta (parte de plantilla propia y parte de una empresa externa).

● **Cálculos.** Comptos detectó errores de cálculo que tras las correcciones modificarían el coste de la dieta del CHN pasando a ser 25,8 euros en lugar de 29,94. Al subsanar Salud los errores, la cifra pasó a 26,8, considerada razonable por la Cámara. Además Salud añadió una estimación del coste que facturaría una empresa externa con sistema en frío: 18,21 euros, dato que utiliza para comparar con la el coste de la dieta en el CHN.
● **Ahorro.** El ahorro de 2,76 millones de euros por la unificación, el cambio

del sistema de producción y la externalización es razonable, pero al no valorarse las opciones de producir en frío con medios propios no se puede cuantificar qué parte del ahorro está motivada por la externalización.

● **Calidad.** En caso de que se decida continuar con la externalización del servicio, Comptos aconseja establecer en los pliegos de licitación un procedimiento de control de gestión del servicio que permita asegurar la calidad del servicio, la elaboración de todos los tipos de dietas actuales y garantizar su prestación continua en cualquier situación controvertida.

Salud adjudica las cocinas del hospital a 'Mediterránea de Catering'

La empresa se hará cargo de las obras para albergar las nuevas cocinas y se prevé que estén en otoño

M.J.E.
Pamplona

La empresa Mediterránea de Catering S.L. ha sido la ganadora del concurso público para la adjudicación del servicio de cocinas en el Complejo Hospitalario de Navarra. La empresa, con sede en Madrid y delegaciones en ocho ciudades, lleva veinte años trabajando en el mundo de la restauración colectiva, según la propia entidad.

En total, cinco empresas se presentaron al concurso para la adjudicación del servicio de alimentación en el CHN. Se trata de las empresas Serunion S.A.; ISS Soluciones de Catering (que ha quedado en segundo lugar); Clece S.A. (que ha sido la tercera); Mediterránea de Catering S.L.U. y MaherCatering 2010 S.L.

Ahora, la empresa adjudicataria debe hacer frente a la reforma y adecuación de las nuevas cocinas, una obra que costará algo más de cinco millones. La cocina se ubicará en un edificio que está junto a las urgencias pediátricas del antiguo Virgen del Camino. De momento se están cumpliendo los plazos previstos por lo que el servicio podría iniciarse en otoño.

El departamento de Salud decidió a finales de 2011 unificar y externalizar el servicio de cocinas del CHN. Además, se va a implantar un nuevo sistema de cocina "en frío". El valor del contrato asciende a 22.818.215,47 euros (IVA excluido) para cuatro años. El presupuesto de licitación máximo anual es de 5.704.533,87 euros (6.160.918,18 euros con IVA).

Ayer, el personal de las actuales cocinas volvió a solicitar que se detenga la privatización ya que, a su juicio, "será gravoso para la Hacienda pública". Y añadió que el servicio actual garantiza el "menor coste y la mayor calidad alimentaria para los pacientes".

El Parlamento reprueba por tercera vez la gestión de Marta Vera al frente de Salud

LA MOCIÓN DE I-E
RECIBIÓ 26 VOTOS A
FAVOR Y 22 EN CONTRA

La consejera no acudió a la sesión y programó la firma en Tudela del acuerdo para el transporte oncológico

PAMPLONA. El pleno del Parlamento reprobó ayer la gestión de la consejera de Salud, Marta Vera, en el ejercicio de sus funciones al frente del departamento de Salud, con el apoyo de PSN, Bildu, Aralar-Nabai, I-E y Geroa Bai, mientras que UPN y PPN votaron en contra. Esta es la tercera vez en menos de cinco meses que la mayoría parlamentaria cuestiona la gestión de Marta Vera al frente del departamento. La consejera, en vez de acudir a la sesión, había programado la firma en Tudela del acuerdo (Salud, Mancomunidad de la Ribera y Cruz Roja) para mantener el servicio de transporte de pacientes oncológicos.

La resolución, impulsada por Izquierda-Ezkerra (I-E), achaca a la consejera la "pérdida de derechos de la ciudadanía en relación con el cuidado de la salud y dificultades añadidas para el acceso a la atención sanitaria", cuestiones que responden a la aplicación de medidas de "recorte, privatización y reorganización" que, pese a su "gran alcance", no han ido acompañadas de "diálogo social", indicó Marisa de Simón, parlamentaria de I-E.



Marta Vera, en una sesión plenaria anterior, ya que ayer no acudió a la Cámara. FOTO: PATXI CASCANTE

En la exposición de motivos de la resolución, se alude al "alarmante aumento de las listas de espera, la privatización de las cocinas del Complejo Hospitalario de Navarra, la fusión de los organismos de salud laboral y salud pública, la restricción de las condiciones de atención a ciudadanos en situación irregular, la reducción de plantillas, así como al proceso de recentralización de los laboratorios del CHN".

A la consejera Marta Vera se le reprocha también la "drástica reducción" de inversión en Salud y que el gasto medio anual por habitante, según el informe de la Cámara de Comptos sobre las Cuentas Generales de Navarra de 2011, haya pasado "de 1.612 a 1.469 euros", que sitúan a Navarra a la cola de Europa.

Marisa de Simón criticó la gestión o "marca de la casa" establecida por Marta Vera que "está promoviendo

un sistema con menos recursos, menos gratuito y menos equitativo", y propuso reprobación a la consejera por "sus acciones, sus inacciones y sus formas autoritarias, escaso diálogo con los trabajadores y escasa capacidad de negociación". Por apostar, dijo, por su sistema "que ahorra a costa de la salud de las personas".

Samuel Caro (PSN) anunció el apoyo a la iniciativa pero pidió al resto de la oposición "cuidar las figuras"

para que las reprobaciones y peticiones de dimisión no pierdan su virtualidad al ser tan cotidianas.

Bakartxo Ruiz (Bildu) aseguró que "es evidente" la incapacidad de Vera y Barcina "para gobernar y hacer frente a los problemas que tiene la ciudadanía". En su intervención recordó que es la tercera vez que se reprueba a la consejera de Salud; denunció que "en dos meses haya sido incapaz de solventar los problemas detectados en la gestión de las cocinas" del CHN; y destacó "el desprecio social y político" demostrado por Vera al Parlamento así como su "talante autoritario".

Asun Fernandez de Garaialde (Aralar-Nabai) se refirió al modelo sanitario neoliberal que defienden UPN y PP, que reduce el papel de Estado e introduce el mercado en la gestión de la salud, frente al modelo avalado por la OMS, orientado a políticas de promoción de la salud, y por el que apuestan el resto de los grupos parlamentarios, para cuestionar la gestión de Vera y evidenciar su oposición a la misma.

En el turno en contra intervinieron Carlos García Adanero (UPN) y Enrique Martín (PPN). García Adanero, que explicó la ausencia de la consejera "por estar firmando el acuerdo para mantener el autobús que traslada a los enfermos de la Ribera", achacó a la oposición unirse solo para destruir. El portavoz regionalista defendió al gestión de Vera que, dijo, está cumpliendo con su deber" y realizando "una gestión de Gobierno". Criticó a los grupos intentar "cebarse con una persona" así como que prefieran "que una persona no sea atendida antes de serlo en la CUN" para asegurar que el peso de las derivaciones en la Comunidad Foral es el menor de todo el Estado. Martín (PPN) dijo que Navarra mantiene "un buen sistema sanitario público" y las inversiones en Salud (24 de cada cien euros) y apoyó a Vera "cuya apuesta por un sistema público queda fuera de toda duda". >D.N.

Salud vuelve a abrir expediente a Mediterránea de Catering por infracciones de tipo higiénico

EL DEPARTAMENTO CONFIRMA QUE, COMO EL ANTERIOR, CONLLEVARÁ UNA SANCIÓN ECONÓMICA SIN CONCRETAR

PAMPLONA. El departamento de Salud-Salud Pública ha abierto un nuevo expediente a la empresa Mediterránea de Catering "tras analizar las inspecciones realizadas desde la

puesta en marcha del nuevo servicio" de cocinas del CHN, según informó ayer el Gobierno, y al parecer, por infracciones de tipo higiénico. La misma fuente añadió que "consideran conveniente tramitar un expediente sancionador a pesar de que prácticamente todas las incidencias registradas ya han sido solventadas y se corresponden con las primeras semanas de la puesta en marcha del nuevo servicio". Este expediente con-

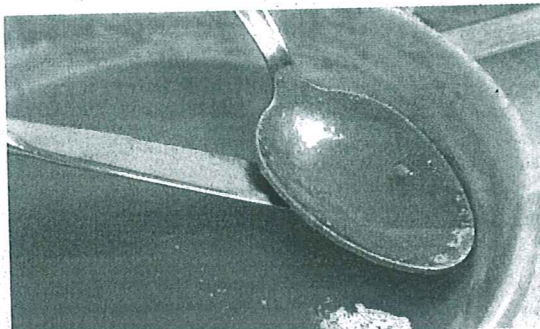
llevará una sanción económica cuya cuantía no ha sido concretada. Es el primer expediente de Salud Pública, la empresa tiene otro del SNS-O "por razones ya expuestas en su día", indicó el gabinete de prensa de Salud que precisó que "el menú alternativo funciona desde el martes". Esta semana ha habido nuevas denuncias por "el mal estado y peor aspecto" de algunos platos, como el de "una tortilla verde" servida en el CHN. >D.N.



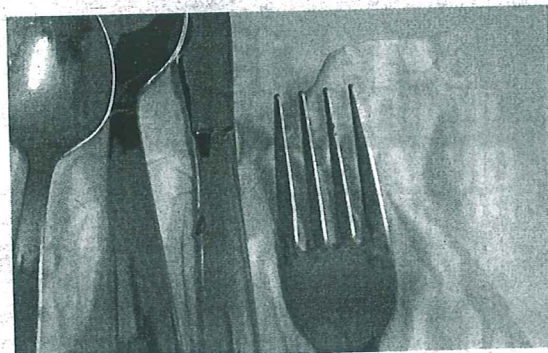
Aspecto (color verde) de tortilla servida en el CHN esta semana. FOTO: CEDIDA



Acelgas con un caracol. FOTO: CEDIDA



Puré con un abalorio. FOTO: CEDIDA



Cubiertos sucios. FOTO: CEDIDA

Un menú con mala baba

UNA ANCIANA INGRESADA EN EL CHN ENCUENTRA UN CARACOL SORPRESA EN UN PLATO DE ACELGAS

M. GONZÁLEZ
PAMPLONA

LOS caracoles forman parte de succulentas recetas de la gastronomía navarra y su presencia en nuestra mesa cuenta tanto con acérrimos defensores como con no pocos detractores, pero ni los más aficionados a este molusco se relamerían al descubrir al rescoldo ejemplar que una paciente ingresada en el Complejo Hospitalario de Navarra descubrió en su cena del lunes. "Abrimos la tapa y en las acelgas apareció la caracollita. Cuan-

do se coge la verdura se limpia, lava y desinfecta antes de guisar. Eso hacemos todos en nuestras casas, con más razón debería hacerse con comida hospitalaria. Es un caracol, pero si hay falta de higiene o seguridad nos hace desconfiar y pensar en que también podría suceder con productos químicos del campo", explicaba ayer con indignación Clemente López, el hijo de la enferma.

La paciente, que supera los 80 años, ha sufrido varios ingresos desde enero y está aquejada de diversas patologías, entre las que su hijo y cuidador cita arritmia, hipertensión, áci-

do útrico, problemas respiratorios... Un rosario de problemas de salud que en lugar de verse aliviados por una alimentación apetitosa, cuidada e higiénica se ven acrecentados por diferentes incidencias con su dieta. En esta ocasión fue el hallazgo del, en principio, inofensivo caracol que no formaba parte del menú, pero la anciana ha sufrido otros problemas con su alimentación.

El animal en cuestión, del que el personal sanitario desconocía si pertenecía a alguna de las especies comestibles, es el protagonista de la imagen que aparece sobre estas

líneas. Desde el arranque del nuevo servicio externalizado de alimentación, fotografías de platos que no invitan a ser comidos, tortillas de extraños colores, pescado sin terminar de cocinar, habas que rebotan en el suelo, papilla con aspecto de

La plataforma 'Change.org' lleva reunidas casi 64.300 firmas por la vuelta al anterior servicio de cocinas

engrudo, han dado la vuelta al país a través de los medios de comunicación e Internet. La polémica tras la irrupción de Mediterránea de Catering incluso trascendió las fronteras del Estado y en televisiones como la italiana dieron cuenta de ella. Una de las más difundidas, una tortilla verde y de aspecto acorchado, encabezaba la petición de firmas en la plataforma de activismo social *on line* *Change.org*, que suma ya casi 64.300.

Estas incidencias con la calidad de la comida hospitalaria, unidas a las de higiene, errores y retrasos en el reparto, etc, han provocado la indignación de numerosos pacientes. Las reclamaciones acumuladas superan las 1.500 y entre ellas se encuentran las presentadas por el propio Clemente López. "En anteriores ingresos, mi madre se ha encontrado con cubiertos sucios, carne ennegrecida, comida salada cuando es hipertensa, el primero y el segundo plato fríos mientras los yogures estaban calientes... así que decidí traerle comida de fuera. Una persona del hospital me llamó la atención y me dijo que no se podía hacer, pero yo le contesté que dieran de comer bien y no tendríamos que hacerlo".

CARNE DURA Tras quejarse por estas desagradables circunstancias, el hijo de la anciana recibió una carta de disculpas en las que se decía que el servicio mejoraría con el paso del tiempo, algo que él no ha apreciado en los posteriores ingresos. "La carta era para tapar, para echar tierra encima de lo que está sucediendo. Intentaron hacer algo, pero no está funcionando. Está mal que éstas cosas pasen en un restaurante, pero en un centro hospitalario pueden tener consecuencias muy graves", alertó.

Clemente, además de recurrir a la alimentación externa al centro hospitalario, ha optado por probar antes toda la comida que le sirven a su madre. "Lo de caracol puede ser una anécdota, pero el otro día le trajeron una carne tan dura que ni yo podía masticar el trozo que cogí".

A su juicio, todos estos problemas son consecuencia de la deriva que está tomando la sanidad pública. "Hemos tenido una sanidad pública de lo mejor y ahora quiere privatizar para ganar dinero y, cuando terminen de hacerlo, habrá que pagar, introducirán el copago, como han hecho con los medicamentos, en pruebas importantes. Lo están haciendo y nos lo están diciendo", reflexionó.

Salud deriva a 300 pacientes a la CUN para la realización de escáneres

LA PLATAFORMA DE SALUD AFIRMA QUE 190 SE HAN NEGADO A SER ATENDIDOS EN LA CLÍNICA Y EL DEPARTAMENTO LO NEGIA

M. GONZÁLEZ
PAMPLONA

Salud ha derivado en lo que va de año a 300 pacientes a la Clínica Universidad de Navarra (CUN) para la realización de pruebas radiológicas. En concreto el departamento ha remitido al centro privado a estos enfermos para que se sometan a técnicas de escáner (TAC). Salud atribuye esta decisión a la incapacidad del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea de asumir los picos de demanda sanitaria y a la necesidad de cumplir con los topes de espera fijados por la ley.

La Plataforma Navarra de Salud afirmó ayer que a los pacientes, que se encontraban en lista de espera, se les ofertó la posibilidad de que sus pruebas radiológicas fueran realizadas en el centro privado y 190 de ellos, dijeron, optaron por ser atendidos en los servicios de radiología del SNS-O. "Es decir dos tercios de las personas en lista de espera han optado por una asistencia integral dentro del sistema público, rechazando la atención en un centro privado pese a que ello les suponga retrasos e incomodidades", aseguró la plataforma.

Para este colectivo, los gestores de UPN del SNS-O, "siguiendo su política de rescate de la crisis a las entidades de la sanidad privada, han llegado a derivar pruebas de radiología a la Clínica Universitaria del Opus". Recordemos -destacaba el comunicado- que las derivaciones en teoría

se justifican por razones de urgencia y para nada pruebas radiológicas rutinarias entran en ese concepto".

La Plataforma felicitó a esas 190 personas "por su actitud cívica en defensa del sistema sanitario público de Navarra. "Son un ejemplo anónimo a seguir para todas nosotras y nosotros, ya que a pesar de su situación de enfermedad han antepuesto sus valores éticos". El colectivo manifestó, no obstante, su comprensión con el resto de personas en lista de espera. La plataforma, además,

La Plataforma Navarra de Salud defiende que la solución a las listas de espera es dotar de forma adecuada al SNS-O

entiende que el compromiso con la defensa del sistema público de salud ha calado y va a más en la mayoría social de Navarra. "La solución a las listas de espera y demoras en la atención sanitaria (quirúrgica, consultas, pruebas complementarias) no es la derivación y concertación sistemática con el sector privado, sino la adecuada financiación del sistema sanitario público y un adecuado dimensionamiento de personal y equipamiento acorde a las necesidades de salud", defendió.

Salud, tras negar ayer que 190 personas "se hayan negado a realizarse las pruebas", explicó que esta derivación obedece a la inestabilidad de la demanda sanitaria. "Dado que no es uniforme y presenta picos de asistencia, no es razonable dimensionar el SNS-O para atender todas las eventualidades posibles, pues supondría

necesariamente sobredimensionar la capacidad del sistema reduciendo su eficiencia, y sin una garantía de utilización permanente. Esto incluye una cantidad para la reducción de listas de espera", expuso.

Salud recordó que este año se va a establecer un acuerdo marco que implica la realización anual de una planificación orientativa de la actividad que se derivará. "Esta planificación se hace fundamentalmente en función de dos criterios: especialidades con mayor lista de espera, y especialidades que por falta de recursos técnicos o humanos no pueden solventar la demanda en un momento determinado". En este acuerdo marco se incluirán las intervenciones que deben realizarse tras la reclamación del paciente por haber superado los tiempos de espera fijados la Ley de Garantías de Espera.

Rubio achaca la arandela en la comida a un fallo de supervisión y apunta a Enfermería

EL SNS-O INICIA UN NUEVO PROCESO SANCIONADOR POR LA TEMPERATURA DE LOS CARROS

El gerente de Osasunbidea considera que "la pieza ha podido venir de cualquier persona que se le ha caído"

GORKA ALONSO
PAMPLONA. El nuevo gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, Juan José Rubio, reconoció ayer que el hallazgo de una arandela en uno de los menús servidos en el Complejo Hospitalario de Navarra en julio supone un "problema de seguridad" para el paciente "gravísimo". Respecto al origen de este elemento, exculpó a Mediterránea de Catering, ya que la "maquinaria" no cuenta con este tipo de arandelas, y achacó el problema a un fallo de supervisión del control de Enfermería de la planta que no pudo "detectar" el elemento metálico antes de servir la bandeja al paciente. Rubio también informó de que la labor del *coach* comenzará la próxima semana e incidirá en que su función es la de "facilitador".

El proceso de investigación interna puesto en marcha por el SNS-O a raíz de que apareciera una arandela metálica en una hamburguesa el pasado 6 de julio todavía "no ha terminado", pero ya ha arrojado algunas conclusiones como que "parte del proceso de comunicación no funcionó", explicó ayer Juan José Rubio. Entre estos errores, el nuevo gerente precisó que el personal de Enfermería no llegó a "detectar" la presencia del elemento, lo que hubiera evitado que llegara hasta el paciente. "Tenemos claramente definido que si hay un fallo, si la Enfermería detecta que hay un problema en la bandeja de alimentación del paciente, lo primero que tiene que hacer es no darle esa bandeja a ese paciente. Aquí ya vemos que hay una oportunidad de mejora. No fuimos capaces de detectar esa arandela antes de que llegara al paciente", señaló.

Rubio, además, quiso recalcar que siempre que haya una incidencia "la responsable de enfermería de una planta tiene que comunicar al responsable de alimentación y al responsable de la cocina para que tomen medidas en función de la gravedad del incidente". En cuanto a la importancia de lo ocurrido, el gerente señaló que "es especialmente grave porque sucede después de otros incidentes similares, aunque no habían llegado objetos que no fueran biológicos al paciente" —en referencia a las caracolas halladas en platos de acelga—.

AJENA AL PROCESO PRODUCTOR Las primeras conclusiones de la investigación arrojan que, "hasta el momento, ninguna de las máquinas ni de la cocina ni del proveedor de esos alimentos tiene arandelas metálicas de ese tipo". "Sabemos que esa arandela no viene de ninguna máquina del proceso de manipulación. De dónde ha venido no lo sabemos", añadió.

Rubio se escuchó en que la pieza "podido venir de cualquier otra persona que se le ha caído, de cualquier otra máquina cercana en la propia

habitación". Asimismo dejó entrever que no descartan ninguna hipótesis, incluida alguna que apunte a un accidente provocado: "No se puede descartar ninguna posibilidad de que voluntaria o involuntariamente esa arandela, en cualquier parte del proceso, haya estado en un lugar que haya hecho posible que llegue a la persona".

Lo que sí está claro es que se trata de "un problema de seguridad del paciente", aunque el propio gerente duda de que "encontramos la causa de esa arandela", pero lo importante es, "mirando al futuro, conseguir un proceso seguro". "No podemos arreglar lo que ha ocurrido en el pasado, pero sí podemos trabajar todos para que en el presente y en el futuro las cosas funcionen mejor", dijo. Por ello, recalco que "se puede garantizar que no caigan arandelas, porque la normativa pide que no haya arandelas en las máquinas".

Aunque este incidente, de momento, no apunta a Mediterránea de Catering, Salud sí que informó sobre la situación en la que se encuentran la problemática de la temperatura



La arandela hallada en un menú servido en el CHN el 6 de julio. FOTO: D.N.

en las comidas. Juan José Rubio señaló que "en muy pocos días vamos a tener una solución para el problema de las temperaturas y será el penúltimo escalón". También

expresó que exigirá que la comida esté "de sobresaliente".

"El 'coach' actuará como un facilitador para grupos internos, no como mediador"

JUAN JOSÉ RUBIO
Gerente del SNS-O

LLEGA EL 'COACH' El *coach* contratado por el SNS-O, una apuesta personal de Rubio, comenzará su labor la semana que viene, cuando se celebrará la primera de las seis reuniones previstas. El gerente quiso aclarar que la función no es la de mediación, sino que actúa como un "facilitador": "No estamos utilizando mediación para empresas privadas. Si que estamos utilizando facilitación para grupos internos". El



Juan José Rubio, gerente del SNS-O, junto a Alfredo Martínez, director de la red de Salud Mental. FOTO: I. AGUIÑAGA

La red de Salud Mental, valorada con un 6,4 por usuarios y profesionales

SAUD TIENE INTENCIÓN DE ADAPTAR ESTA METODOLOGÍA EVALUADORA AL RESTO DE LAS ÁREAS SANITARIAS

PAMPLONA. Los usuarios y trabajadores de los servicios de Salud Mental de Navarra valoran con 6,4 puntos sobre 10 la calidad de los servicios, según un estudio realizado

por el SNS-O en los años 2011 y 2012. El éxito de este programa ha animado a Salud a exportarlo al resto de áreas, para obtener así una valoración de calidad de todas ellas.

El informe destaca que la prestación mejor valorada es la accesibilidad de los profesionales, que alcanza 7 puntos, mientras que el resto de los aspectos analizados obtienen resultados muy próximos, según explicó ayer el director de la

red de Salud Mental de Navarra, Alfredo Martínez.

Para confeccionario han contado con la opinión de los propios profesionales que trabajan en 22 servicios de salud mental, como centros de día, centros de salud mental, y demás servicios de la red, así como con la de los usuarios a través de Anasaps. La gran mayoría de los diez aspectos a analizar se valoran con 6,5, como el tiempo de tramitación (desde la soli-

gerente explicó que él ha "pedido que se cree un grupo de trabajo interno en el que he pedido que intervenga como facilitador un profesional que no trabaja ahora mismo en el SNS-O. Es un profesional externo que nos va a prestar servicios de facilitación. No es un experto en cocina, no es un experto en alimentación, no es un experto en hospitales. Es un experto en personas y en grupos y es un tipo de trabajo que es muy efectivo en algunos ámbitos y, a veces, no funciona".

Juan José Rubio recalco que, al igual que "un entrenador que ayuda a un equipo", se iniciará un proceso en el que "vamos a ver si este entrenador, con este equipo, hace que durante estas seis sesiones que se van a reunir el equipo se transforme en un equipo mejor y sean capaces de encontrar oportunidades de mejora y de ponerlas en marcha". Además puntualizó que "el trabajo que hace un facilitador se nota en las acciones que hacen luego los individuos y los grupos en la organización".

En cuanto a las sanciones ya impuestas a la empresa subcontratada recalco que "la de los 6.000 euros ya finalizó con un descuento en una factura, mientras que la sanción de los 50.000 euros" está en fase "de alegación". Esta fue motivada por suciedad de enseres, de instalaciones y algunas deficiencias que Rubio consideró como "problemas menores".

LA CIFRA

6,4

● **Un aprobado alto.** Tanto los propios profesionales de 22 centros de Salud Mental como los familiares de usuarios a través de ANASAPS valoraron con un 6,4 de media los servicios de la red.

● **Diez aspectos a analizar.** Aquellos que participaron en el estudio tuvieron que valorar del 1 al 10 una decena de aspectos. Entre ellos se encuentran las listas de espera, la accesibilidad de los profesionales, la comunicación entre los distintos servicios, el liderazgo, los cuidados tras el alta o los objetivos del servicio, entre otros.

cidad hasta la atención de los usuarios de su centro); y la gestión de la lista de espera (recepción de solicitudes, priorización y consultas fuera de agenda). Martínez señaló que la propia herramienta "se va calibrando" y las puntuaciones máximas "se fueron ajustando". >G.A.G.

Un paciente encuentra un filamento metálico en una ración de pescado

EL HALLAZGO SE SUMA AL DE LA ARANDELA Y CUESTIONA LA SEGURIDAD DE LA COMIDA DEL CHN

Médicos siguen aconsejando a los enfermos que reciban los alimentos del exterior

M. GONZÁLEZ

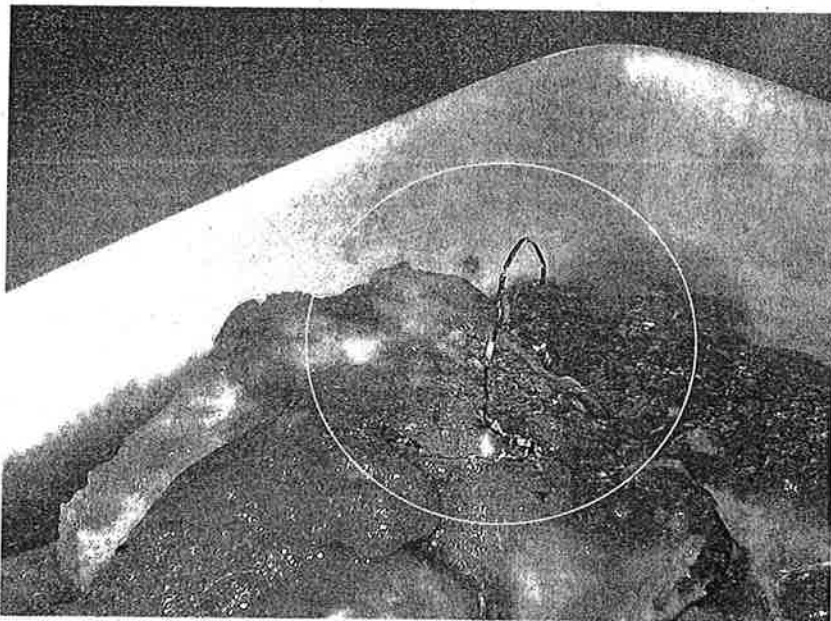
PAMPLONA. La comida hospitalaria se ha convertido en un auténtico problema de seguridad para el paciente en la Comunidad Foral. El pasado miércoles uno de los enfermos ingresados en el Complejo Hospitalario de Navarra (CHN) encontró en su menú de pescado un hilo metálico similar a los que conforman los estropajos de níquel que se suelen emplear en la limpieza de los utensilios de cocina (ver foto de la derecha, dentro del círculo).

El hallazgo por el paciente, que presentó la correspondiente reclamación, de este objeto en una ración de bacalao se suma al de otros como la arandela encontrada en julio en una hamburguesa o los caracoles que aparecieron en mayo en varios platos de verdura. Además, otros pacientes han referido a familiares, amigos y profesionales el descubrimiento en sus menús hospitalarios de objetos como piedras de considerable tamaño en el caso de unas legumbres o una pegatina en el de una tortilla con tomate. En estos dos últimos casos y a diferencia de lo sucedido en los anteriores, DIARIO DE NOTICIAS no ha podido contrastar estos testimonios.

Estas incidencias, que han venido sucediéndose desde que Mediterránea de Catering se hiciera cargo del servicio de alimentación y la adjudicataria comenzara a servir dietas en el CHN el pasado 21 de enero, evidencian que el departamento de Salud no ha conseguido disponer aún de un sistema de control que logre evitar la presencia en la comida hospitalaria de objetos de mayor o menor peligrosidad para los pacientes o no ha adoptado las medidas necesarias para proteger a los pacientes.

INCIDENCIAS Las sucesivas incidencias en estos últimos meses, incluidas las registradas por Salud Pública, han dado pie a la apertura de expedientes a la empresa de catering y el inicio de un proceso de apercibimiento que podría desembocar en un nuevo expediente sancionador en caso de que la empresa no corrija los problemas, principalmente de temperatura, detectados por el departamento.

El gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, Juanjo Rubio, afirmó recientemente que el servicio no alcanzaba los mínimos de calidad exigidos, y con posterioridad, matizó que la comida cumplía con todos los estándares de seguridad, sin embargo, la aparición de objetos como la arandela y la hebra metálica ponen en cuestión esta afirmación y generan inseguridad en los pacientes,



Filamento metálico encontrado por el paciente en una pieza de bacalao. FOTO: CEDIDA

LOS DATOS

● **Expedientes e Investigaciones.** La empresa adjudicataria del servicio de alimentación del Complejo Hospitalario comenzó a servir la comida el 21 de enero y en estos meses se le han abierto expedientes e investigaciones por incumplimientos de contrato, incidencias registradas por Salud Pública y hallazgo de objetos en los menús. Además, el gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea anunció el inicio de un proceso de apercibimiento a Mediterránea de Catering que podría desembocar en una nueva sanción por incumplimientos de parámetros, en su mayoría relativos a la temperatura.

LA CIFRA

2ª

● **Reunión con la 'coach'.** El grupo de la coach para la mejora de la alimentación en el Complejo Hospitalario de Navarra tiene previsto mantener hoy su segunda reunión. El equipo está constituido por 14 personas de diferentes sectores y disciplinas, 13 de ellas son trabajadores del propio complejo y una, dietista de la empresa Mediterránea de Catering.

tal y como han explicado profesionales del CHN.

Ante las deficiencias de todo tipo denunciadas desde enero por enfermos y profesionales y que van desde problemas de higiene a errores en la confección y reparto de dietas, médicos del complejo hospitalario han optado por seguir aconsejando a las familias que traigan comida del exterior para garantizar una adecuada alimentación a los pacientes, ya que muchos de



Arandela hallada en una hamburguesa. FOTO: CEDIDA



Caracoles que aparecieron en platos de verdura. FOTO: CEDIDA

ellos rechazan la comida bien por su calidad o inadecuación a su estado o por sus cualidades organolépticas: sabor, olor, presentación...

Una de las últimas medidas adoptadas por Salud para mejorar la alimentación de los pacientes ha sido la contratación de un servicio de coaching para un grupo de trabajo en el que participan diferentes profesionales del CHN y de Mediterránea de Catering y que hoy tiene previsto celebrar su segundo encuentro.

Esta reunión viene precedida de la polémica provocada por el gerente al apuntar a Enfermería cuando habló de fallos de supervisión que impidieron detectar la llegada de la arandela al menú del paciente. Salud todavía no ha hecho públicas las conclusiones de su investigación sobre este hecho, que fue calificado de grave por responsables del CHN, diligencias a las que habrá de añadir ahora las relativas a la aparición del filamento metálico en el pescado.

LA GESTIÓN SANITARIA >

Las deficiencias obligan a cambiar todos los carros que calientan la comida hospitalaria

Salud concluye tras 8 meses de polémica que no controlan bien la temperatura

Inicia las pruebas de nuevos aparatos y hará la sustitución de forma progresiva

M. GONZÁLEZ

PAMPLONA. Eran el orgullo de Mediterránea de Catering cuando los presentó en enero y ahora van a ser retirados. Los carros en los que se transporta y recalienta la comida del Complejo Hospitalario de Navarra (CHN) van a ser sustituidos de forma progresiva por otros debido a su insatisfactorio funcionamiento en lo que a temperatura se refiere. Salud ha iniciado el proceso de pruebas de nuevos carros y prevé disponer en pocas semanas del calendario de reemplazo.

"¡Ojalá no hubiéramos tenido que llegar a esto después de ocho meses, pero, a medida que vamos solucionando unos problemas, vamos identificando otros en los que no éramos conscientes de que se producían por un objeto físico, en este caso un carro industrial", explicó ayer el gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (SNS-O), Juanjo Rubio. "Hace bien tareas como mantener la temperatura fría cuando debe estar fría, pero no es capaz de calentar de forma controlada toda la batería de bandejas que hay en el carro", añadió sobre uno de los frecuentes motivos de queja de los pacientes y trabajadores desde que la adjudicataria asumiera el servicio de alimentación.

El propio presidente de Mediterránea de Catering, Mariano



Vera, con el responsable del nuevo almacén del SNS-O, Iñaki Etxeberria, durante su visita de ayer a las instalaciones. FOTO: PATXI CASCANTE

Muñoz, destacó en marzo como novedad en Pamplona la incorporación "de carros de regeneración de alta tecnología para distribuir los menús". "Estos nuevos carros permiten un alto nivel de seguridad alimentaria", defendía la empresa sobre estos aparatos.

"Hemos concluido el proceso de identificación y sabemos que el problema es por los carros. Con total colaboración de Mediterránea, esta-

mos empezando un proceso de prueba de otros con la esperanza de conseguiremos encontrar uno que, cumpliendo los criterios de seguridad alimentaria en el hospital, nos garantice también unas temperaturas y una entrega con la mayor calidad", precisó Rubio. El gerente explicó que la empresa eligió este tipo de carro por las circunstancias del CHN, con tres centros que atender (Hospital de Navarra, Virgen

del Camino y Clínica Ubarmin), "puntos muy lejanos con trayectos complejos". "Hicieron una inversión con intención de dar solución a nuestras necesidades, pero, en el caso de las temperaturas, claramente no se está cumpliendo esa intención".

El anuncio de Salud, por otra parte, apunta a que el departamento sigue apostando por mantener a Mediterránea en el CHN.

Rubio pide disculpas a las enfermeras por sus declaraciones

PAMPLONA. El gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (SNS-O), Juanjo Rubio, aprovechó un encuentro de presentación celebrado el jueves con los responsables de unidad y área de Enfermería del CHN, unos 60 profesionales, para pedir disculpas por sus declaraciones sobre los fallos en el control de la comida. "Pedí disculpas por el impacto de lo publicado en los medios de comunicación y les manifesté lo que de verdad pienso: que la enfermería es un colectivo importante al que admiro y que en ningún momento fue mi intención ni implicarles en un fallo de seguridad alimentaria como colectivo ni a ninguno de sus individuos", aseguró ayer.

"Yo hablaba cuando se me preguntó de un incidente, el de la arandela, grave, y hablé de las oportunidades que tenemos y la obligación de mejorar los sistemas", precisó antes de admitir que "el sistema no funciona". "Queremos que mejore y en esto tenemos que trabajar todos", manifestó Rubio. >M.G.

La Policía Foral investiga el hallazgo del hilo metálico

VERA ASEGURA QUE LOS MENÚS DEL COMPLEJO HOSPITALARIO SON SEGUROS PESE A LA APARICIÓN DE OBJETOS

M. GONZÁLEZ

PAMPLONA. La Policía Foral investiga el hallazgo de un filamento de metal en una ración de pescado que le fue servida el pasado miércoles a un paciente del Complejo Hospitalario de Navarra (CHN). Agentes del citado cuerpo, por otra parte, han concluido la investigación sobre la aparición de una arandela en una hamburguesa sin poder precisar el origen de la pieza. Además, Salud

también lleva a cabo investigaciones internas sobre el descubrimiento de ambos objetos. "En el caso de la arandela, la pieza llegó a la Policía ya separada y con un decalaje importante, mientras que el miércoles sí tuvimos oportunidad de tener el objeto dentro de la comida y creemos que la investigación tendrá resultados más concluyentes por ello", explicó el gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (SNS-O), Juanjo Rubio.

Pese a estos hallazgos, la consejera de Salud, Marta Vera, afirmó ayer que Mediterránea de Catering está cumpliendo los requisitos que Salud Pública impone en cuanto a cumplimiento de los APPCC (Análisis de

Peligros y Puntos Críticos de Control). "La seguridad alimentaria, por lo tanto, está asegurada desde el punto de vista de Salud Pública, no obstante, en el momento en que tuvimos conocimiento de este incidente, nuestro equipo está tratando de comprobar de dónde ha podido salir este filamento. Ver si en las cocinas utilizan

"Son unas 800 dietas al día, así que incidencias ocurren y ocurrirán"

MARTA VERA
Consejera de Salud

este tipo de estropajos, antes de hacer cualquier tipo de valoración", defendió. "Las dietas son unas 800 al día y en cinco momentos diferentes y todos los días del año, así que incidencias seguro que ocurren y ocurrirán. Nuestra labor es tratar que el servicio de alimentación sea óptimo y que, por supuesto, siempre la seguridad en la alimentación esté asegurada por el paciente", dijo.

Vera recordó que ya se han abierto tres expedientes a la empresa, uno por el SNS-O, como unidad gestora, con una sanción de 6.000 euros, otro por incidencias detectadas por Salud Pública y el último, también abierto por el SNS-O. Estos últimos están aún en fase de alegaciones.

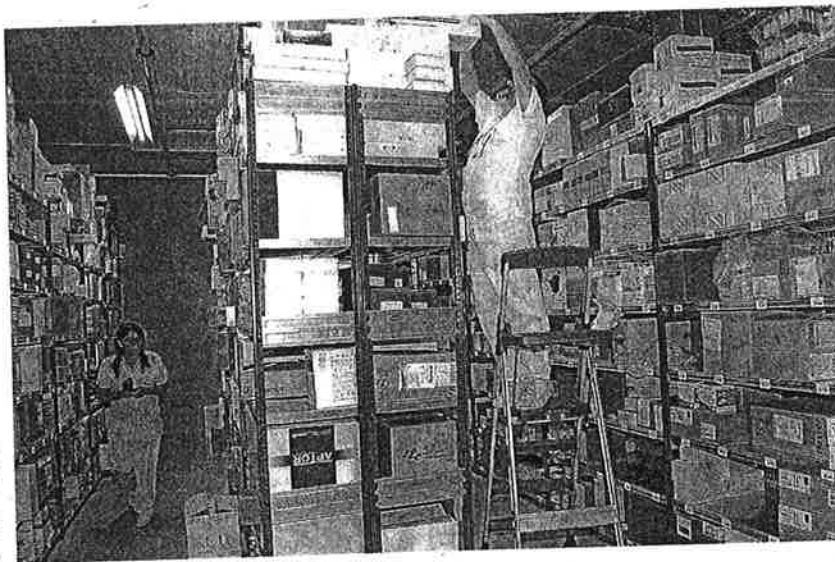
La nueva casa de las jeringas

OSASÚNBIDEA ESTRENA EL ALMACÉN QUE UNIFICA LOS CINCO ANTIGUOS Y ALBERGA 2.300 PRODUCTOS

M. GONZÁLEZ
PAMPLONA

EL nuevo almacén centralizado del Complejo Hospitalario de Navarra (CHN) alberga 2.300 tipos de productos diferentes, para atender una media de 30 pedidos diarios. Estos pedidos proceden de los dos hospitales y los tres centros de atención especializada (Príncipe de Viana, San Martín y Conde Olivero), pertenecientes todos al CHN. "Las nuevas instalaciones permitirán evitar almacenes intermedios, lo que se traducirá en menores mermas y evitará la caducidad de los productos", según explicó la consejera de Salud, Marta Vera, que visitó ayer el almacén. Este se ubica en el sótano del edificio del Centro de Investigación Biomédica y dispone de una superficie de 1.500 m². Desde el pasado julio, este centro, en el que trabajan 14 personas, sustituye en sus funciones a los antiguos almacenes de los cinco centros de Pamplona, que sumaban entre todos 2.000 m² de superficie.

El nuevo depósito incorpora sistemas automatizados para almacenamiento y distribución de los productos, gracias a los cuales la acumulación de objetos es menor y las rotaciones, más altas. La implantación de estos sistemas ha contado con un presupuesto de 946.568 euros. La planta dispone de diferentes zonas de almacenamiento en función del consumo del material. Así, por ejemplo, los 64 productos más utilizados se encuentran en una zona, denominada *Pick to Light*, que permite una recogida automatizada fácil y rápida. Los objetos más demandados son los guantes de vinilo y nitrilo, esparadrapo, llaves de tres vías de administración parenteral, y jeringuillas. Igualmente, existen dos zonas de carrusel (horizontal y vertical) para productos de rotación media alta y productos refrigerados. El resto del



Arranque con accidente laboral

PAMPLONA. El nuevo almacén del SNS-O acaba de arrancar y ya ha registrado un accidente laboral que se saldó con una pierna rota por la inadecuación de la longitud de las escaleras para acceder a los estantes altos, según informó LAB. Antes del accidente, el Servicio de Prevención realizó una inspección y aconsejó el cambio a

unas escaleras de mayor longitud, sin embargo, informó el sindicato, la situación no fue corregida con suficiente celeridad y en el intervalo ocurrió el percance. "Es incomprensible -criticó- que Vera muestre las nuevas instalaciones cuando estas han estado sin cumplir todas las normas de seguridad laboral". FOTO: P. CASCANTE

almacenaje está dispuesto en estanterías ligeras, de media carga y de gestión mediante palés. La ubicación de los productos la decide un sistema informático de distribución y control de espacios en función del producto que se almacena.

Las instalaciones cuentan también con una mesa para la preparación de los pedidos, con capacidad para que una única persona pueda atender simultáneamente ocho encargos.

Uno de los objetivos de este almacén es la actualización y unificación de este catálogo, con el fin de reducir las unidades y evitar las duplicidades. Ello va a ser posible, a su vez, gracias a que la puesta en marcha de las instalaciones ha permitido centralizar y unificar el aprovisionamiento que hasta ahora realizaba cada centro de forma independiente. Según Salud, la centralización permite un ahorro de costes.

Paralelamente se trabaja en la trazabilidad de los productos, principalmente prótesis e implantes, identificando cada unidad con un código, que se reproduce en los documentos que acompañan al producto, desde el almacén hasta que se implanta en el paciente, incorporándose también a la historia clínica. Este código permite que, en caso de que los productos planteen problemas, se identifique rápidamente a los pacientes.

Vera asegura que habrá más cambios en las plantillas de los centros de salud

PAMPLONA. La consejera de Salud, Marta Vera, afirmó ayer que los cambios en los centros de Atención Primaria no son una reforma sino una "reorganización de los recursos, que se ha producido muchas veces en el pasado y se tendrá que seguir produciendo". Antes de visitar el nuevo almacén logístico del CHN, Vera explicó que "los navarros nos movemos, en unos lugares crece la población, en otros se reduce y nuestra obligación es redistribuir los recursos siempre dentro de los compromisos que tenemos y están establecidos en el plan de mejora de Atención Primaria, que es tener un máximo de pacientes por facultativo de entorno a las 1.600 TIS". Según sostuvo, "estamos retirando recursos donde el número de TIS es más bajo y ponerlos donde es más alto".

Vera sentenció que "no se reduce ningún efectivo sino que hay centros en los que se va reducir el número de TIS mientras aumenta en otro" y puso esta medida relación con otra. "También se ha reubicado a algunos pacientes que, por ejemplo, aunque no estuvieran viviendo en la Rochapea están asignados al centro de salud de la Rochapea y reasignarlos a los centros donde viven", dijo. >M.G.

INFORME > Navarra, la comunidad con mejores servicios sanitarios

Navarra es la comunidad con mejores servicios sanitarios, según el X informe de la Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública (FADSP) sobre los servicios sanitarios de las CCAA, que constata un empeoramiento generalizado de la sanidad en todas las comunidades, por primera vez en los últimos diez años, especialmente en indicadores como las listas de espera, aunque se mantienen las diferencias entre unas y otras, que lejos de disminuir, crecen. >M.G.

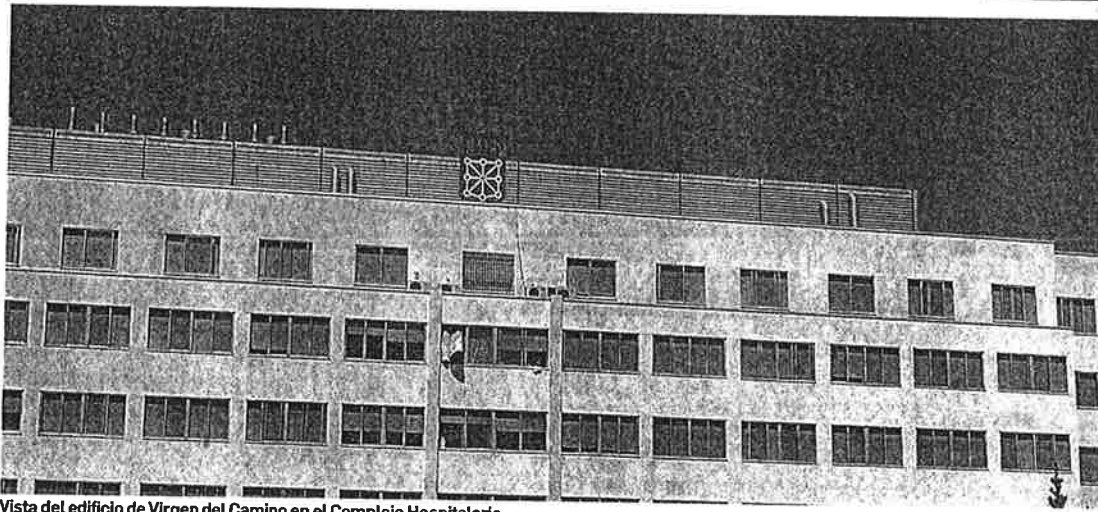
Dimite un médico del grupo de la 'coach' por juzgarlo "inútil e inoperativo"

EL FACULTATIVO ARGUMENTA QUE NO QUIERE CONTRIBUIR CON SU PARTICIPACIÓN "A UNA CEREMONIA DE CONFUSIÓN"

PAMPLONA. El grupo de mejora de la alimentación del Complejo Hospitalario de Navarra (CHN) sufrió ayer una baja en su segunda reunión. Uno de los médicos que formaba parte de él optó por no seguir participando y argumentó que la iniciativa le parecía "inútil e inoperativa". Además, expresó a los responsables de la puesta en marcha del grupo su negativa "a contribuir a una ceremonia de la confusión".

El médico, muy crítico con la calidad del servicio brindado por Mediterránea de Catering, explicó en este sentido que el grupo de trabajo no iba a cambiar la realidad de la alimentación en el complejo hospitalario y que resumió de forma contundente con una afirmación: "La gente no come".

El equipo en el que participa la coach Mercedes Lezaun, pedagoga, psicoterapeuta, grupoanalista y psicodramatista, está formado por 14 personas de diferentes sectores y disciplinas, 13 de ellas son trabajadores del CHN, entre ellos el médico que ha renunciado a seguir tomando parte en las reuniones, y una, dietista de la adjudicataria del servicio hospitalario de alimentación. >M.G.



Vista del edificio de Virgen del Camino en el Complejo Hospitalario.

Salud busca "coach" para mediar en el conflicto de la comida en hospitales

Será contratado un experto para mejorar la situación de la alimentación de los hospitales

El director del Servicio Navarro de Salud afirma que no descarta aplicar este perfil a otras necesidades que surjan

DN. PAMPLONA

Salud quiere contratar un "coach". El nuevo director gerente del Complejo Hospitalario de Navarra, Juan José Rubio, busca incorporar a la gestión sanitaria nuevas fórmulas. Apenas un mes después de la crisis abierta en el Servicio Navarro de Salud y de la salida de sus máximos responsables, Rubio, un ingeniero industrial y máster en biomedicina de 48 años con experiencia también como consultor y coach, no quiere

cerrar ninguna posibilidad. Acaba de crear un grupo de trabajo para mejorar el proceso de alimentación en los hospitales, el auténtico talón de Aquiles durante esta legislatura en Salud. El equipo, que comenzará a reunirse a partir del 22 de agosto, tiene previsto aglutinar a un total de doce profesionales del Complejo Hospitalario, un dietista de Mediterránea de Catering, la empresa adjudicataria del servicio de comidas y un servicio de "coaching", que será contratado fuera

cuyo nombre y minuta de servicios aún están por decidir y aprobar.

¿Qué es un coach? Se trata de una especie de dinamizador de reuniones y profesionales, muy utilizado en la empresa privada, cuyo objetivo es lograr objetivos con los recursos y posibilidades de los integrantes a través de una especie de estimulación de la motivación, una labor que supervisa precisamente este profesional, el "coach".

Facilitador de soluciones

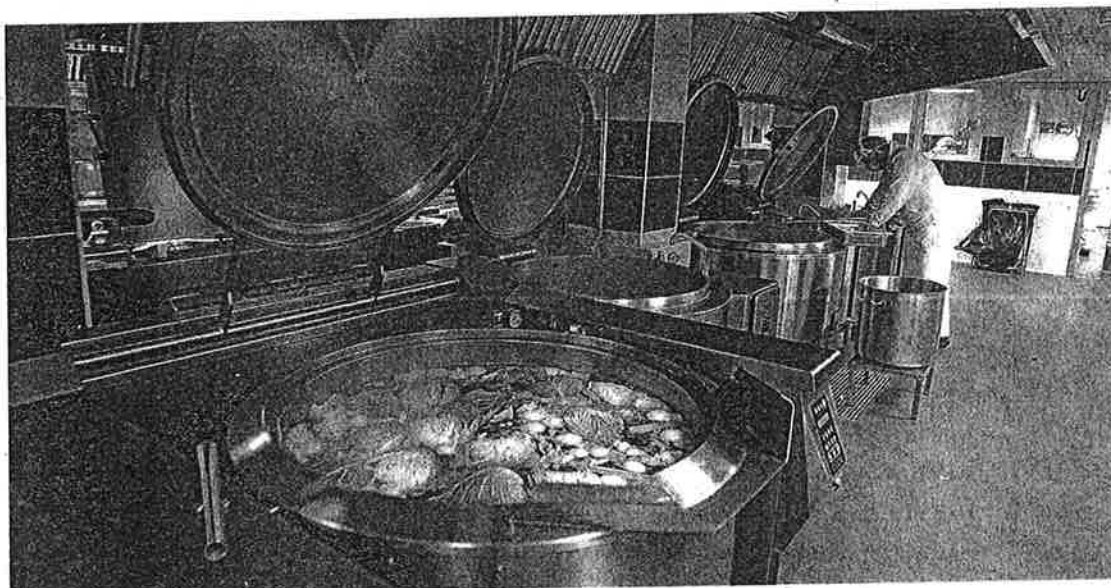
El propio Rubio señalaba ayer su convencimiento de que el perfil que necesita Salud es el de un experto en intermediación, un "facilitador" que ayude a encontrar soluciones "con un equipo multidisciplinar" que integre a perfiles profesionales diferentes. El equipo estará coordinado por el director del Servicio de Administración y Servicios Generales del Servicio Navarro de Salud, Enri-

que Echavarren; la coordinadora de alimentación Marisol Pérez de Landazabal, tres enfermeras, dos auxiliares de enfermería, un celador, un dietista, dos médicos nutricionistas, un profesional del servicio de Organización y una dietista de Mediterránea de Catering. Además y liderando las reuniones Salud contratará a un "coach", para seis sesiones. El calendario elaborado contempla cinco reuniones para los días 22 de agosto, 6 de septiembre, 20 de septiembre, 4 de octubre y 18 de octubre.

¿Razones de la contratación? El nuevo director gerente está convencido de que los problemas que existen en la parte de alimentación asistencial pueden resolverse por esta vía. El servicio de "coaching" se contratará fuera "porque no existe este perfil en el Complejo Hospitalario", añadió Rubio. "No obstante, queremos formar a algunos profesionales en este tipo de habilidades". Rubio no descarta que en el futuro pueda contarse con los servicios de "coaching" también en áreas como la atención a crónicos o algunas áreas relacionadas con el cáncer.

La medida ya suscitó ayer las primeras reacciones contrarias. El PSN e I-E expresaron sus críticas. Los socialistas se quejaron de que para resolver los conflictos de Mediterránea de Catering se contrate una empresa externa, algo que "evidenciaría una total falta de capacidad tanto en el departamento como en las nuevas personas puestas al frente del complejo hospitalario, para solucionar por sí mismos los problemas que han surgido".

También I-E expresó su queja. A su juicio, la decisión supondrá "más derroche de dinero público, un insulto a la población de Navarra y un desprecio a las evidencias que constatan lo desacertado de la privatización de las cocinas".



Interior de la cocina de Mediterránea de Catering, en el Complejo Hospitalario de Navarra (CHN). FOTO: JAVIER BERGASA

Salud admite ahora que el servicio de Mediterránea no llega a los mínimos de calidad

EL DEPARTAMENTO INICIARÁ A FIN DE MES UN PROCESO SANCIONADOR CONTRA LA ADJUDICATARIA

Ha impuesto la sanción de 50.000 euros a la empresa por las numerosas deficiencias que detectó Salud Pública

M. GONZÁLEZ

PAMPLONA. El nuevo gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, Juan José Rubio, afirmó ayer que el servicio prestado por Mediterránea de Catering en el Complejo Hospitalario de Navarra (CHN) no alcanza los mínimos de calidad exigidos pese a que la consejera de Salud, Marta Vera, afirmó en junio, en plena polémica por el hallazgo de caracoles en platos de verdura, que la comida de la adjudicataria era "estupenda".

Rubio informó de que el departamento iniciará por este motivo un nuevo proceso sancionador a finales de mes. "No estoy satisfecho con el nivel de cumplimiento. Estoy exigiendo que cumplan un mínimo al que no están llegando y estamos iniciando un proceso sancionador",

El gerente explicó que el servicio sigue recibiendo reclamaciones de los pacientes. "Estamos teniendo todavía una serie de quejas de pacientes y eso es inadmisible. Son la punta del iceberg. Para que alguien se queje tiene que estar bastante enfadado", destacó.

Rubio constató que la existencia de errores cometidos por Mediterránea está siendo detectada por Salud. "Realizamos unos controles de calidad todas las semanas en los que estamos identificando fallos y estamos exigiendo que se corrijan. Han ido mejorando pero todavía no han llegado al nivel que yo entiendo que es el mínimo exigible. El nivel de calidad no es aceptable para mí", insistió. El grupo de trabajo encargado de esta labor está

centrado en el proceso industrial del servicio de alimentación hospitalario y se reúne de forma semanal. "Tiene una misión de gobierno y control de calidad de ese proceso industrial y entre sus responsabilidades está sancionar y, en su caso, iniciar un proceso de rescisión de contrato si no se cumple con los mínimos", abundó. "Recibo del grupo de trabajo que están incumpliendo unos mínimos exigibles en la calidad del proceso. Lo que le pido al grupo de trabajo de alimentación es que si no están cumpliendo inicie un proceso de sanción", añadió.

Según el gerente, esta falta de calidad permite sancionar a la empresa, como recogió el contrato. "En el acuerdo contractual, si se incumplen los resultados de calidad, se

"Estamos teniendo aún una serie de quejas de pacientes y eso es inadmisible", sostiene el gerente del SNS-O

emprenden procesos de sanción y en eso estamos. El primero se iniciará a finales de este mes", informó. Rubio destacó que el contrato obliga a las dos partes. "A ellos, prestando un servicio de máxima calidad y a nosotros, pagándoles cuando lo prestan bien o sancionándoles cuando lo prestan mal y rescindiendo el contrato cuando suceden una serie de pasos identificados en el contrato, que incluye la reiterada prestación con baja calidad".

INVESTIGACIÓN Y ARANDELA En cuanto a los expedientes abiertos a Mediterránea de Catering, informó de que ya ha sido impuesta la sanción de 50.000 euros por las incidencias detectadas por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra. El departamento, por otra parte, no ha averiguado aún el origen de la arandela hallada en una hamburguesa. "Va a ser difícil saberlo. Ni en las máquinas del proveedor ni en las de la cocina hay arandelas de ese tipo por normativa. Esa arandela o se le cayó a alguien o la pusieron intencionadamente o se saltó todos los controles de calidad. No hemos terminado la investigación. Hemos involucrado a todo el personal que estaba ese día trabajando", manifestó.

"Es un problema de seguridad del paciente. Que llegue esa arandela es grave y quiero trabajar para que los pacientes tengan confianza en que nuestro sistema debe evitarlo y si ocurre tenga capacidad dar una explicación satisfactoria", explicó.

El grupo de mejora arranca este mes

ESTARÁ FORMADO POR 14 PROFESIONALES DEL SNS-O Y MEDITERRÁNEA Y TENDRÁ AYUDA DE UN FACILITADOR EXTERNO

PAMPLONA. El grupo de trabajo que Salud ha constituido para trabajar en la mejora del proceso de la alimentación en el Complejo Hospitalario de Navarra estará constituido por 14 personas y contará con la ayuda de un facilitador del trabajo en equipo. "La forma de que algo mejore es poner a las personas a

hablar y pensar en identificar e iniciar acciones de mejora", explicó el gerente del SNS-O, Juan José Rubio.

Los grupos de mejora, aclaró el departamento, son una herramienta que se lleva utilizando varias décadas para la gestión del conocimiento y su objetivo es mejorar los productos, servicios y procesos de la organización involucrando a los que mejor conocen cada uno por su ejercicio habitual en la solución de los problemas relacionados con ellos.

El grupo que va a trabajar en la mejora del proceso de alimentación

está constituido por 13 trabajadores del propio centro y una dietista de Mediterránea de Catering. Y va a estar liderado por el jefe del Servicio de Administración y Servicios Generales del CHN, Enrique Echavarrén. La metodología será de seis reuniones con una periodicidad quincenal.

"El trabajo del facilitador externo, que son personas neutrales, consistirá en ayudar al grupo a mejorar y hacer más efectivo el trabajo cuando sus componentes estén juntos. El objetivo común será mejorar la alimentación del paciente", Rubio explicó que para esta labor se ha con-

tactado con personas experiencia y formación para trabajar con grupos, entre ellas una psicóloga que también realiza *coaching* individual y grupal. Este proyecto, cuyo presupuesto puede alcanzar los 10.000 euros se enmarca en la pretensión anunciada por Salud de fomentar la participación de los profesionales.

PSN e I-E criticaron que Salud acuda a recursos externos y hablaron de "incapacidad" de la consejera de Salud, Marta Vera. Los socialistas han pedido su comparecencia para que informe de la decisión mientras I-E habló de "derroche". M.G.

LA GESTIÓ JURÍDICA I NEGOCIADORA DE L'EXTERNALITZACIÓ DE SERVEIS AL SECTOR PÚBLIC LOCAL. PLANTEJAMENT I PUNTS CRÍTICS JURÍDICS.

Paco Carretero Palomares
Bufet Vallbé

Índex:

1.- És possible la externalització?	1
2.- CAUSES HÀBILS PER LA AMORTITZACIÓ/EXTERNALITZACIÓ	4
3.- FORMALITATS DE L'AMORTITZACIÓ/EXTERNALITZACIÓ	5
3.1.- Modificació de la relació de llocs de treball:	6
3.2.- Amortització dels llocs de treball. Extinció contractual:	6
3.2.1.- En funció de l'abast dels serveis que estiguem externalitzant, caldrà analitzar els següents supòsits:	6
3.2.2.- En funció del vincle del treballador amb l'Entitat, el procediment extintiu serà un o altre:	7
4.- GESTIÓ DE L'EXTERNALITZACIÓ	7
La realitat empresarial del contractista i l'aportació de mitjans de producció propis	8
L'exercici de poders empresarials per part de l'empresa subcontractada	9
Sistema de retribució	9
Signes externs	10

1.- És possible la externalització?

No hi ha debat, article o discussió al voltant de la institució de la externalització de serveis al sector públic (no només al local, però especialment a aquest) que no passi per qüestionar-se la major: És possible la externalització?. I sobre tot, aquesta qüestió es sacralitza quan darrera de la externalització hi ha llocs de treball que han de ser afectats, amb major o menor intensitat.

Doncs aquest article no trencarà aquesta tradició. Ens tornem a plantejar novament la qüestió. Millor dit, estem obligats a tornar-nos a plantejar aquesta qüestió, sobre tot arran de la sentència dictada per la Sala Social del Tribunal Suprem en data 27 de febrer de 2012 (RJ\2012\8521), en el ja famós "cas dels socorristes" de la Comunitat de Madrid, a la qual la Sala, per majoria, tot i que amb vots particulars de la entitat de Magistrats com els Excms. Srs. Don Antonio Martin Valverde i Don Aurelio Desdentado Bonete, acaba conclouent que no és ajustada a Dret l'amortització i conseqüents extinció dels llocs de treball dels socorristes de la Comunitat Autònoma de Madrid.

Fins a aquesta sentència, semblava com força pacífic que la externalització de serveis al sector públic, amb la corresponent amortització dels llocs de treball, era possible. De fet, el propi Tribunal Suprem (amb Ponència de l'Excm. Sr. Aurelio Desdentado Bonete) s'havia pronunciat de forma favorable en la seva sentència de 8 de juny de 2011 (RJ\2011\5937), relativa a la externalització del servei municipal de guarderia de l'Ajuntament de Colmenar de Oreja. Aquesta sentència té un paràgraf que val la pena destacar, no només per què es repeteix en nombroses sentències, sinó també per la seva claredat i contundència:

“La gestión indirecta de un servicio público es un sistema válido en nuestro ordenamiento, como se desprende de lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 30/2007, de contratos del sector público, en virtud del cual «el contrato de servicios públicos es aquél en cuya virtud una Administración Pública encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración encomendante». Pues bien, desde el momento en que el servicio se encomienda por la Administración a otra persona –en el presente caso a una empresa privada-, es claro que las plazas correspondientes al personal que realizaba ese servicio tienen que ser amortizadas, salvo que se sostenga la tesis de que la administración tiene que mantener a un personal que ya no tiene una función que realizar. Ante esa externalización del servicio podrá procederse a la impugnación ante el orden jurisdiccional competente del acto administrativo que decide recurrir a la gestión indirecta –impugnación que no consta que se haya realizado en el presente caso-. Podrá también discutirse si estamos ante un supuesto de mantenimiento de los contratos por sucesión de la empresa o si las consecuencias laborales de la amortización deben abordarse por la vía del art. 52.d) del ET o si se trata de una extinción por cumplimiento anticipado del término, al haber desaparecido el supuesto sobre el que operaba éste. Pero lo que no cabe cuestionar es que estamos ante una amortización, porque, como consecuencia de la gestión indirecta, la plaza ocupada ha quedado sin contenido laboral alguno.”

Crec que el paràgraf transcrit és d'una claredat meridiana, tal que permetia als operadors jurídics entendre que la qüestió ja estava tancada.

No era aquesta, però, la única sentència al respecte. Trobem als repertoris de jurisprudència multitud de sentències en el mateix sentit:

- Sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Màlaga) de data 13/01/2005 (JUR\2005\149890), relativa a la externalització del servei d'operació del sistema telecomunicacions d'emergències sanitàries, per part de una empresa pública de la Junta d'Andalusia.
- Sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó (Burgos) de data 13/07/2011 (AS\2011\2455), relativa a la externalització del servei municipal d'aigües.

Per què, doncs, si ja pensàvem que el debat s'havia superat, torna la Sala Social del Tribunal Suprem a distorsionar el camí amb aquesta sentència? (bé, de fet, són dues sentències, per què n'hi ha una altra idèntica, de data 6 de juny de 2012. RJ 2012\8960). Unes sentències que, en resum, venen a instaurar la idea de que no hi ha una amortització real i efectiva dels llocs de treball afectats, si l'activitat es continua duent a terme per una empresa externa (“amortització fictícia”), i per tant les extincions contractuals dels treballadors afectats han de qualificar-se d'acomiadaments improcedents. De fet, aquestes dues sentències no qüestionen que es pugui dur a terme una externalització en una Corporació o Entitat Pública, però a les hores no podem parlar d'una veritable amortització de llocs de treball, sinó d'un canvi en la forma de gestió del servei, i per tant l'amortització no és ajustada a Dret.

La veritat és que no arribem a comprendre aquest gir. Potser podem trobar l'explicació en el fet que les cartes d'amortització de lloc de treball que van ser comunicades als treballadors no feien cap referència al fet que l'Administració tenia previst adjudicar la prestació de l'activitat de socorrisme a una empresa privada, i per tant podia haver incorregut en un cert frau de llei o engany. És molt il·lustratiu que la Sala, en el seu fonament de dret primer, en l'apartat 2.c), senyala com a fet rellevant per a la resolució del recurs que:

“c) El día antes de la fecha de la extinción contractual (13-mayo-2009), en concreto el día 12-mayo-2009, dato fáctico probado pero que no figuraba en la comunicación escrita de extinción contractual, La C.A. demandada adjudicación a una empresa privada no demandada la prestación de la actividad de socorrismo ...”

És molt possible, malgrat de la lectura de la sentència no es pot afirmar de forma categòrica, que aquest extrem, que la Sala sembla que el titlli de “amagat”, sigui el que provoqui la reacció

negativa de la majoria de la Sala. Es fa una amortització de llocs de treball, però s'amaga que al darrera hi ha una externalització del servei. Sembla que el Tribunal està sancionant el fet que a la carta de comunicació d'extinció contractual no es faci cap referència a la externalització, i potser d'aquest fet veu que es doni el frau de Llei.

O potser és com a conseqüència del tipus de servei externalitzat, tenint en compte que és un servei que obligatòriament s'ha de proveir.

De tota manera, sigui quin sigui el motiu que ha fet que el Tribunal arribi a aquesta conclusió, no hi ha dubte que aquestes dues sentències del Tribunal Suprem han vingut a entorpir els processos d'externalització de serveis en l'àmbit de l'Administració Pública, quan aquests processos portin associats determinades amortitzacions de llocs de treball. I utilitzo el terme "entorpir", que no "impedir", per quan els vots particulars dels Magistrats que no comparteixen el criteri de la majoria són d'un calat tal, que fa que la qüestió no estigui ni de bon tros decidida.

"... una vez adjudicada o descentralizada dicha actividad socorrista, la entidad demandada estaba facultada e incluso obligada a amortizar o suprimir los correspondientes puestos de trabajo, habida cuenta de que el desempeño de los mismos se había traspasado a la empresa adjudicataria. Decimos que estaba obligada a la amortización porque, como es lógico, los poderes públicos deben ajustar las plantillas y relaciones de puestos de trabajo a sus necesidades reales, entre otras razones en aplicación del principio constitucional de eficacia de la actuación de las Administraciones Públicas.

... Una cosa es que sea exigible el servicio de socorrismo en determinadas instalaciones Deportivas públicas, y otra distinta es que tal Servicio haya de ser no ya asumido sino prestado directamente por la propia Administración titular de dichas instalaciones. Dicho con otras palabras: si se acepta que la Administración titular puede encargar a un tercero dicho Servicio socorrista, no cabe sostener, me parece, que el encargo no lleve consigo la consecuencia natural de amortizar en la propia plantilla los puestos de trabajo comprendidos en la actividad encargada.

De fet, alguns Tribunals segueixen aplicant la doctrina tradicional, i obviant per tant aquestes recents sentències del Tribunal Suprem. Em refereixo, per exemple, a la sentència dictada en data 24/07/2013 per la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Ponent Ilmo. Sr. Francisco Javier Sanz Marcos), en la qual es debatia, en l'àmbit d'un Ajuntament català, la amortització d'una plaça de mestre de guarderia i dues d'educador, per externalització del servei de guarderia municipal a una empresa externa.

En aquesta sentència, i malgrat la invocació de les sentències del Tribunal Suprem en el cas dels socorristes, la Sala Social confirma que l'amortització és correcta, i el mateix respecte de la externalització, en donar-se causes productives suficients.

En conclusió, no hi ha dubte que hi ha una pugna interna dins la pròpia Sala Social del Tribunal Suprem, amb una majoria que opta per una determinada línia, i una minoria qualificada que no la comparteix, i també hi ha una pugna de determinats Tribunals Superiors de Justícia que tampoc accepten aquesta tesi majoritària del Tribunal Suprem i busquen excuses per separar-se de la mateixa.

És en aquesta conjuntura que, per aquells Ajuntaments o Entitats Públiques que optin assumir el risc i dur a terme externalitzacions que comportin amortització de llocs de treball, entenc absolutament necessari, per tal de desvincular qualsevol procés de amortització/externalització del precedent del cas dels socorristes, que es plantegin obertament dues qüestions:

1. El reconeixement exprés i explícit que l'amortització dels llocs de treball a la Corporació va lligada a la externalització de serveis. No amaguem rés. Fem-ho obertament. Que ningú pugui dir que hi ha frau de Llei.
2. Que aquesta decisió es fonamenti en causa justa, raonable i proporcional. Fixeu-vos que en la sentència dels socorristes no existeix debat respecte a si hi havia una causa real i suficient per externalitzar el servei de socorristes.

Aquest són els elements que, al meu entendre, marcaran la distància entre el frau de Llei establert als precedents apuntats del Tribunal Suprem, i la correcció jurídica.

De tota manera, sóc conscient que haurem de veure com es desenvolupa en el futur aquesta qüestió, i com la Sala Social del Tribunal Suprem resol aquesta pugna interna. No hi ha dubte que, malgrat que des del punt de vista estrictament jurídic la externalització de serveis és absolutament legal i possible, no obstant no deixa d'estar "mal vista" per un munt d'operadors, segurament pels abusos que se n'han fet, i sobre tot està mal vista en l'àmbit del sector públic. Estarem atents.

2.- CAUSES HÀBILS PER LA AMORTITZACIÓ/EXTERNALITZACIÓ

Quan parlem de causes hàbils per tal de dur a terme una amortització de llocs de treball que comportin a la vegada una externalització de serveis públics, no tenim més remei que apropar-nos al terreny del Dret Laboral. Potser no és aquest el moment ni el "foro" més adequat per fer una valoració extensa de les causes que la legislació i la jurisprudència entenen com a causes hàbils per tal de dur a terme una amortització de llocs de treball, tota vegada que arran de les darreres reformes laborals se n'ha escrit moltíssim a l'efecte.

Deixi'm no obstant fer unes petites pinzellades il·lustratives, o millor dit uns consells de prudència:

A.- Que existeixi causa suficient. En aquest sentit, la legislació laboral actual parla de causes productives, organitzatives, tècniques o econòmiques, i les defineix en uns termes que realment semblen poc exigents.

A.1.- Causes econòmiques

"Art. 51 E.T. • Se entiende que concurren causas económicas cuando de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa, en casos tales como la existencia de pérdidas actuales o previstas, o la disminución persistente de su nivel de ingresos o ventas. En todo caso, se entenderá que la disminución es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos."

Real Decreto 1483/2012 (Reglament dels procediments d'acomiadament col·lectiu i de suspensió de contractes i reducció de jornada)

- "A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas ..., se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los Servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos ... Se entenderá que existe insuficiencia presupuestaria cuando concurren las siguientes circunstancias:
- Que en el ejercicio anterior la Administración Pública en la que se integra el Departamento, órgano, ente, organismo o entidad hubiera presentado una situación de déficit presupuestario, y
- Que los créditos del Departamento o las transferencias, aportaciones patrimoniales al órgano, ente, organismo o entidad, o sus créditos, se hayan minutado en un 5 por ciento en el ejercicio corriente o en un 7 por ciento en los dos ejercicios anteriores."

No obstant, malgrat aquesta laxitud en la causa econòmica a què fa referència el text de la norma, cal tenir en compte que, a la pràctica, els Tribunals continuen exigint un especial rigor en la existència i acreditació de la causa econòmica, i sobre tot una proporcionalitat entre la entitat de la causa econòmica i la entitat de la actuació que es duguí a terme. Per tant, un bon consell seria que a ningú se li acudeixi creure's que és fàcil acreditar la causa econòmica, i que sigueu rigorosos a l'hora d'objectivitzar la causa i d'acreditar-la.

Podríem posar com a exemple, la sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Màlaga), de 25 d'octubre de 2012, que declara que és ajusta a Dret la decisió de l'Ajuntament d'Estepona d'extingir la relació laboral de 176 treballadors, al constar acreditat un desequilibri pressupostari, absència gairebé total d'autofinançament i un deute fora del Pressupost superior a 165 milions d'Euros com a conseqüència d'obligacions fermes concretes per la Corporació Municipal i que no van tenir acollida als Pressupostos Municipals.

A.2.- Resta de causes:

"Art. 51.- Se entiende que concurren causas técnicas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de producción; causas organizativas cuando se

produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal o en el modo de organizar la producción, y causas productivas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en la demanda de los productos o Servicios que la empresa pretende colocar en el mercado”.

En aquest apartat, potser podríem destacar que no qualsevol canvi és vàlid per sustentar una externalització productiva amb amortització de llocs de treball. Ha de tractar-se de canvis que resolguin dificultats reals, i que resultin raonables i proporcionals. Tal com diu la sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, de 26 d'abril de 2010 (JUR 2010\232585):

“En el supuesto de autos las recurrentes en modo alguno aluden a esas posibles "dificultades", ya que se limitan a señalar, con cita de aquella STS de 4-10-2000 (RJ 2000, 8291), que en virtud de lo dispuesto en el art. 30.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053) , así como en el art. 12.2 del Reglamento dictado en su desarrollo, aprobado por RD 39/1997 (RCL 1997, 208) , para cumplir el deber de prevención de riesgos profesionales el empresario podrá, o bien designar a uno o varios trabajadores, constituir un servicio de prevención, o concertarlo con una entidad especializada, ajena a la empresa, no siendo por ello obligatoria aquella designación, que en principio recayó en la persona de la demandante, "cuando el empresario haya recurrido a un servicio de prevención ajeno", concluyendo de todo ello que carece de sentido, por innecesario, el mantenimiento de un puesto de trabajo cubierto con las mismas o mayores ventajas por los servicios de una entidad especializada. Pero con dicho planteamiento lo que en realidad hacen las recurrentes es incidir en extremos que nada tienen que ver con aquellas "dificultades" que impidan el buen funcionamiento de las empresas, y cuya concurrencia es precisa para justificar la procedencia de la extinción ex art. 52.c) del E.T ., ya que la opción a la que ambas se refieren para afrontar sus responsabilidades en materia de prevención de riesgos profesionales, no es bastante para justificar, sin más, la extinción de los contratos de aquellos trabajadores que inicialmente hubiesen sido designados para ello, pues sin la concurrencia de esos otros requisitos la medida extintiva no podrá ampararse en el art. 52.c) del E.T ., al obedecer entonces a la mera conveniencia de la empresa. Por ello el presente motivo del recurso debe ser desestimado.”

B.- Que consti la causa de forma clara i expressa a la decisió d'amortització i a la decisió extintiva: Actualment, la majoria de casos són declarats acomiadament improcedents no tant per falta de causa, sinó que no haver complert els requisits formals essencials per tal de dur a terme l'extinció, i en particular per no expressar amb claredat i suficiència quines són les causes, quins són les dificultats que ens han fet optar per l'amortització de llocs de treball i per la externalització.

En aquest sentit, i valgui també com a exemple, es pronuncia la Sentència 7511/2010 de 18 novembre. AS 2011\615:

“En tal sentido conviene recordar que es reiterada la doctrina jurisprudencial que establece que la exigencia de comunicación escrita al trabajador, conteniendo expresión suficiente de las causas que justifican la decisión empresarial, debe ser cumplida por el empleador incluyendo en dicha notificación los datos y elementos fácticos necesarios para que el despedido conozca suficientemente las razones esgrimidas para la extinción de su contrato y pueda preparar adecuadamente su defensa y oposición a los argumentos de la empresa, porque la mención "expresar la causa" de su decisión en la extinción por causas objetivas es equivalente a la especificación de los "hechos" que conforman la causa disciplinaria, (STS de 22/10/1990 (RJ 1990, 7932) , 13/12/1990 (RJ 1990, 9780) , y 28-4-1997 (RJ 1997, 3584) .), y aunque no se impone una pormenorizada descripción de aquéllos, sí se exige que la comunicación escrita proporcione al trabajador un conocimiento claro, suficiente e inequívoco de tales hechos.”

3.- FORMALITATS DE L'AMORTITZACIÓ/EXTERNALITZACIÓ

Tal i com hem anat comentant anteriorment, la externalització de serveis al sector públic comporta una afectació directa i automàtica en els llocs de treball, i per tant serà requisit indispensable procedir a la modificació de la Relació de Llocs de Treball, en els termes que vinguin establerts en cada Administració Pública. Veiem doncs que es serà necessari, per evitar qualsevol tipus de problemes, cobrir les dues vessants que conflueixen: la vessant administrativa, en el sentit de la modificació de la relació de llocs de treball, i la vessant laboral, en el sentit de l'amortització dels corresponents llocs de treball.

3.1.- Modificació de la relació de llocs de treball:

No és intenció d'aquesta xerrada explicar, ni tant sols comentar, quins són els tràmits necessaris per la modificació d'una relació de llocs de treball:

- Informe tècnic on constin suficientment detallades les causes que justifica la modificació de la relació de llocs de treball.
- Aprovació d'aquesta modificació i de la conseqüent amortització de places per part de l'òrgan competent.
- Comunicació als afectats (treballadors) i interessats (representants legals dels treballadors).
- Exposició pública amb possibilitat d'al·legacions.
- Publicació
- Resolució d'al·legacions.

És molt important esgotar aquesta fase de la forma més correcta possible. I és molt important per part dels treballadors, si no estan d'acord amb aquesta decisió, fer les al·legacions i recursos adients en aquest moment precís. Gairebé totes les sentències valoren el fet de que ningú hagi fet al·legacions ni hagi impugnat les decisions preses en aquesta primera fase, extrem aquest que fins i tot pot arribar a impedir que en l'acte del judici laboral es pugui reproduir el debat (doctrina dividida).

3.2.- Amortització dels llocs de treball. Extinció contractual.

Un cop esgotada la fase administrativa anterior, entrem ja en la fase laboral, la que es correspon amb els tràmits per tal de dur a terme les extincions contractuals que pertocuin. I en aquest sentit, la formalització de les extincions contractuals té diverses derivacions, en funció de la tipologia de contractes que estiguem extingint, i en funció de l'abast dels serveis que estiguem externalitzant.

3.2.1.- En funció de l'abast dels serveis que estiguem externalitzant, caldrà analitzar els següents supòsits:

- Si el servei traspassat és tal que implica el traspàs a la nova adjudicatària dels elements patrimonials, infraestructura, ..., aleshores es dona el mecanisme de la subrogació empresarial (article 44 de l'Estatut dels Treballadors), amb la qual cosa l'empresa adjudicatària del servei tindrà obligació de subrogar ~~de E.T.~~ els drets i obligacions dels treballadors afectats.

"Art. 44 E.T. •

1. El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social, ...

2. A los efectos de lo previsto en el presente artículo, 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"

- Si el servei traspassat no implica aquest traspàs d'elements patrimonials, aleshores no és d'aplicació l'article 44 de l'Estatut, i la nova adjudicatària no tindrà l'obligació d'assumir a la plantilla afectada. En aquest cas, caldrà activar els mecanismes extintius que estableix la legislació laboral, en funció del tipus de vincle que el treballador tingui amb la Entitat pública.

En aquests casos és molt típic que s'ofereixi al treballador, malgrat no ser obligatori, ser traspassat a la nova empresa adjudicatària, la qual cosa és molt valorat en les sentències que tracten sobre el tema, i pot anar més que bé per tal d'acreditar la manca de frau de llei (aquest extrem és valorat per la sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó, Burgos, de 13/07/2011, AS\2011\2455:

"... pero es que a la actora se le ofreció mantener la relación jurídico laboral pasado a integrarse en la nueva Sociedad municipal Aguas de Burgos, SA a lo que se ha negado al igual que se hizo con otro compañero de la actora que sí aceptó. En definitiva entendemos que el Ayuntamiento demandado ha dado cumplimiento a lo preceptuado..."

No obstant lo anterior, haurem de ser conscients que aquest oferiment no es pot convertir en obligació pel treballador. Si no es donen els requisits per tal que operi l'article 44 de l'Estatut dels Treballadors, aleshores el treballador no té cap obligació d'acceptar l'ofertament. En aquest cas, no queda més remei per part de la Corporació que procedir a l'extinció contractual (Tribunal Superior de Justícia de Madrid, de 26 abril, [AS 2007\2140]).

- Es pot donar un tercer supòsit, consistent en què el servei traspassat no impliqui traspàs d'elements patrimonials, atès que el servei es fonamenta bàsicament en la mà d'obra (neteja, seguretat, manteniment, ...), però que la majoria de la plantilla afectada sigui assumida per l'empresa externa. En aquest cas, seria d'aplicació la jurisprudència comunitària, perfectament consolidada actualment, que obliga al nou empresari a subrogar-se en tots els treballadors de la plantilla ("subrogació en la plantilla"). Aquesta doctrina, aplicable en aquest supòsit de serveis que no disposen d'uns elements patrimonials considerables, sinó que es fonamenten bàsicament en la mà d'obra, equiparen la transmissió de la major part de la plantilla a una transmissió patrimonial, que comporta la obligació per part de l'empresa externa de subrogar-se en tots els contractes de treball (sentència del Tribunal Suprem de 27 d'octubre de 2004 [RJ 2004, 7202]).

Com hem dit, aquesta corrent es fonamenta en jurisprudència comunitària, posant com a exemple la sentència de 10 de desembre de 1998 (TJCE 1998, 309), que va entendre que era aplicable la Directiva 77/187/CEE a un supòsit en què un Ajuntament adjudica el servei d'ajuda a domicili, en règim de concessió, a una determinada empresa i, un cop finalitzada la concessió, ho adjudica a una nova, que contracta a tots els treballadors que venien presten servies per a l'anterior, motiu pel qual obliga a la nova empresa a subrogar-se en els drets i obligacions de tots aquests treballadors.

3.2.2.- En funció del vincle del treballador amb l'Entitat, el procediment extintiu serà un o altre:

- En casos de treballadors amb relació d'interinitat per vacant o fins i tot en situació de indefinit no fix • Sembla que no hi ha dubte que per l'amortització d'un lloc de treball d'un treballador vinculat amb una relació d'interinitat per vacant no és necessari seguir els requisits dels articles 51 i 52 de l'Estatut dels Treballadors (STS 27 maig 2002. RJ 2002\9893), tota vegada que aquesta causa d'extinció ve implícita en el seu contracte, i per tant l'extinció s'emmarca dins l'article 49.1.b) de l'Estatut dels Treballadors. En canvi, existeixen més dubtes jurídics quan es tracta d'un treballador "indefinit no fix" (que no ha superat una convocatòria pública). Tot i que semblava que la Sala Social del Tribunal Suprem havia equiparat ambdues figures (Auto de 24 març 2011. JUR 2011\175516), la reforma de l'Estatut dels Treballadors (Disposició Addicional 20ª) sembla que va per un altra camí quan aclareix que l'acomiadament per causes econòmiques, organitzatives, tècniques o de producció del personal laboral al servei del sector públic haurà de seguir allò establert als articles 51 i 52.c) de l'Estatut dels Treballadors, donant preferència de permanència al treballador fix respecte a l'indefinit no fix. Segons el meu punt de vista, i mentre l'amortització s'empari en l'article 49.1.b) (i no en l'article 49.1.l) de l'Estatut dels Treballadors, es pot continuar defensant que no cal procediment dels articles 51 i 52.c de l'Estatut, però un criteri de prudència aconsella ajornar el debat.
- En casos de treballadors amb relació laboral fix • En aquest cas no hi ha cap dubte. Caldrà seguir els procediments establerts en la legislació laboral, que són diferents en funció del nombre de treballadors afectats (extincions individuals directes ex. article 52.c de l'Estatut dels Treballadors, o acomiadaments col·lectius, previ període de consultes, ex. Article 51 d'aquesta norma legal).

4.- GESTIÓ DE L'EXTERNALITZACIÓ

No es pot finalitzar una ponència que tracti la externalització sense dur a terme una anàlisi de com ha de funcionar la operativa concreta de la prestació del servei externalitzat. Hi ha moltes vegades que el problema no el trobem tant en la possibilitat de la externalització, ni tampoc en la formalitat de com s'ha dut a terme, sinó més aviat en la gestió posterior del servei, en el dia a dia.

Una defectuosa gestió del servei externalitzat pot comportar el fracàs més absolut i, allò més preocupant, la declaració de que no estem davant un servei subcontractat o externalitzat (article 42 Estatut dels Treballadors), sinó davant la figura jurídica de la "cessió il·legal de treballadors",

regulada i prohibida (excepte amb Empreses de Treball Temporal) a l'article 43 de l'Estatut dels Treballadors, i que consisteix en la contractació de treballadors per part de l'empresa subcontractada per tal de cedir-los a l'empresa contractista o principal.

La diferenciació entre una descentralització productiva o subcontractació lícita, i una cessió il·legal de treballadors, no és sempre fàcil, i moltes vegades la ratlla que les separa és molt prima i no gaire nítida. Però els Tribunals han tingut ocasió de consolidar un seguit de criteris de valoració, que no són excloents, sinó complementaris, i que tenen un valor indicatiu o orientador, però que són utilitzats de forma molt freqüent per distingir una figura de l'altra.

Aquests principis estan força ben identificats en una sentència de la Sala Social del Tribunal Suprem, de data 18 de gener de 2011, que tracta casualment sobre la externalització a una empresa privada del servei d'enllumenat de l'Ajuntament de San Bartolomé de Tirajana (Gran Canària), i són els següents:

La realitat empresarial del contractista i l'aportació de mitjans de producció propis

És a dir, que l'empresa externa a la qual se li adjudica el servei sigui una empresa real, amb patrimoni, amb infraestructura, amb estructura productiva rellevant, amb treballadors, amb altres clients apart de l'empresa contractant, ... Tot i que la jurisprudència ja accepta des de fa temps que també amb empreses reals es pot donar el fenomen de la cessió il·legal de treballadors (sentències de la Sala Social del Tribunal Suprem de dates 16/02/1989 i 19/01/1994), quan en aquest negoci no posi en risc aquesta infraestructura productiva, limitant-se a subministrar mà d'obra (24/11/2010).

Moltes sentències valoren si els treballadors que estan duent a terme el servei externalitzat utilitzen o no els mitjans de producció de l'empresa contractada, o els de la principal. Tenim multitud d'exemples en l'àmbit de la descentralització productiva en l'àmbit dels mitjans de comunicació audiovisuals, que subcontracten amb empreses productores el servei de redacció, de càmera..., i no obstant s'arriba a demostrar que:

- Aquests redactors utilitzen els mitjans de producció (vehicles, càmeres, micròfons, ...) de l'empresa principal (que pot ser perfectament una empresa pública o del sector públic), i no de l'empresa contractista.
- Fins i tot quan acaben de redactar o gravar la notícia, van físicament a les dependències de l'empresa principal amb l'objectiu de realitzar la ingesta de les imatges, per la qual cosa disposa d'una targeta per aparcar al parking dels treballadors, per entrar a les instal·lacions, es seu en una cadira i una taula, utilitza els ordinadors i el software per "volcar" (ingestar) aquell reportatge en els dispositius de l'empresa principal, i lo que és més greu, roman en les dependències de l'empresa fins que hi hagi una nova notícia a cobrir.
- En definitiva, que prestin serveis de forma indiferenciada amb la resta de redactors i/o operadors d'imatge. I aquí hi ha un dels grans problemes, quan s'externalitza no un servei sencer, sinó només una part del servei. Si s'externalitza el servei de redacció, doncs no té sentit que segueixi havent-hi redactors de plantilla, que convisin amb els redactors subcontractats, atès que un criteri lògic de organització fa que al final tots estiguin fent les mateixes funcions, i estiguin organitzats de la mateixa manera, amb un mateix responsable, amb un mateix sistema de funcionament, que finalment acaba de desvirtuar lo que en principi volia ser una externalització seriosa. El dia a dia fa que no sigui operatiu mantenir la independència de dos tipus de persones.
- Similar conclusió s'arriba quan s'externalitza un servei sencer, però aquest té una intensa relació amb altres treballadors de la plantilla de l'empresa principal. Seguint amb l'exemple audiovisual, si s'externalitza el servei de operadors d'imatge (càmeres), però aquests surten habitualment a cobrir la notícia amb el redactor/periodista de plantilla de l'empresa principal, de forma que hi ha una més que estreta col·laboració, doncs tornarem a tenir dificultats per mantenir la bondat de la externalització.

No estem dient, ni molt menys, que això sigui "pecat mortal", però sí un indicatiu més. No obstant, hi ha sentències que han tret valor a aquest fet. Així, serveixi com exemple la sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries, de 19 de setembre de 2008 (AS\2008\2606):

“En el caso presente, los hechos acreditados y los razonamientos expuestos resaltan la autonomía en el ejercicio de la contrata con suficiente claridad, y a ésta no obsta que se mantuviera la comunicación entre los empleados del empresario principal y los del contratista, imprescindible dada la pluralidad y, en ocasiones, complejidad de cuestiones y aspectos técnicos del Servicio y que el establecimiento de mecanismos de colaboración con el contratista, imprescindibles para su buen fin y necesaria coordinación no quiebran la autonomía de éste en el ejercicio de la contrata, actuando respecto de sus trabajadores con su pleno dominio y ejercicio de las facultades empresariales”.

L'exercici de poders empresarials per part de l'empresa subcontractada

Aquest és un altre dels elements principals que s'utilitzen per part de les sentències per valorar o per distingir si estem davant una externalització real o davant una cessió il·legal. Per què estigui correctament configurada, l'empresari subcontractat ha d'exercir com a tal. Ell és que dóna les instruccions als seus treballadors; és ell qui fa la formació dels seus treballadors; és ell qui distribueix la feina, qui decideix quins són els calendaris de treball, qui autoritza els possibles canvis, qui autoritza les festes, vacances i permisos, qui decideix la substitució de treballadors en cas que algun d'ells estigui malalt o no pugui anar a prestar serveis ... En aquest sentit existeix una sentència força il·lustrativa, dictada per la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Madrid en data 22 de desembre de 2009 (AS\2010\544), de RTVE, que expressament valora aquests fets:

“... su relación (de la empresa subcontractada) se ha limitado a aportar a ésta un trabajador para que realice sus funciones en la misma forma que si fuera una trabajadora de la RTVE ..., con sus medios propios y en sus locales, sujeto al horario que RTVE le decía e inserta en su ámbito organizativo a las órdenes de personal de la Sociedad estatal ..., limitando la actuación de la contratista al abono del salario y la toma de cuenta del parte mensual de horas de trabajo, igual que el que entregaba a RTVE, ...”

En el mateix sentit, la sentència dictada per la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de data 15/06/2009 (AS\2009\2245)

- Cal tenir en compte que en els judicis sobre cessió il·legal la prova és fonamental, i qui us escriu us pot certificar que, a més, és abundant. S'aporten els emails on hi ha les instruccions de treball, i és molt rellevant si aquests emails surten de l'empresa principal o surten de l'empresa subcontractada. És ben cert que els correus electrònics són reveladors de com s'estava executant la relació.
- En aquest sentit, és imprescindible que hi hagi un Coordinador de cada una de les empreses, per tal que la relació entre les empreses es canalitzi a través d'aquests Coordinadors, i després sigui el Coordinador de l'empresa contractada l'únic que es relacioni amb els seus treballadors, sense interferències per part de l'empresa principal. Però ha de ser de veritat. No es val que el Coordinador de l'empresa principal doni alguna indicació al Coordinador de l'empresa subcontractada, i aquest es limiti “sempre” i automàticament a reenviar l'email als seus treballadors.
- Això no vol dir que l'empresa principal no tingui cap mena de possibilitat d'influir en la prestació del servei, sobre tot quan estem parlant d'empreses de l'Administració Pública o del sector pública. Com diu la sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Màlaga) de 13 de gener de 2005,

“... sin perjuicio de que la empresa pública contratante conserve ciertos poderes de control y vigilancia del cumplimiento del contrato administrativo en un área tan sensible e importante como las emergencias sanitarias; no pudiendo confundirse la facultad de dirección que corresponde a cada empresario respecto de sus trabajadores, con la necesaria definición de objetivos, procedimientos y calidades que la empresa principal como cliente debe exigir a la contratista”.

- És molt important, en aquest sentit, que els Coordinadors d'ambdues empreses tinguin reunions periòdiques, i que es documentin, on es tractin de les vicissituds de la prestació del servei, i a les quals tinguin l'ocasió de fer aportacions per a la fiscalització i millora del servei.

Sistema de retribució

Un factor que cal tenir en especial consideració és el sistema de retribució entre les empreses contractant i contractista. En aquest sentit és força il·lustrativa la sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de data 11 de maig de 2011 (AS\2011\2227):

“...En efecto, conforme a un ya consolidado criterio jurisprudencial, debe concluirse en favor de su existencia si la retribución de la principal a la contratista evidencia que lo único que se está abonando es el trabajo (como ocurre cuando se paga por unidad de tiempo - SSTs de 17 de julio de 1993 (RJ 1993, 5688) , 17 de octubre de 2001 y 16 de junio de 2003 (RJ 2003, 7092)); o cuando la cantidad mensual a abonar por la principal se fija en función de cada trabajador contratado (SS de la Sala de 29 de abril de 2002 (AS 2002, 2017) y 25 de febrero de 2009) o por horas de trabajo (STSJ Andalucía/Sevilla de 10 de junio de 2003 (AS 2004, 1031)). Como así sucede en el caso que se analiza en el que su importe se fija tomando como referencia "el de los salarios de los trabajadores que lo realizan..."”.

Signes externs

Encara que pugui semblar poc important, el fet de “guardar les formes” és gairebé imprescindible. El fet que els treballadors de l’empresa subcontractada no utilitzin la mateixa uniformació, o identificació (targetes d’accés, acreditacions, targetes de visita ...), que els treballadors de l’empresa principal, és valorat també pels Tribunals. O el fet que no utilitzin el menjador de l’empresa principal, o que no assisteixin al sopar de Nadal barrejats amb els treballadors de l’empresa principal, o que no rebin la mateixa “panera de Nadal” ... Pot sembla fins i tot absurd, però tot això suma per construir o per destruir una tesi.

Doncs bé, tots aquests elements són els que les sentències valoren per decantar-se entre una o altra figura, la descentralització productiva o la cessió il·legal de treballadors, amb la particularitat de que cada cas és diferent de l’anterior, malgrat les similituds que puguin haver-hi, i per tant es fa difícil avançar quin serà el pronunciament judicial. I això és així sobre tot en algunes activitats que encara estan més en la frontera, com per exemple aquelles en que una Entitat Pública externalitza els serveis informàtic, respecte del qual obligatòriament ha d’haver una connexió intensa entre els usuaris dels sistema d’informació (treballadors de l’Entitat Pública) i les persones que han de resoldre les incidències informàtiques que es generen (treballadors de l’Entitat Privada subcontractada).

Hi ha una sentència molt interessant en aquest sentit, dictada per la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Madrid en data 05/03/2012 (AS\2012\888), que fa referència a la externalització per part de la Comunitat de Madrid, de la prestació del servei “Help desk” i “Service Desk”, que consisteix en atendre els requeriments d’utilització i funcionament dels equips informàtics en un primer nivell i un segon nivell. En aquesta sentència, que conclou amb la licitud de la externalització, es valora que malgrat el contacte entre els treballadors d’una o altre empresa, malgrat que treballin en els locals de l’empresa principal, malgrat tot això, la justificació tècnica de la subcontractació ho justifica tot. La sentència valora que, en tractar-se d’un servei que requereix d’una especialització molt elevada, queda justificada per sí mateixa la externalització. I en el mateix sentit, i en cas pràcticament idèntic es pronuncia també la sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia d’Andalusia de data 14/12/2011 (JUR\2012\64115).

Amb això vull dir, repeteixo, que cada cas és diferent, i per tant ha de ser analitzat focalitzant els diferents factors, i donant rellevància a aquells que realment la mereixen.



2a

sessió

25/10/13

Les relacions laborals en el sector públic i privat a Espanya. Estat de la qüestió el 2013

Les tendències de futur en l'economia i la societat espanyola. Estat actual i perspectives de futur del sector públic.

Juan Ignacio Crespo, analista financer i tècnic estadístic de l'Estat. Exconseller delegat i director financer de diverses entitats bancàries públiques i privades, i antic responsable de política financera del Ministeri d'Economia.

La funció pública local davant la reforma local del 2013-2014.

Rafael Jiménez Asensio, professor de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra i soci director del despatx Estudi Consultoria Sector Públic.

Las tendencias de futuro en la economía y la sociedad española. Estado actual y perspectivas de futuro del sector público.

JUAN IGNACIO CRESPO
ESTADÍSTICO DEL ESTADO
AUTOR DEL LIBRO “LAS DOS PRÓXIMAS RECESIONES”

BARCELONA, 25 DE OCTUBRE DE 2013

Ahora y en futuro

- ¿Que originó la crisis?
- El extraño comportamiento de los mercados
- La economía española
- ¿A qué otra crisis se parece ésta?. ¿Cuál será su desenlace?
- Frecuencia de las recesiones
- Los cinco próximos años
- El futuro del sector público

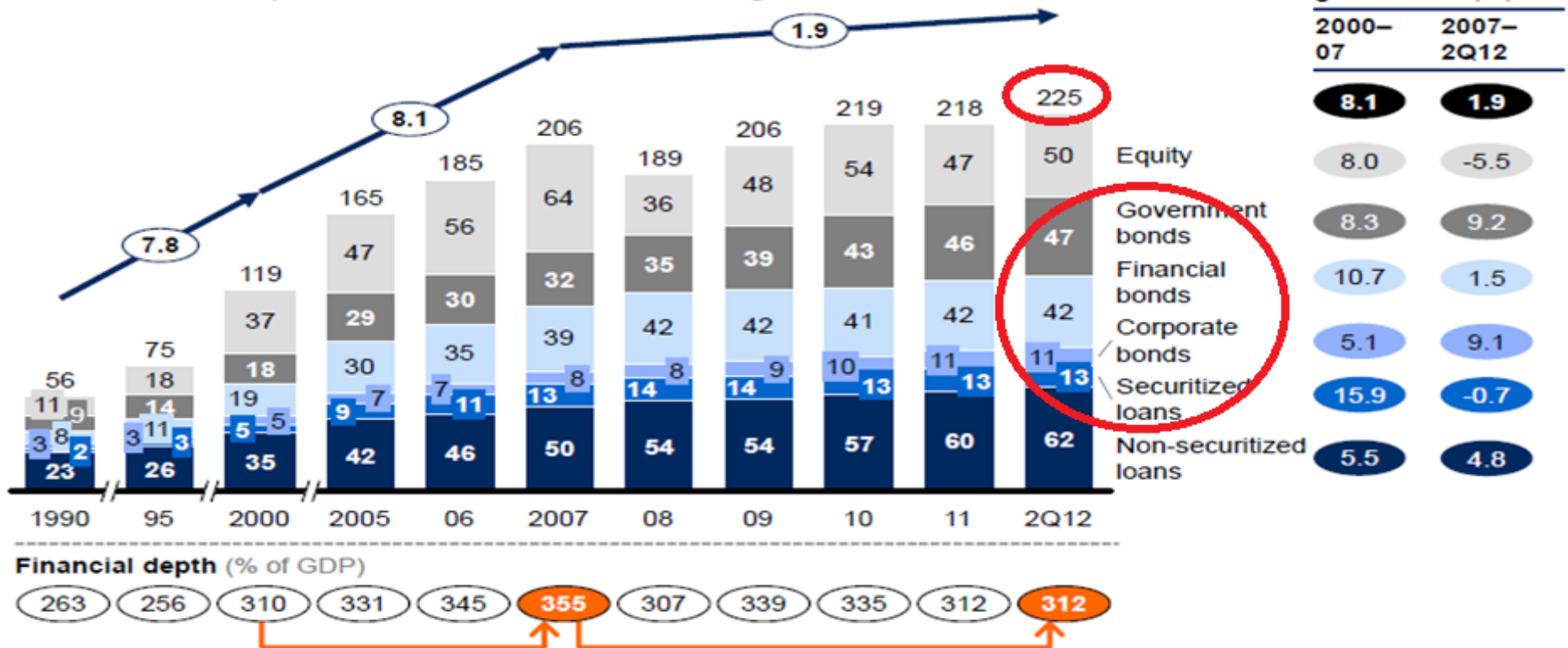
¿Qué es lo que originó la crisis?

Demasiado dinero en busca de muy pocos activos... rentables

Ahorro mundial: 225 billones de dólares

Global financial assets have grown to **\$225 trillion**, but growth has slowed since 2007

Global stock of debt and equity outstanding¹
\$ trillion, end of period, constant 2011 exchange rates



¹ Based on a sample of 183 countries.

SOURCE: McKinsey Global Institute Financial Assets Database; McKinsey Global Institute analysis

Y, además, los mercados de derivados

- El total nocional de los derivados OTC (Over the counter) vivo a finales de diciembre de 2012 era de \$633 billones
- A los que hay que añadir los \$68 billones que se negocian en los mercados organizados
- Lo que da un total de \$701 billones
- Aunque el valor de mercado bruto de los derivados OTC era de \$24.7 billones
- El riesgo crediticio bruto era de \$3.6 billones

Mercados de divisas

- Negociación diaria en abril 2013: \$5.3 billones.
- Era de \$4.0 billones en abril de 2010
- Y de \$3.3 billones en abril 2007.

El extraño comportamiento de los mercados

Que siempre engañan y siempre
dan la clave de lo que hacen

Einstein y las malas citas

- A muchos autores les gusta citar una frase de Einstein que dice que “la locura es hacer la misma cosa una y otra vez y esperar resultados diferentes”.
- Pero eso es justamente lo que ocurre cuando los experimentos se hacen en el terreno de la mecánica cuántica: las mismas condiciones dan resultados diferentes
- Algo que Einstein, que aceptaba a regañadientes los hallazgos de la física cuántica, no podía soportar

Los mercados y las malas citas

- Los mercados a veces dan una sensación parecida
- Lo que parecían las mismas causas proporcionan resultados diferentes
- Siempre hay algo actuando bajo la superficie que impide que razonamientos, incluso inteligentes, terminen en grandes errores
- Incluso a “toro pasado” muchas explicaciones son falsas

Einstein y las malas citas

- En mayo de 2012, François Hollande ganaba las elecciones a la Presidencia de la República Francesa
- Los mercados estaban desestabilizados desde finales de marzo
- El programa político de Hollande prometía un aumento del gasto
- Por lo que todo el mundo esperaba un aumento de la prima de riesgo de la deuda pública francesa

Entre Francia y Suiza

- Sin embargo, se produjo todo lo contrario: una rápida disminución de la prima de riesgo
- Algunos se apresuraron a recordar aforismos de Bolsa: “Compra (protección frente a la deuda pública francesa) con el rumor y vende con la noticia”
- Pero pronto quedó claro que “la capitalista” Suiza había corrido en apoyo de la “socialista” Francia
- No como en 1981 en que los banqueros huían de Francia a Suiza

Entre Francia y Suiza

- Y es que el banco central suizo tenía desde tiempo atrás la política de impedir que el franco suizo se apreciara por encima de 1,20 frente al euro
- Esa política defensiva estaba motivada por la afluencia extraordinaria de capitales a Suiza durante las fases agudas de la crisis de la Eurozona en 2010-2012

Entre Francia y Suiza

- Por ello vendía francos de forma masiva cada vez que su cotización se acercaba a 1,20SwFr/€
- Y de la venta de SwFr obtenía una acumulación enorme de reservas, principalmente euros (en pocos meses del orden de 70.000 millones; en un año el Banco Nacional Suizo casi duplicó sus reservas de divisas)
- Que tenía que invertir en los pocos emisores de deuda pública de la Eurozona que aún conservaban la AAA o AA+
- Entre ellos Francia

Entre Francia y Suiza

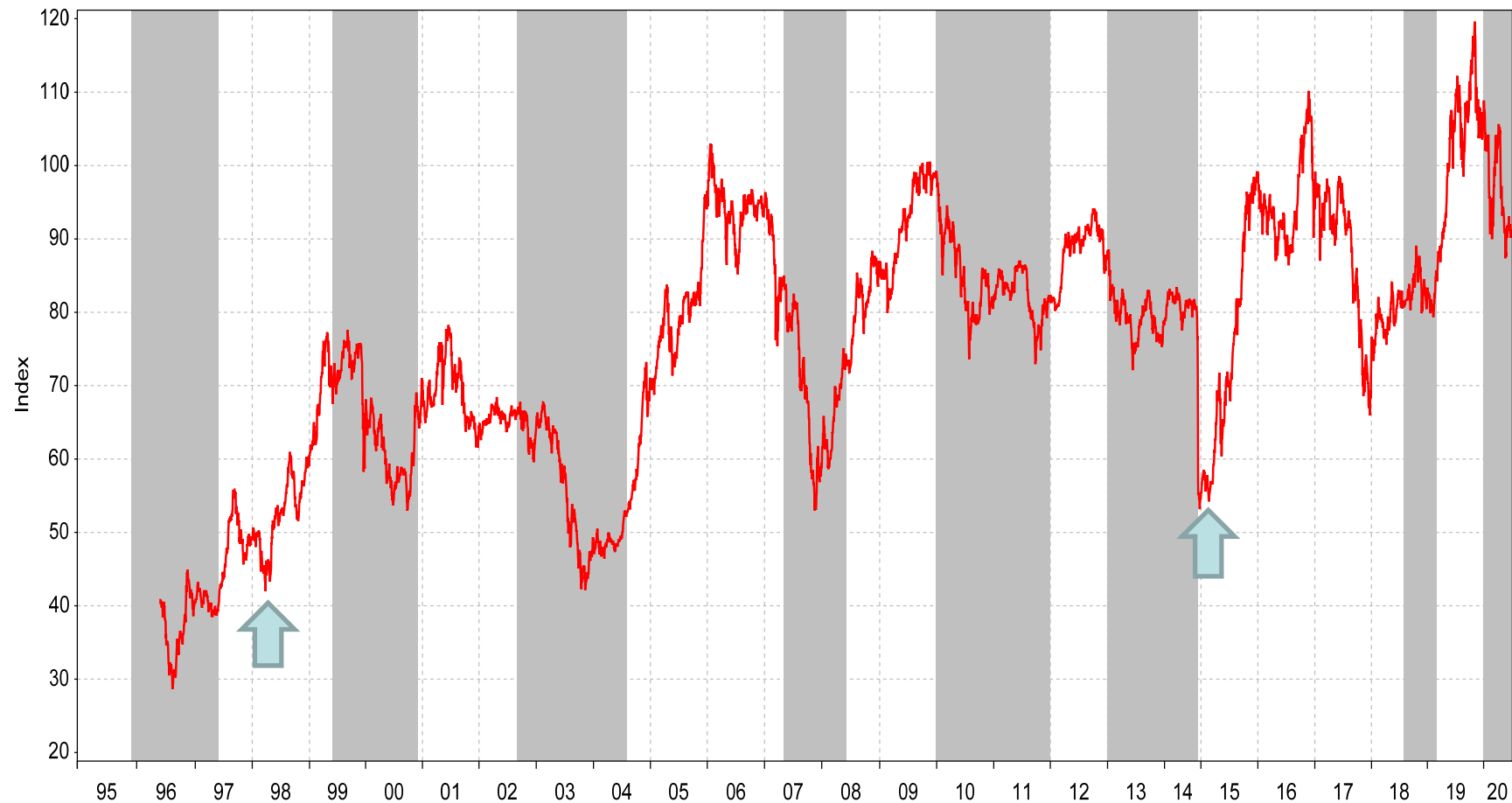
¡Que contraste con el año 1981 cuando, con motivo de la victoria de François Mitterrand en las elecciones presidenciales francesas (y de las primeras medidas adoptadas tras la victoria) los banqueros franceses corrían a refugiarse en Suiza!

Einstein y los mercados

O, a veces, los mismos resultados:
Reacción de las Bolsas ante las
Guerras

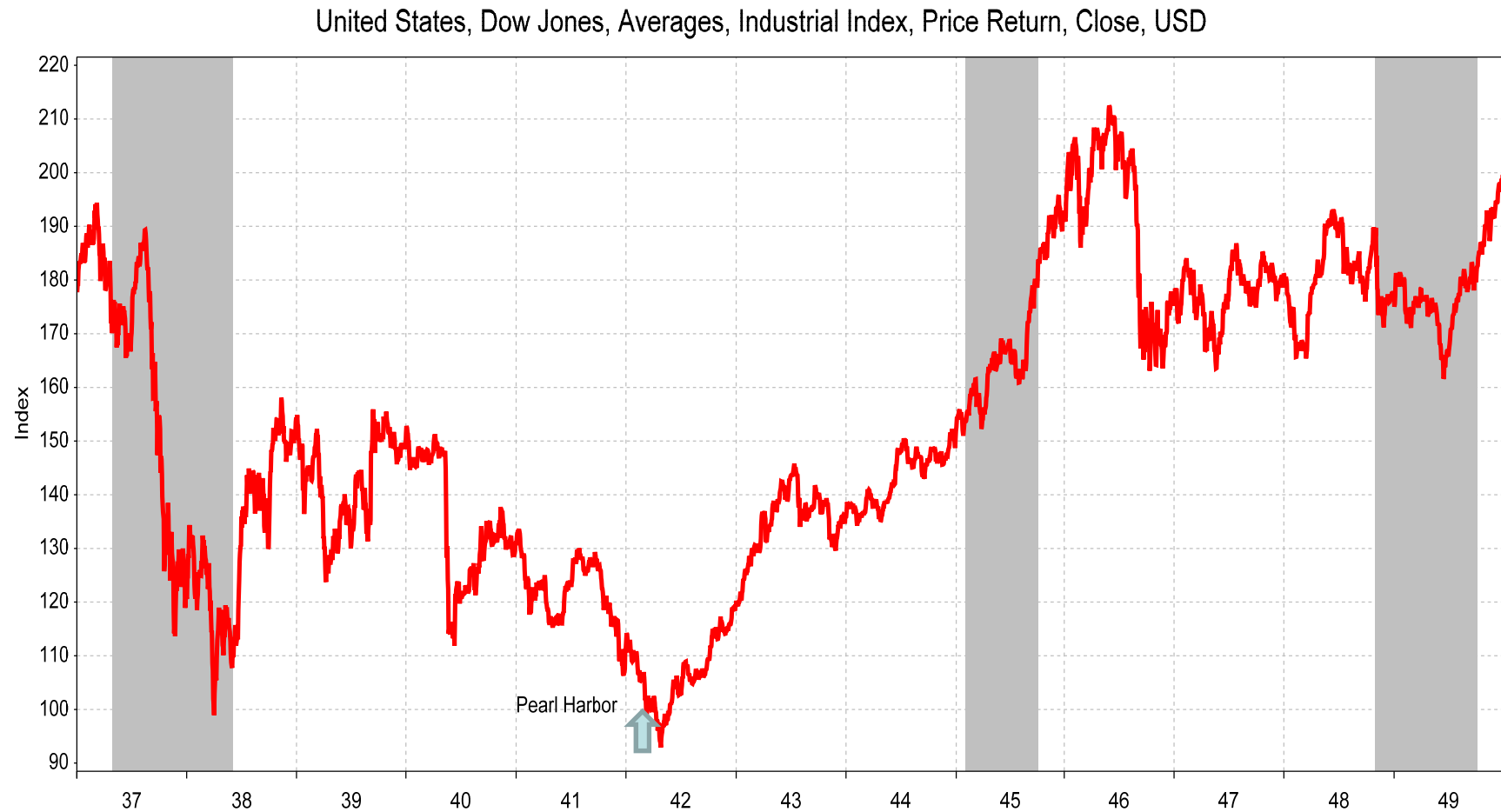
Guerra de Cuba y 1ª Guerra mundial

United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return, Close, USD



Source: Reuters EcoWin

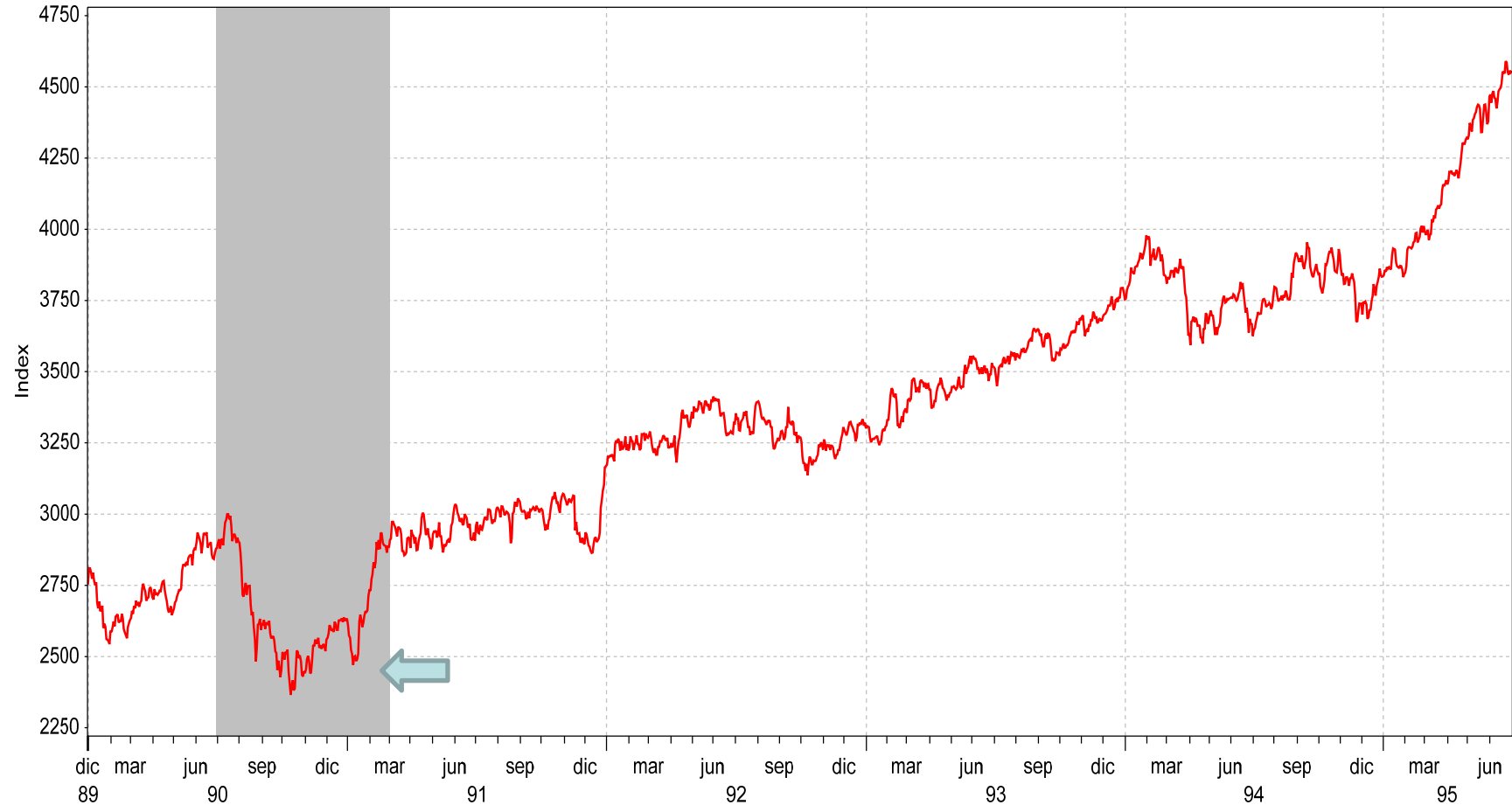
USA entra en la Segunda Guerra Mundial



Source: Reuters EcoWin

Guerra del Golfo: 1991

United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return, Close, USD



Ataque a Afganistán y Guerra de Iraq

United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return, Close, USD



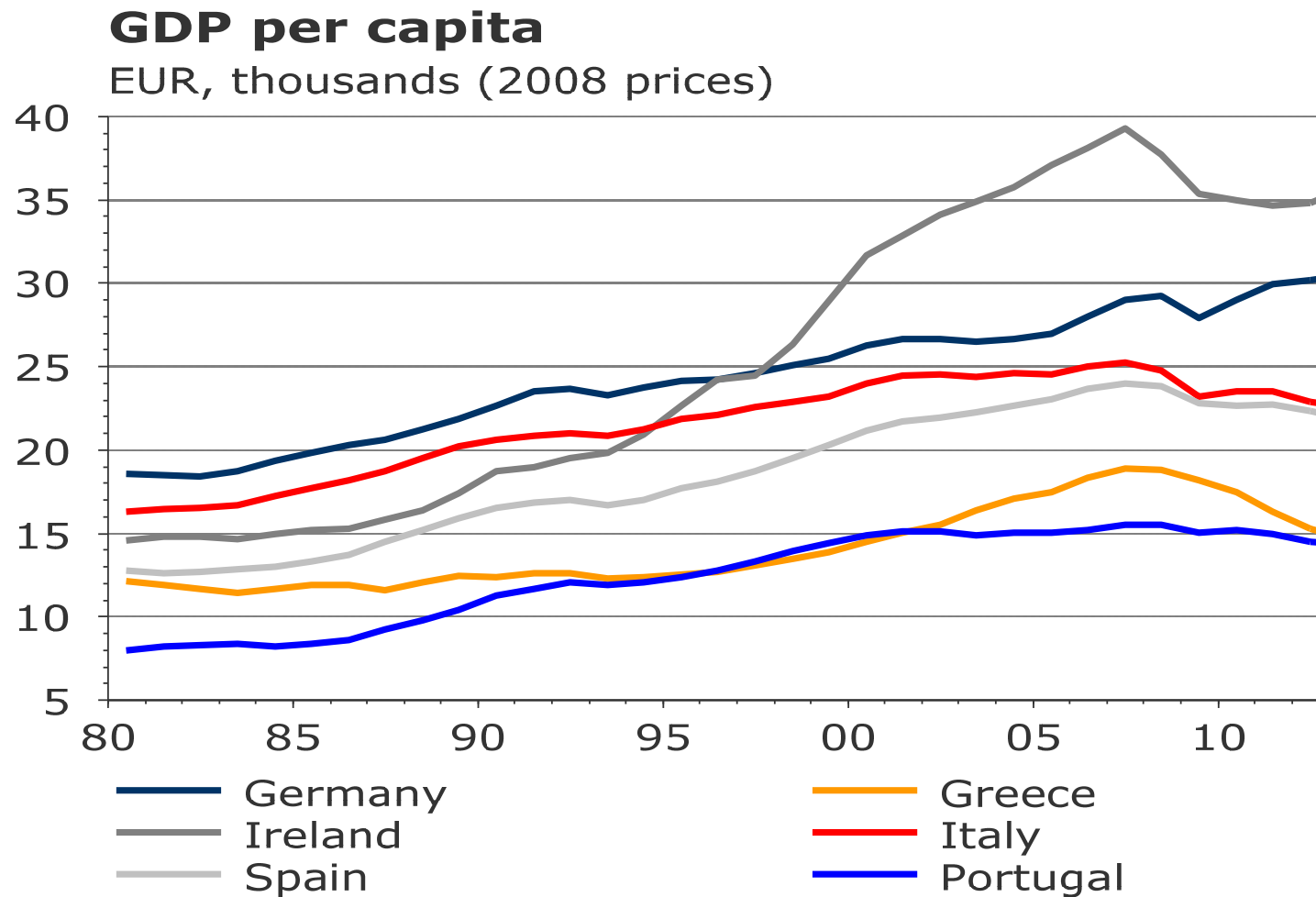
Source: Reuters EcoWin

La economía española: 27 años de éxito y 6, por ahora, de purgatorio

(S

- Entre 1980 y 2007 el PIB per cápita pasó en España de 12,808 a 24,026 dólares (antes de caer a 22,310 dólares, donde está ahora).
- Los excesos del sector de la construcción e inmobiliario, junto con el estrangulamiento crediticio en EEUU y Europa, llevaron a la economía a un callejón sin salida.
- Los desequilibrios generados en ese período están en parte corregidos.
- Pero eso ha llevado a otros desequilibrios nuevos como el desempleo o el ratio de deuda pública/PIB

Evolución del PIB per capita

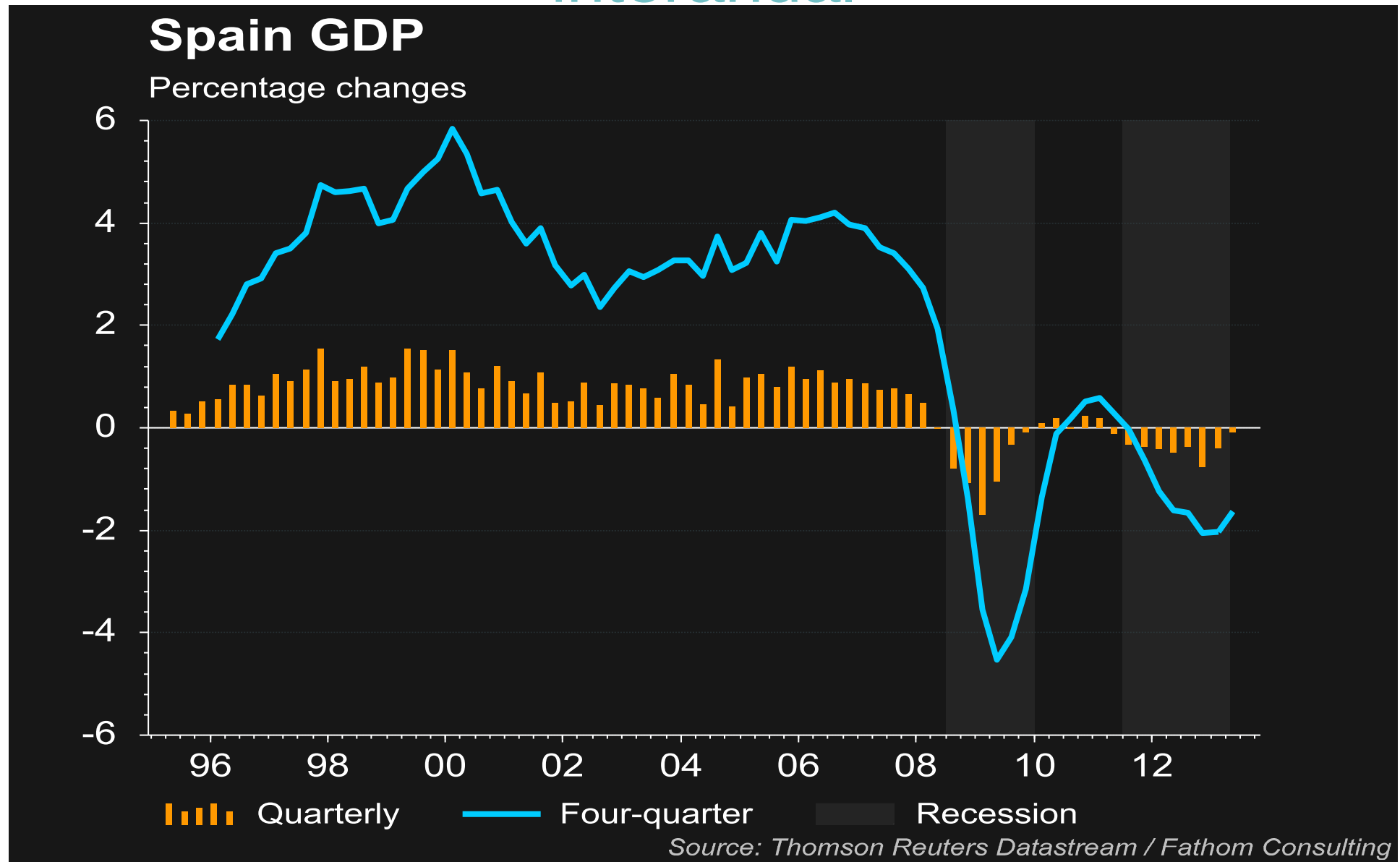


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

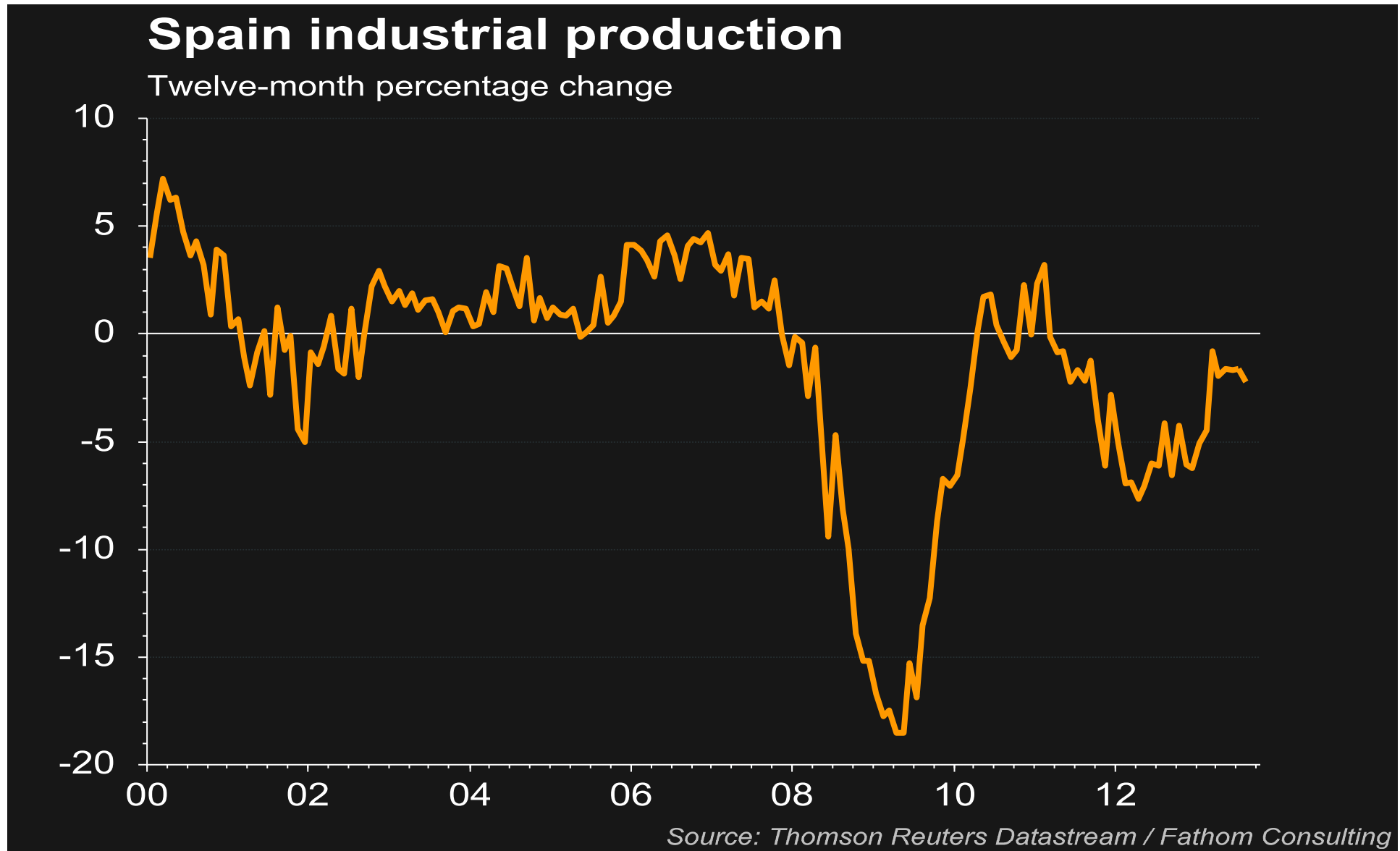
Pasado reciente y situación actual

La foto de una
situación muy fea

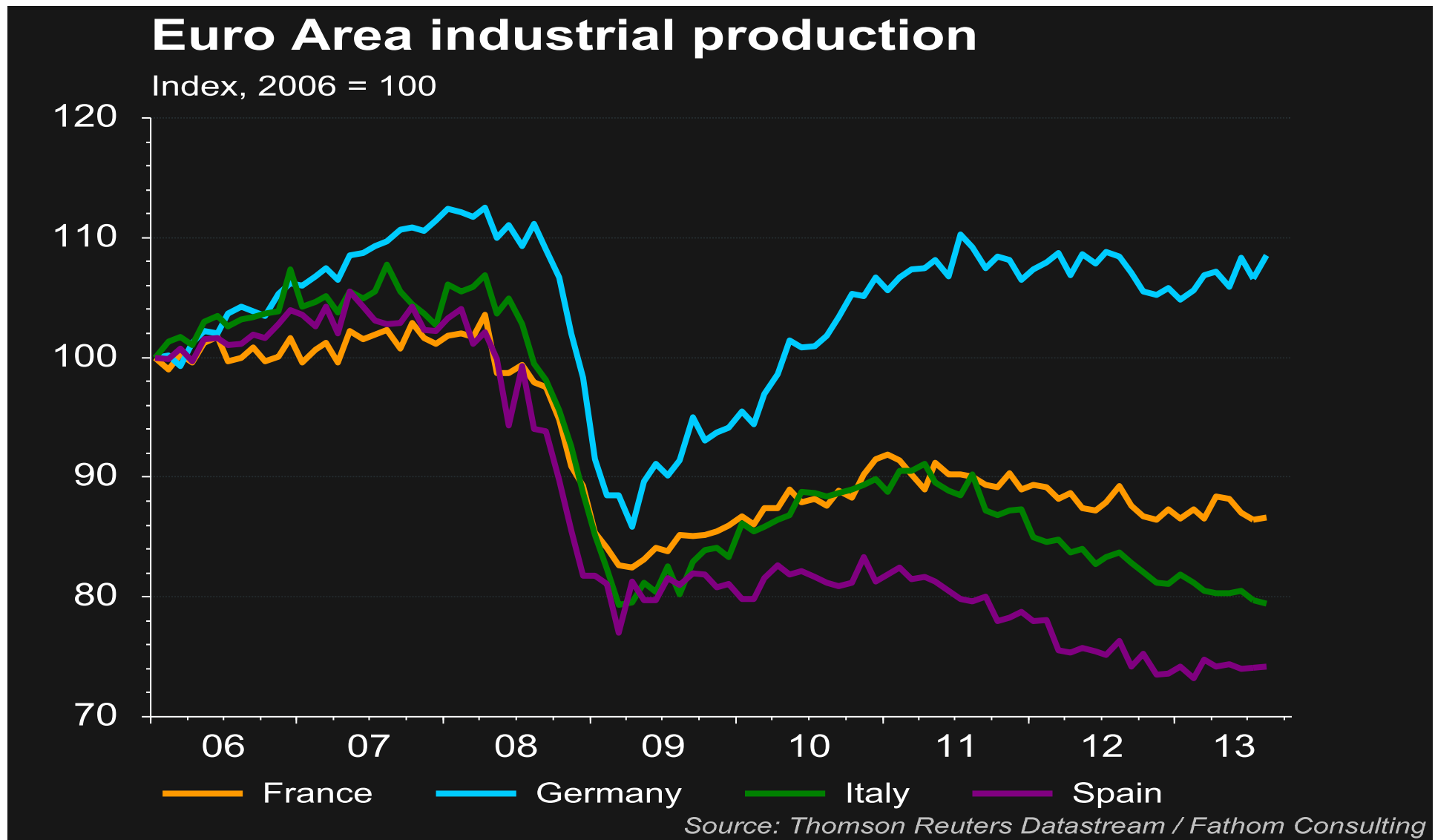
Evolución del PIB español: trimestral e interanual (s)



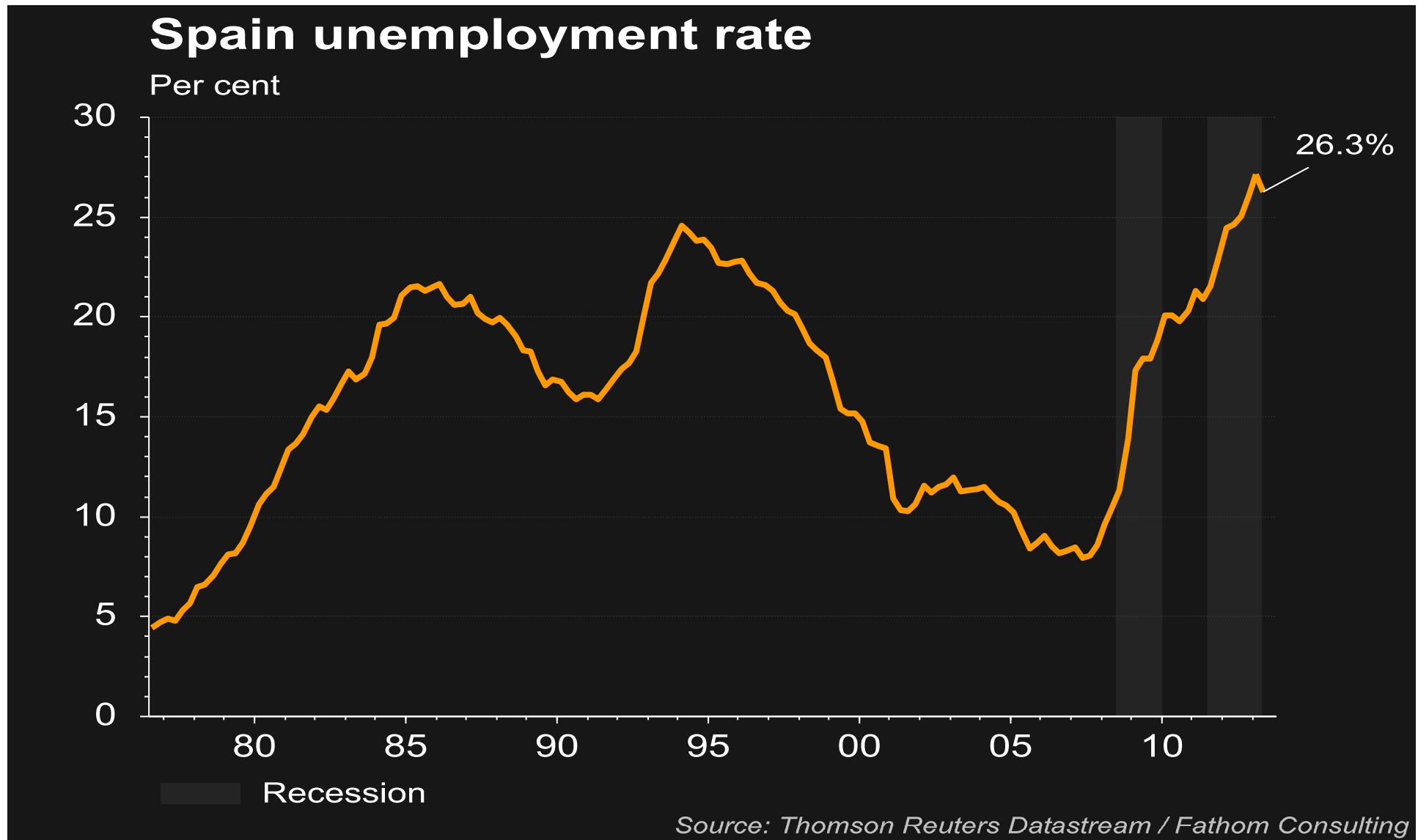
Producción Industrial (tasa interanual)



Producción Industrial en la Eurozona: España



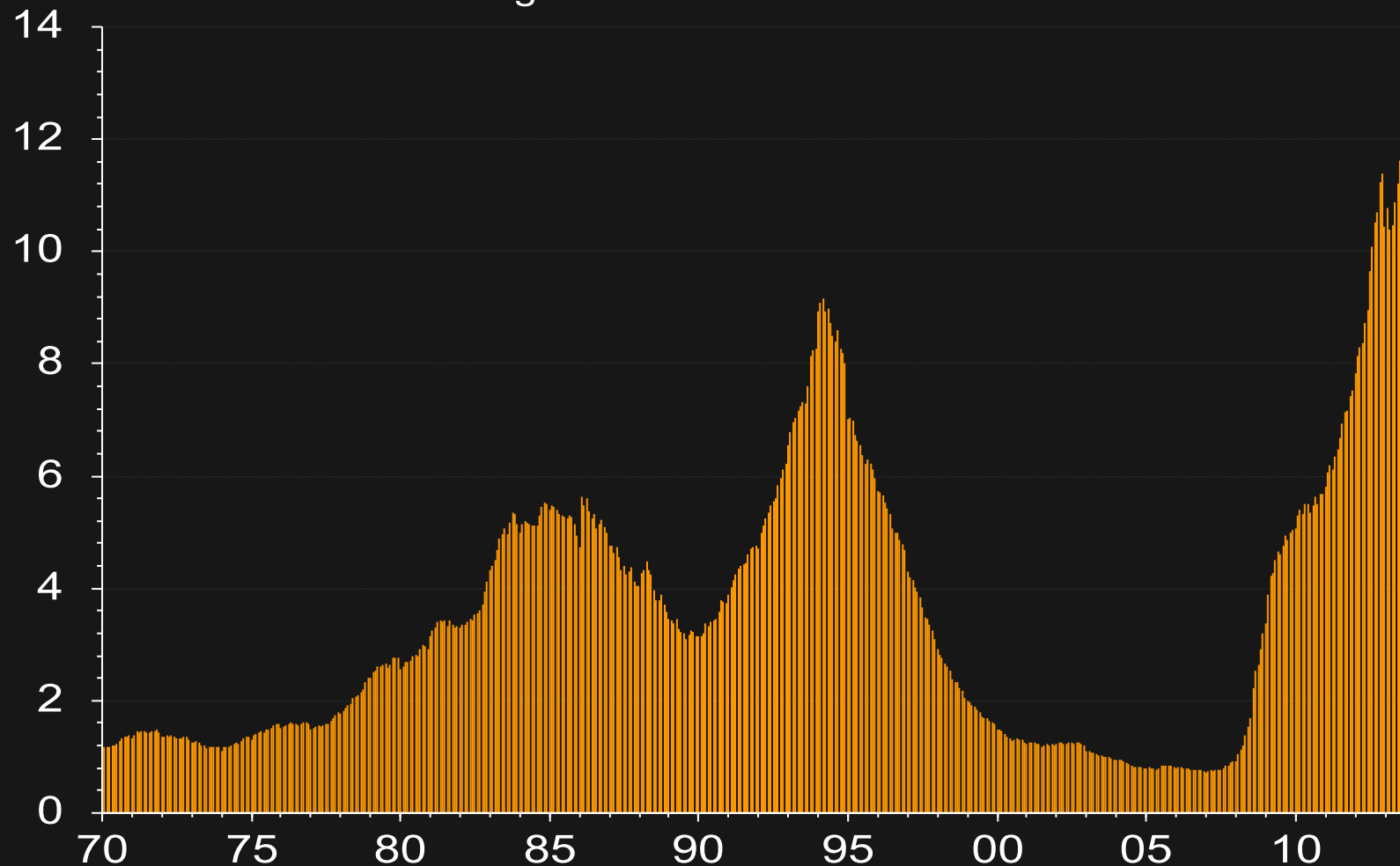
Tasa de desempleo en España



Tasa de morosidad en España

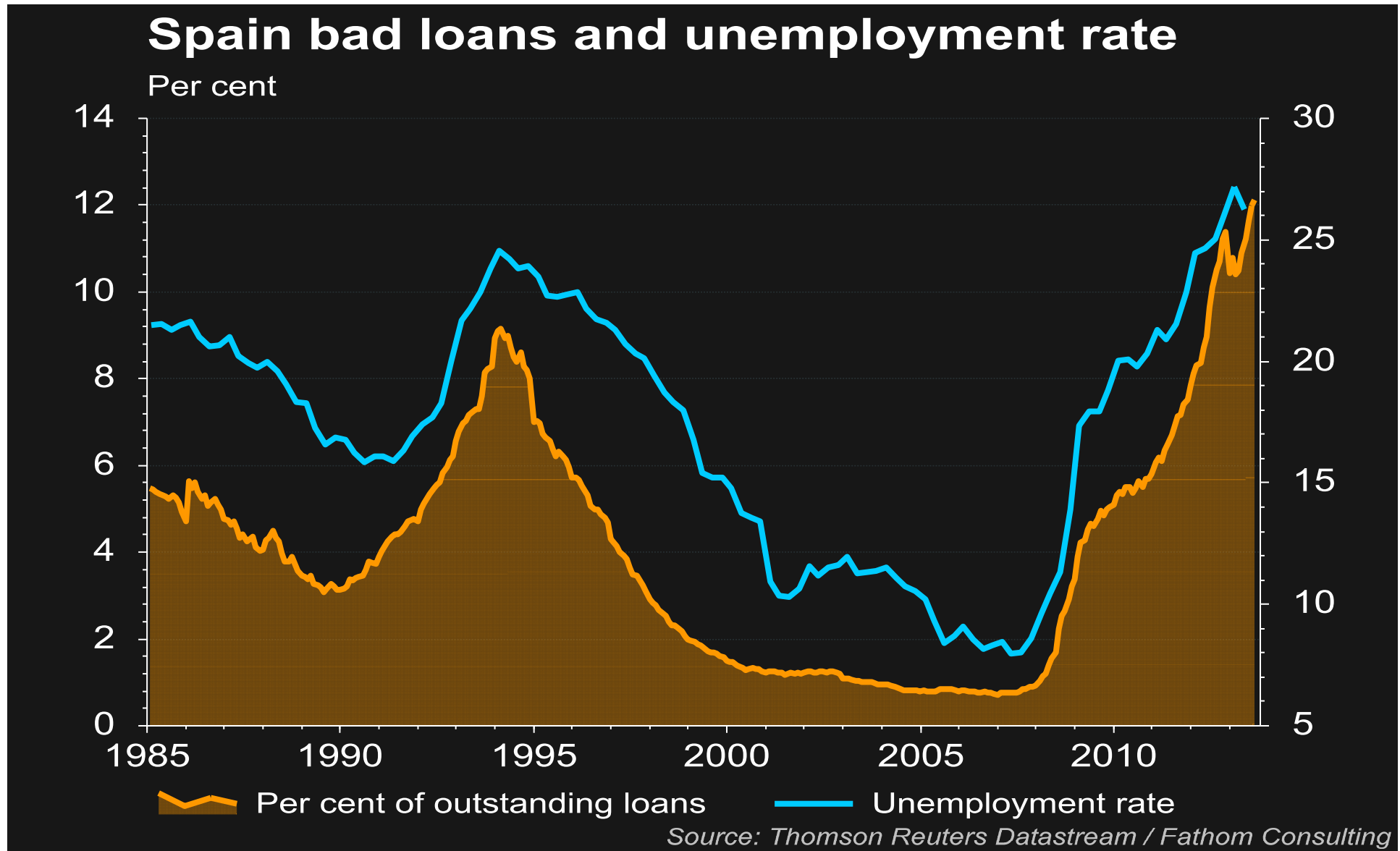
Spain bad loans

Per cent of outstanding loans

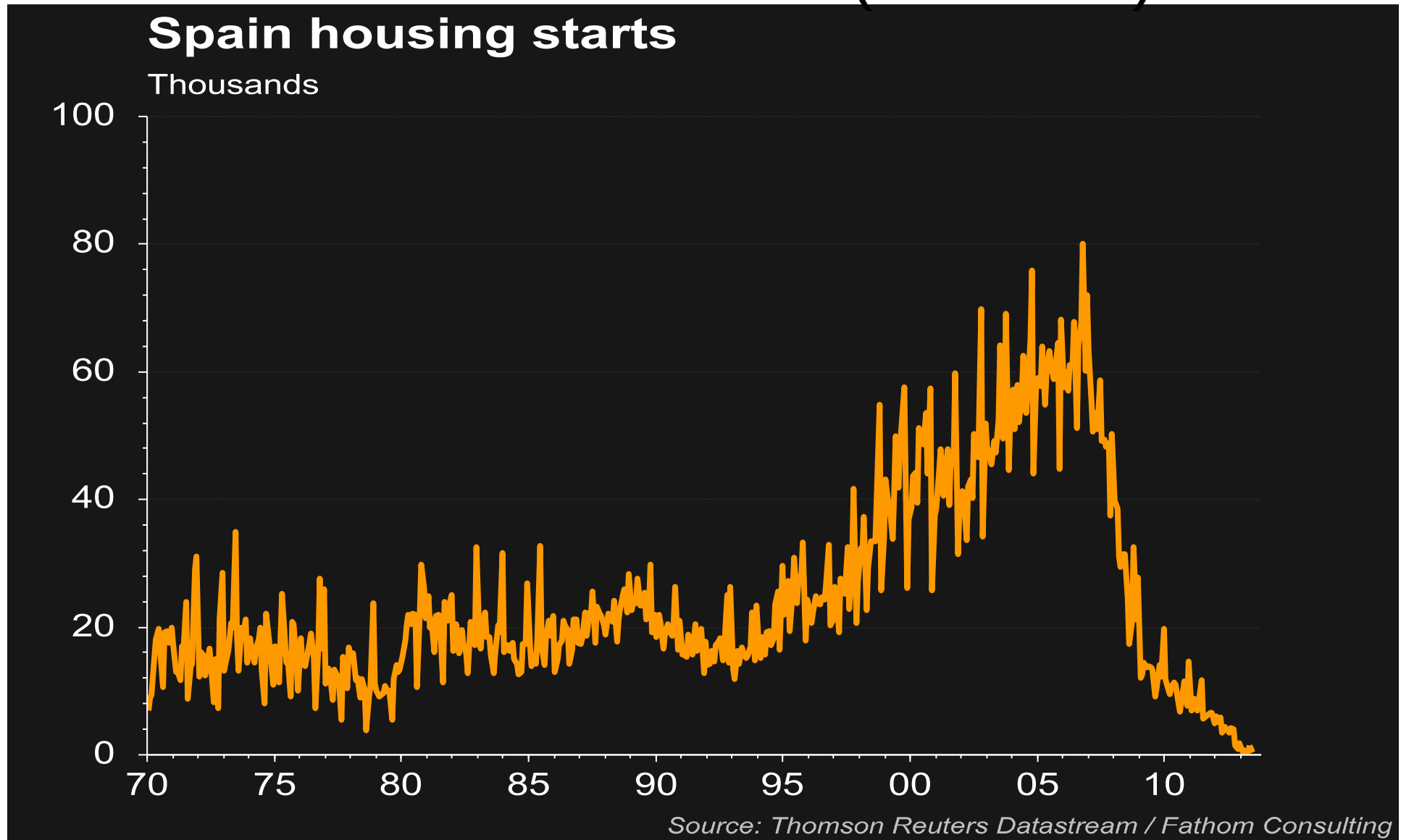


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Tasas de morosidad y de desempleo



Evolución mensual del número de viviendas iniciadas (en miles)

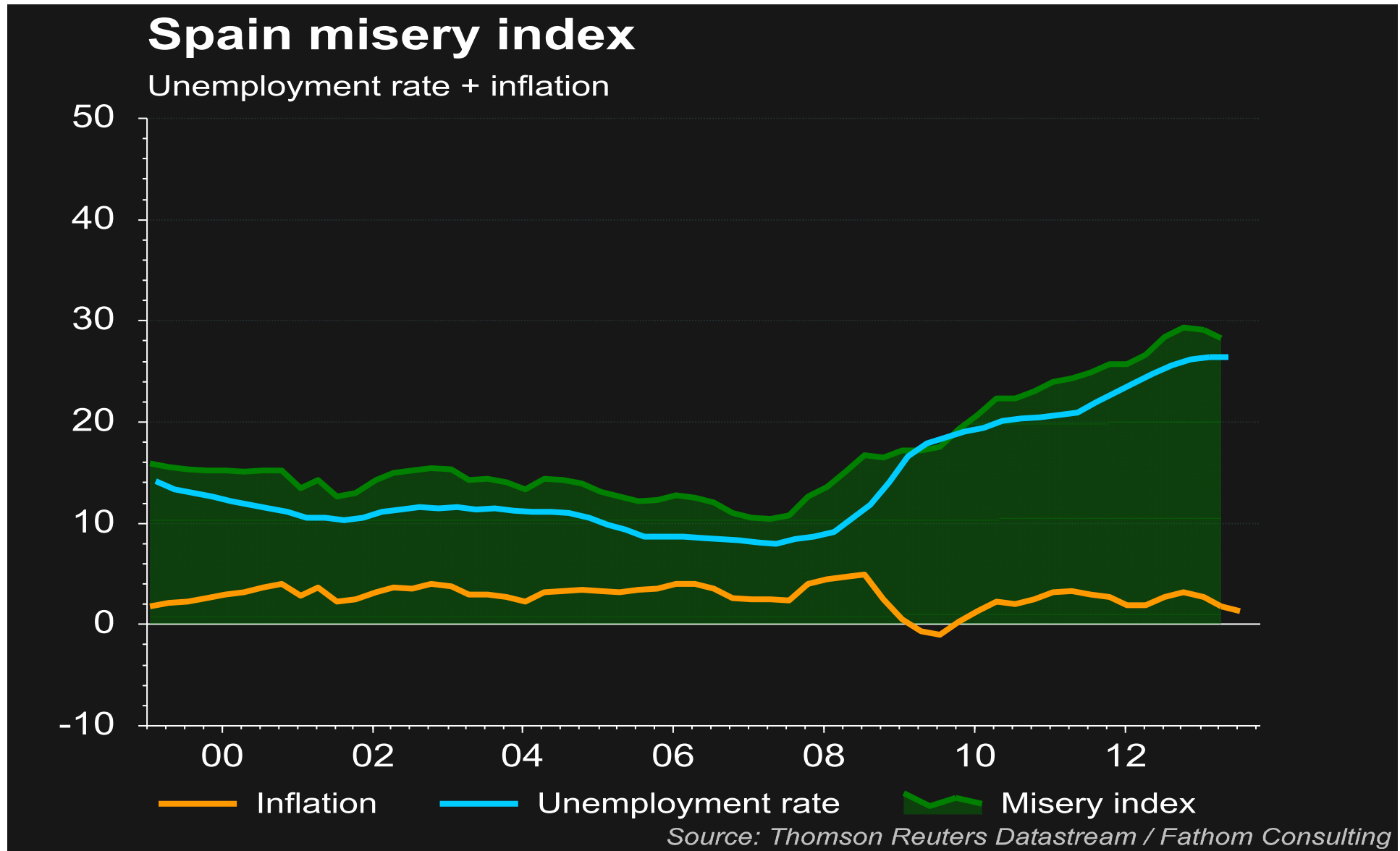


El empleo en construcción y viviendas aprobadas

Spanish construction employment



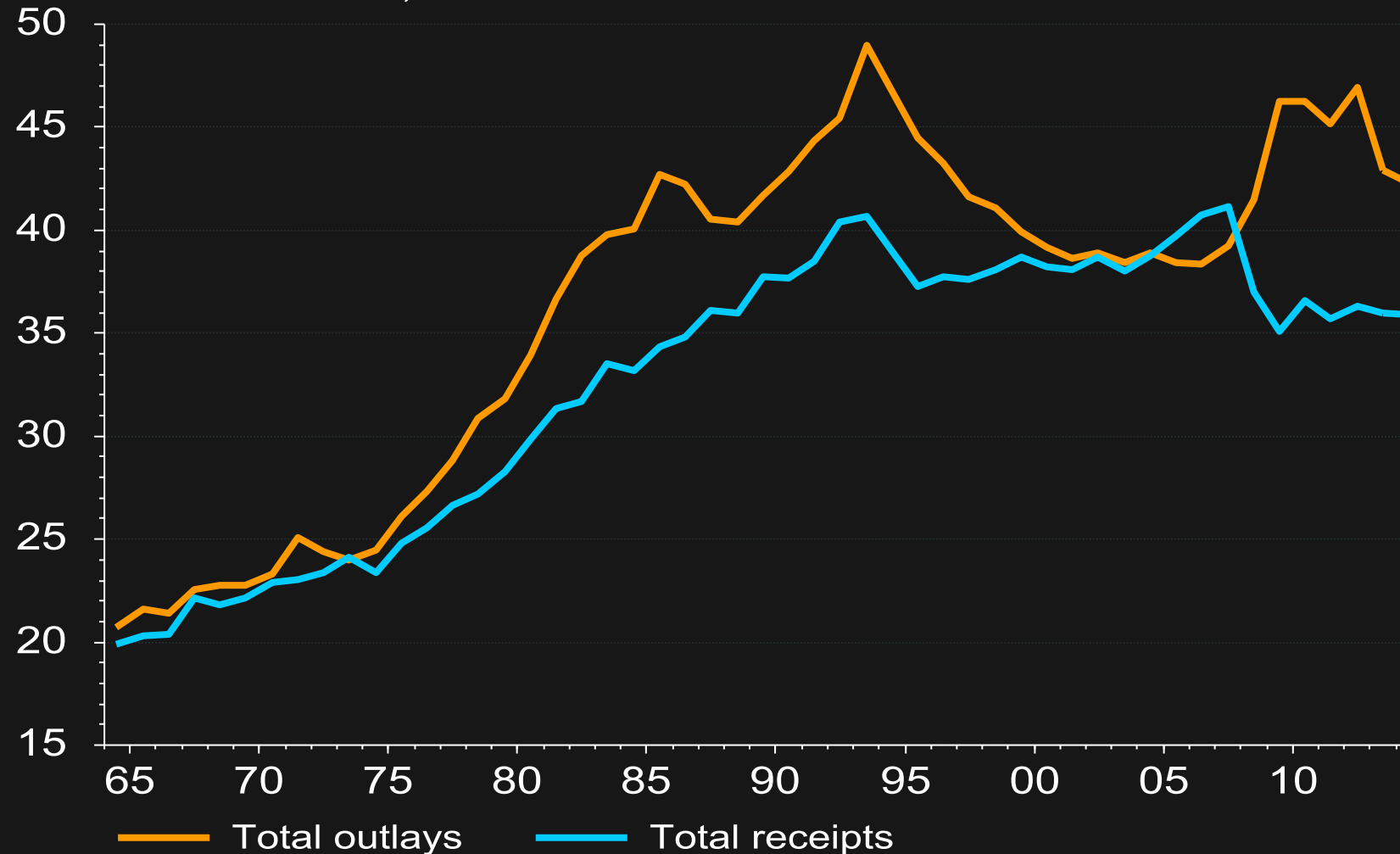
Índice de miseria: desempleo+inflación



Ingresos y gastos como % del PIB

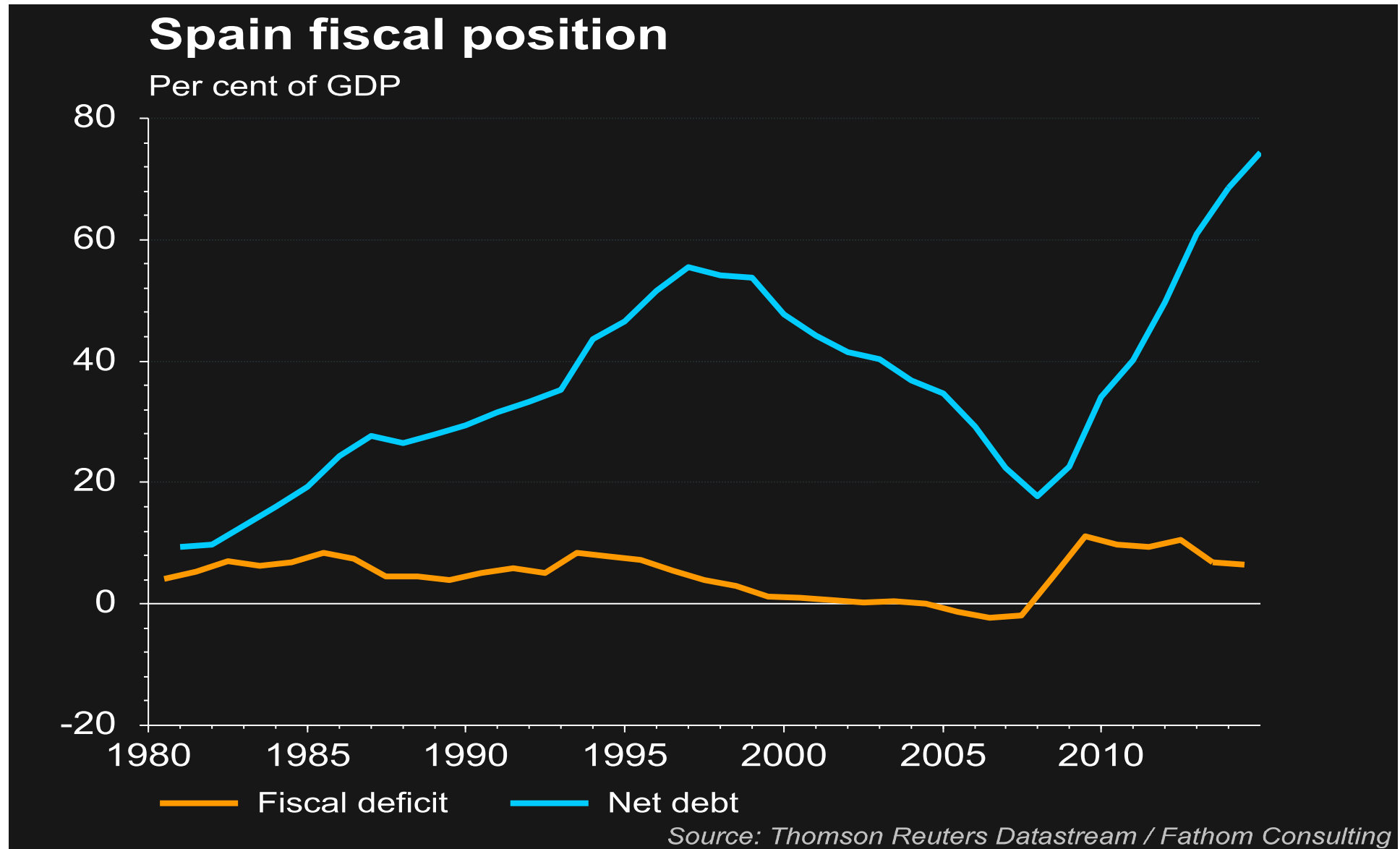
Spain outlays and receipts

Per cent of GDP, inc. OECD forecast



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Déficit fiscal y deuda pública neta



Deuda: Desglose por países y por tipo de deudor: estado, empresas, familias

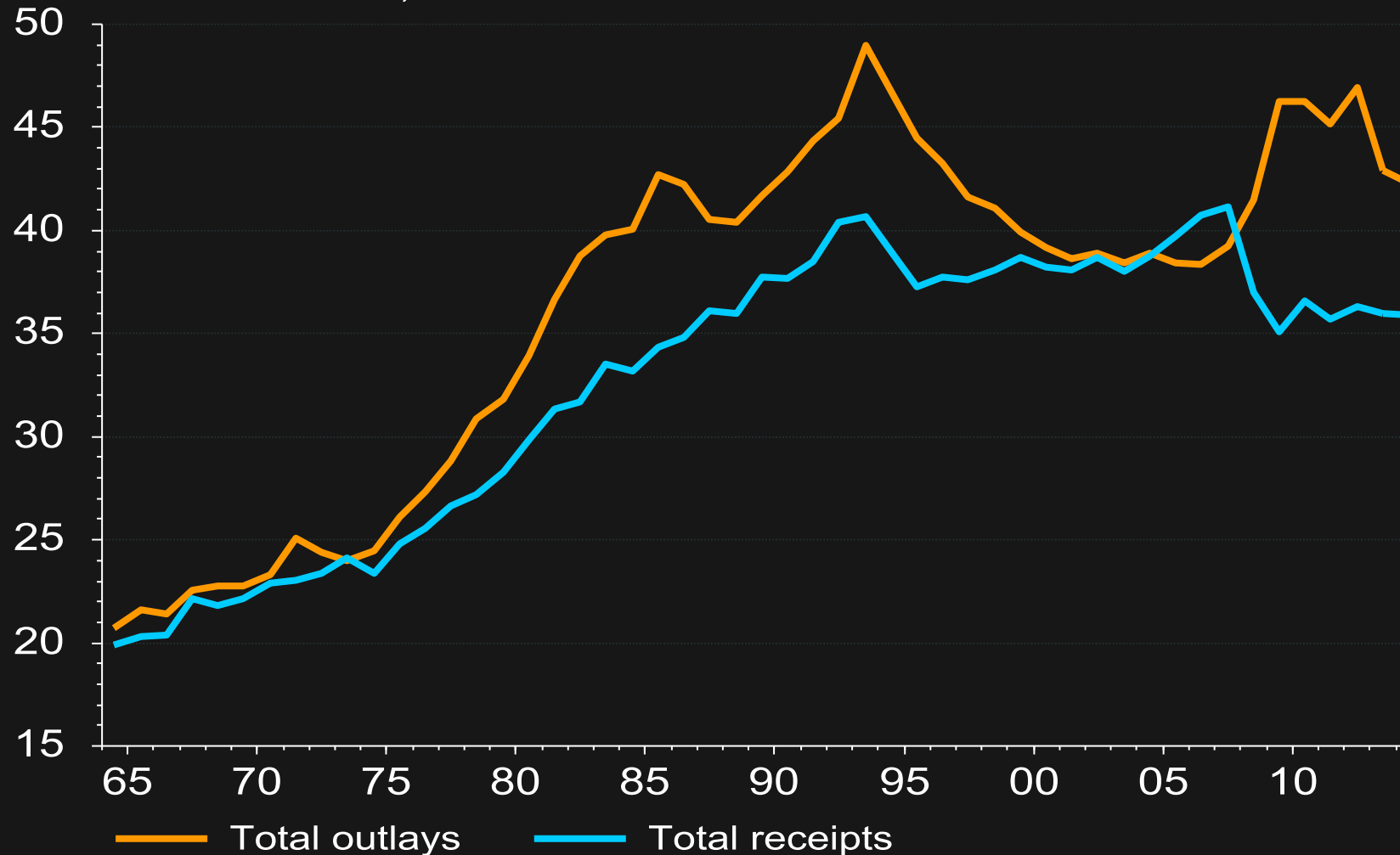
GOVERNMENTS, NONFINANCIAL CORPORATE AND HOUSHOLD DEBT				
	Total	Governments	Corporations	Households
US	268	97	76	95
Japan	456	213	161	82
Germany	241	77	100	64
UK	321	89	126	106
France	321	97	155	69
Italy	310	129	128	53
Canada	314	113	107	94
Australia	234	41	80	113
Austria	238	82	99	57
Belgium	356	115	185	56
Denmark	336	65	119	152
Finland	269	57	145	67
Greece	262	132	65	65
Netherlands	327	76	121	130
Norway	333	65	174	94
Portugal	366	107	153	106
Spain	356	72	193	91
Sweden	341	58	196	87
Simple Average	314	93	128	93
Source: BIS working paper The real effects of debts				
Stephen G Cecchetti, M S Mohanty and Fabrizio Zampolli				

Lo que empeora

Ingresos y gastos como % del PIB

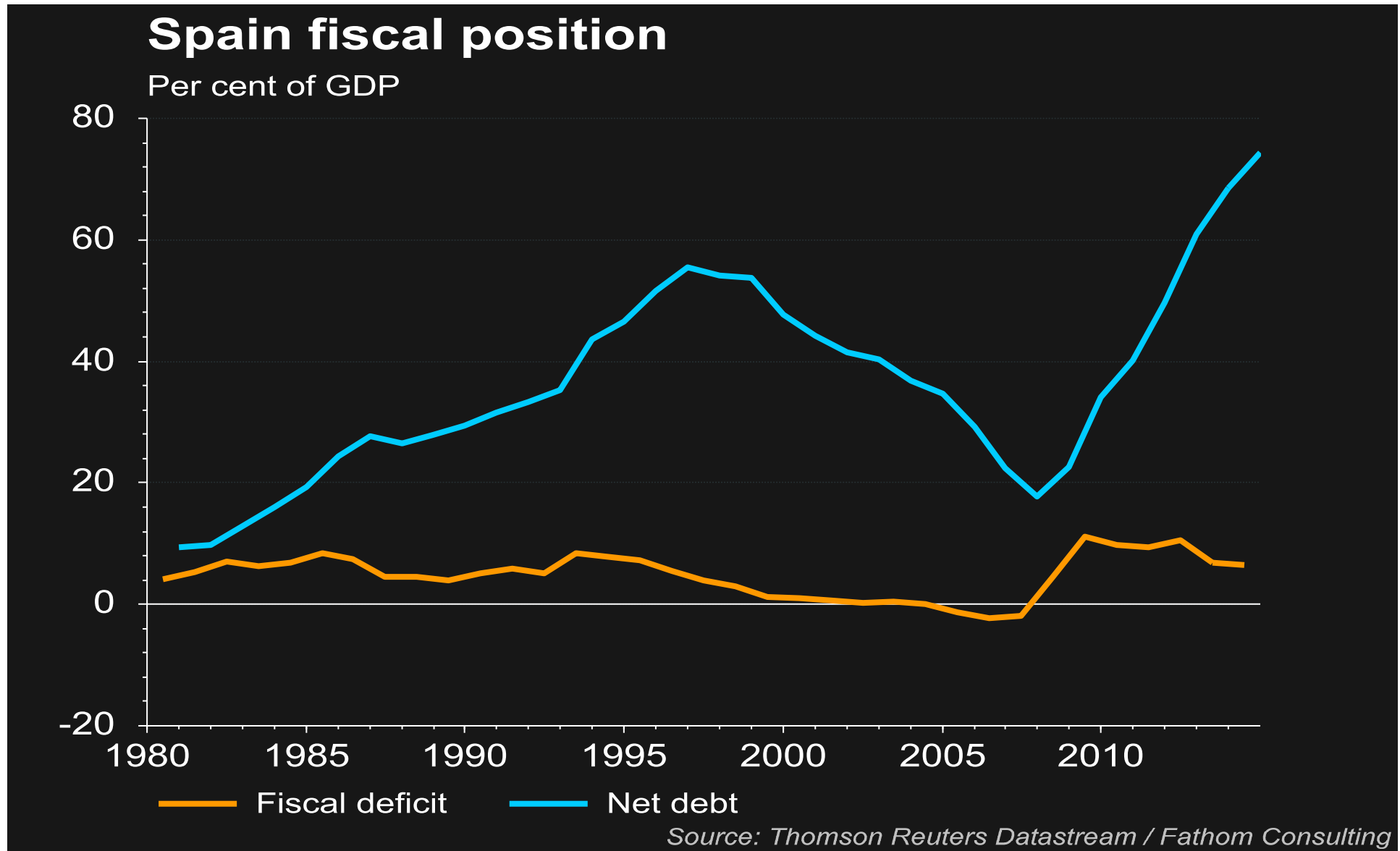
Spain outlays and receipts

Per cent of GDP, inc. OECD forecast



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

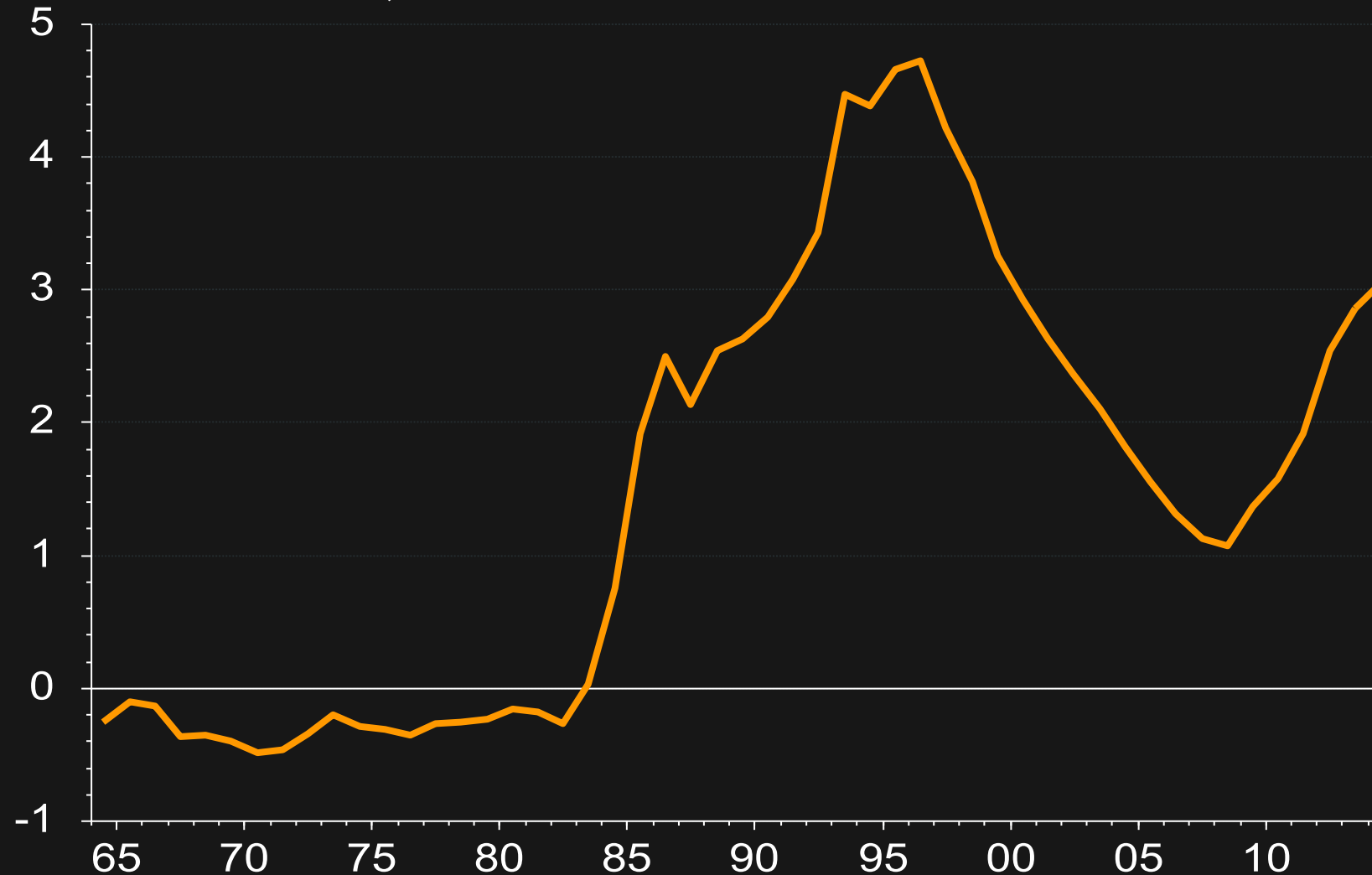
Déficit fiscal y deuda pública neta



Deuda pública: pago de intereses en % del PIB

Spain net gov. interest payments

Per cent of GDP, inc. OECD forecast

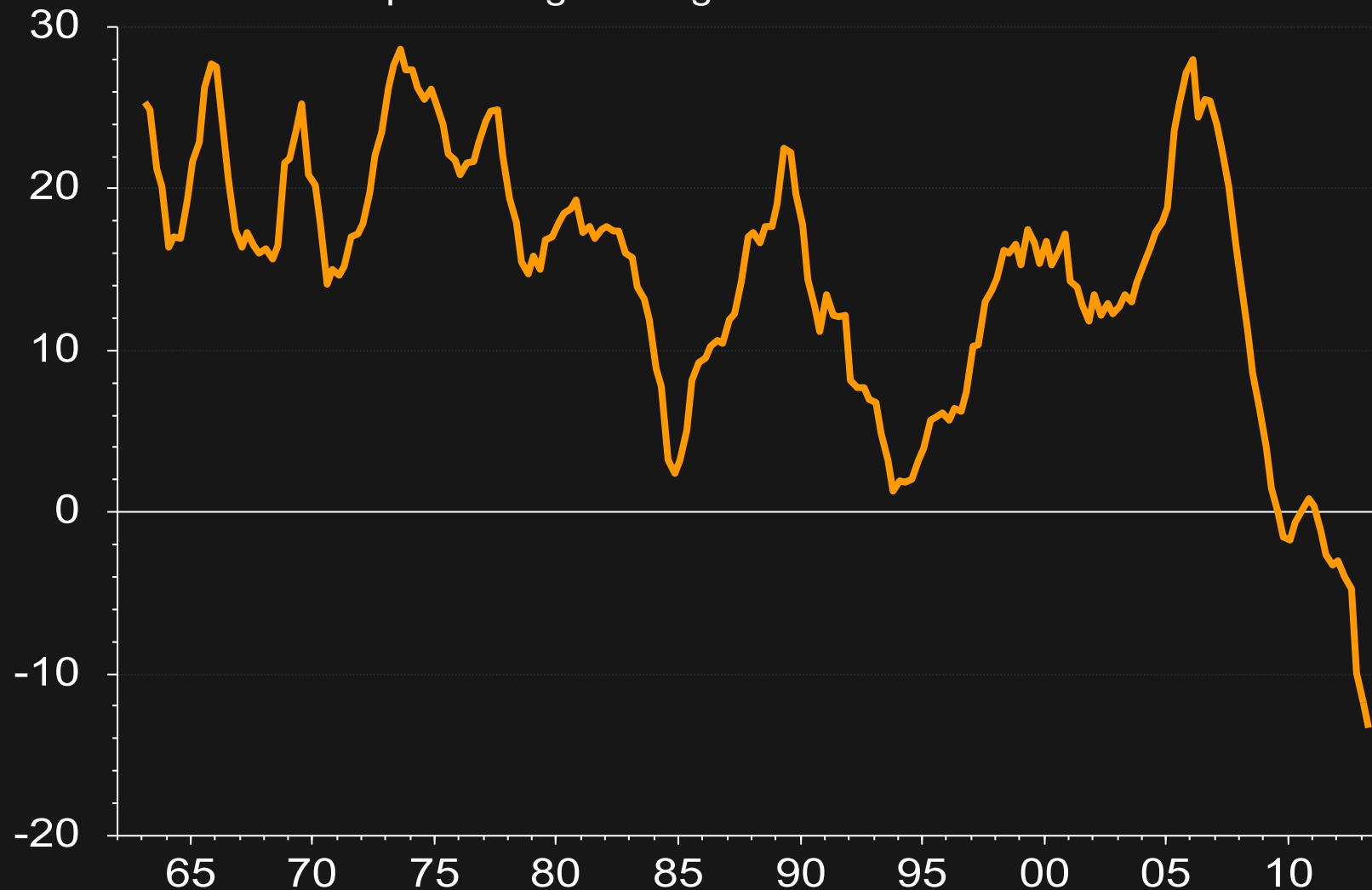


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Evolución de los préstamos a residentes (en tasa interanual)

Spain MFI's loans to residents

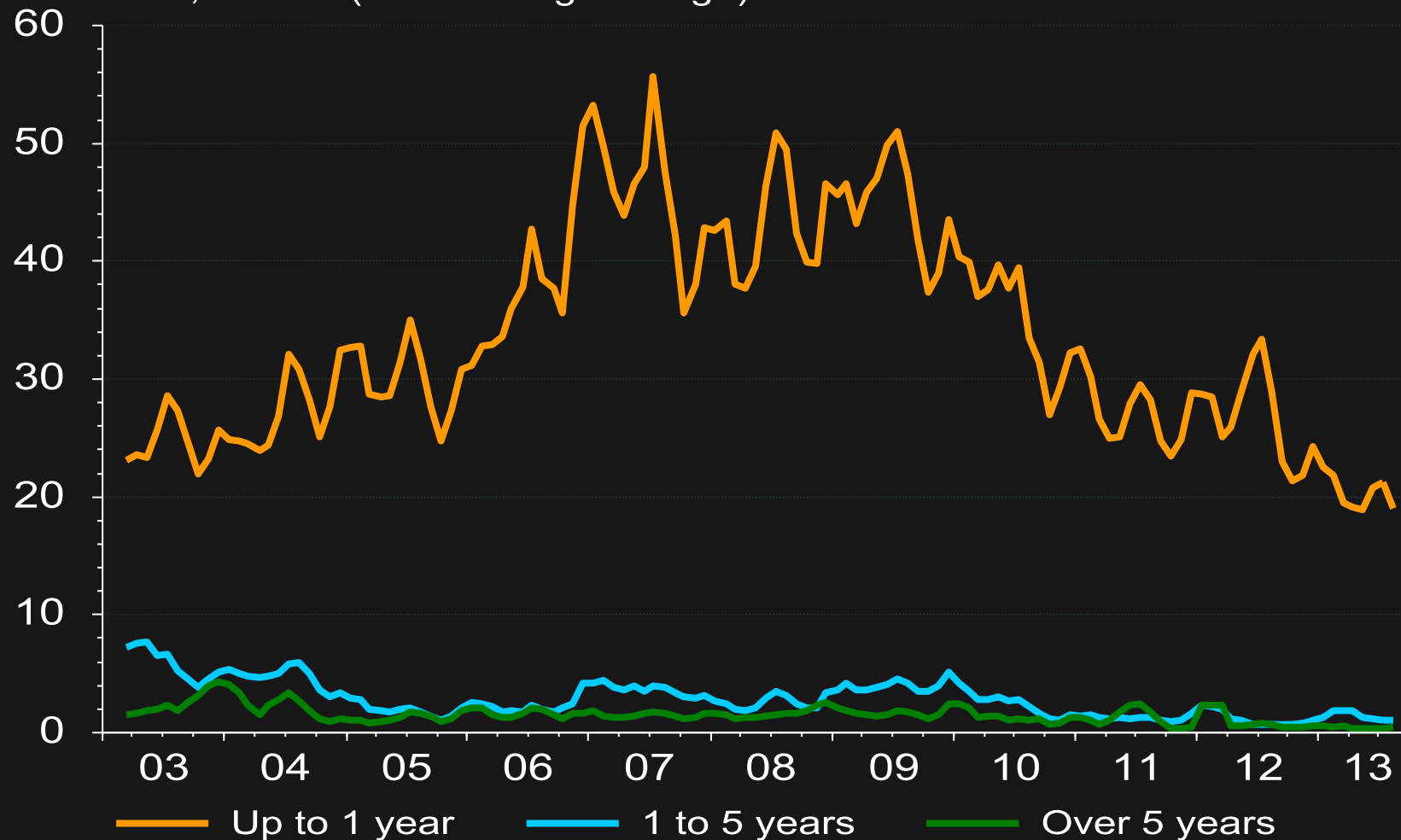
Twelve-month percentage change



Préstamos a empresas no financieras (en miles de millones)

Spain loans to NFCs over EUR 1M

EUR, billions (3-m moving average)



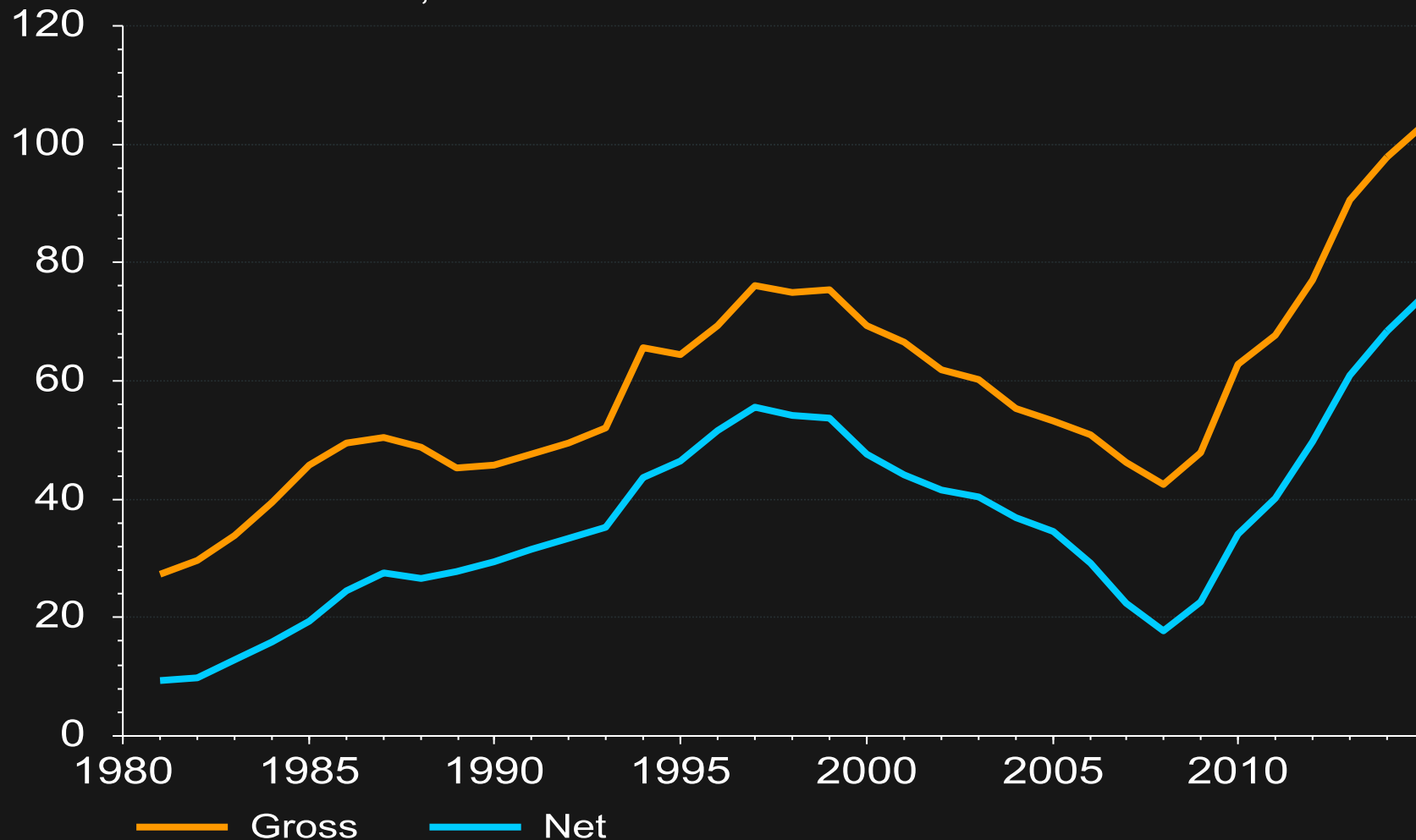
Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Lo que mejora

Deuda pública **bruta** y **neta**

Spain public debt

Per cent of GDP, inc. OECD forecast

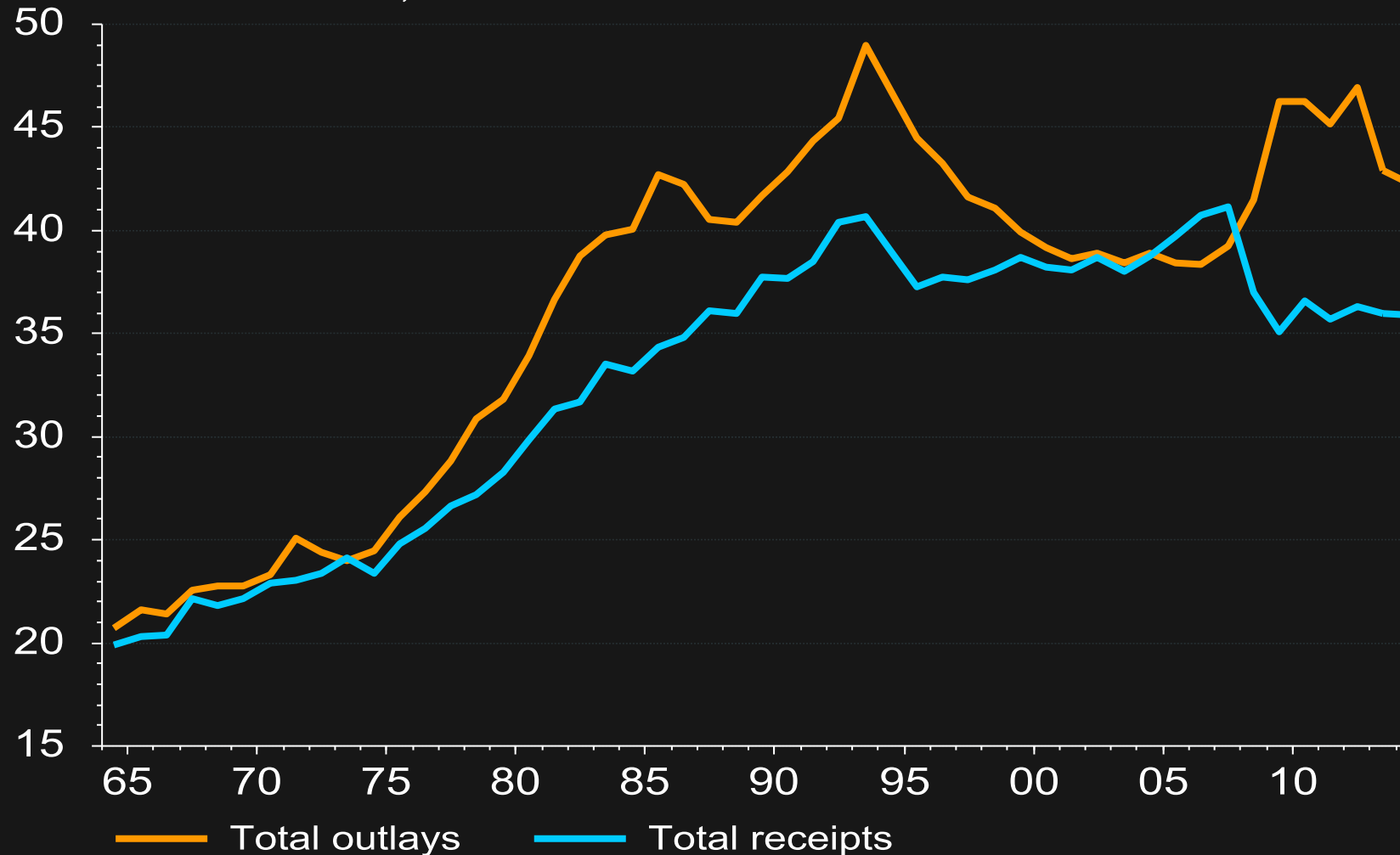


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Ingresos y gastos como % del PIB

Spain outlays and receipts

Per cent of GDP, inc. OECD forecast

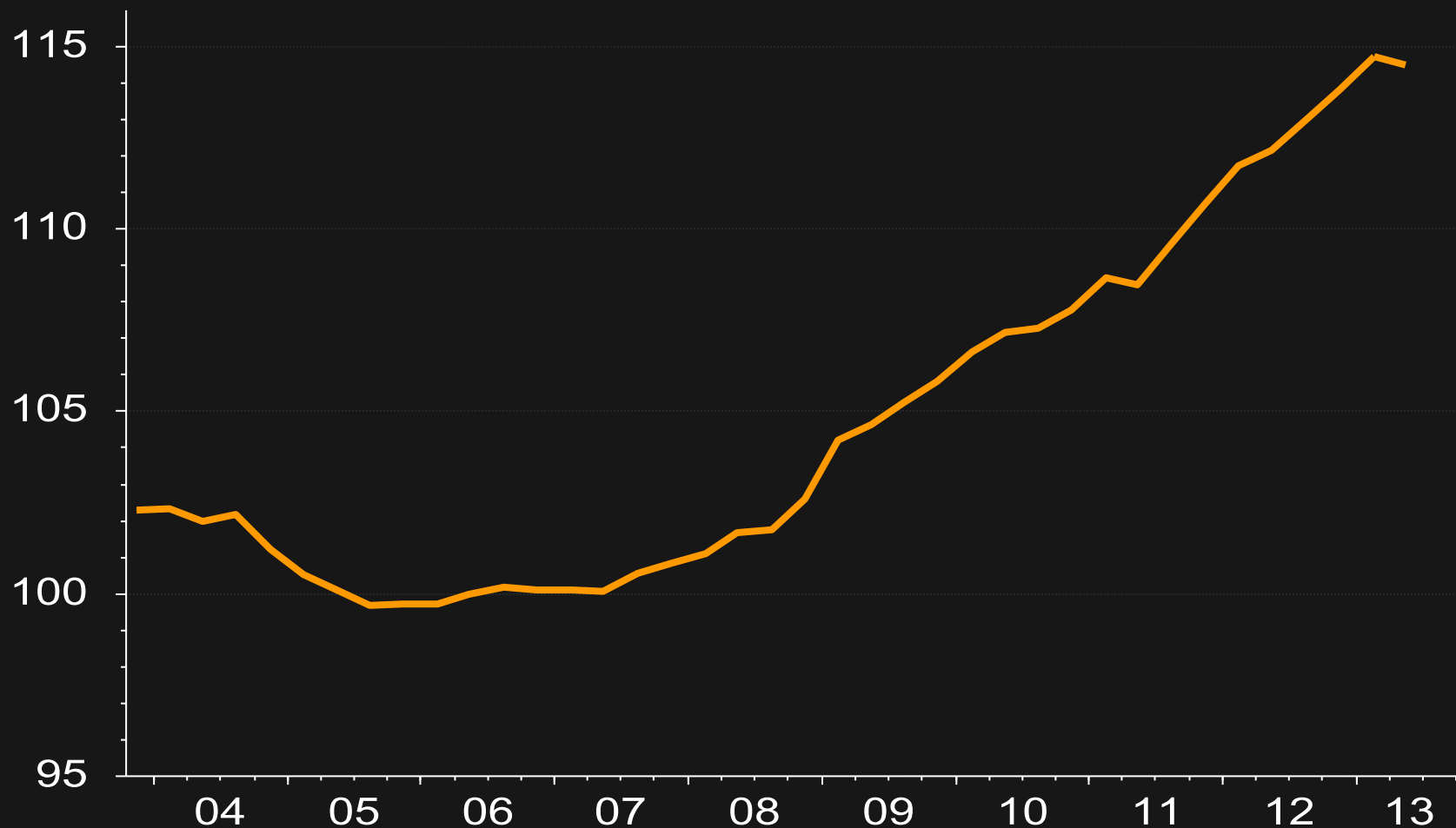


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Productividad del trabajo en España

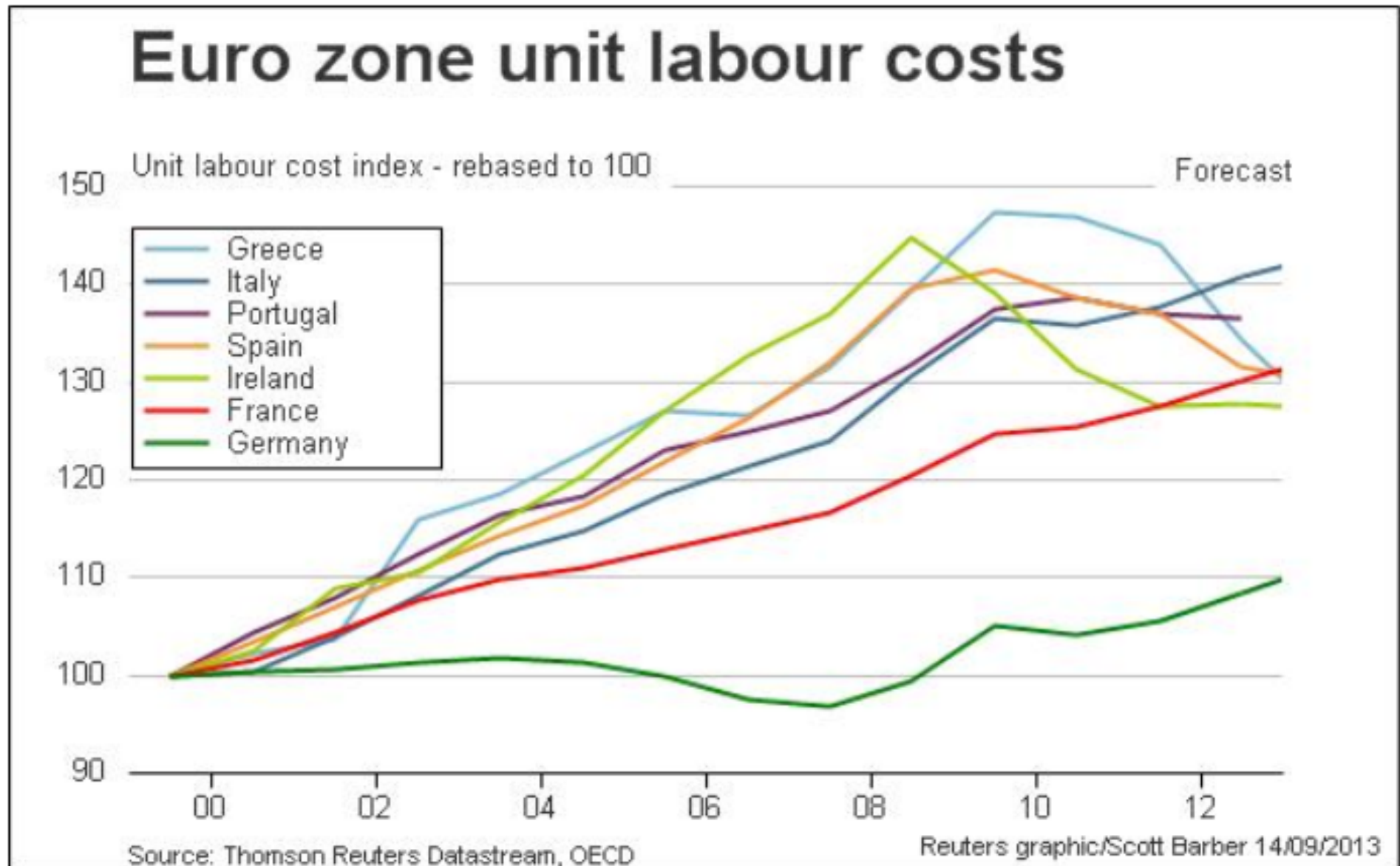
Spain labour productivity

Index, 2005 = 100

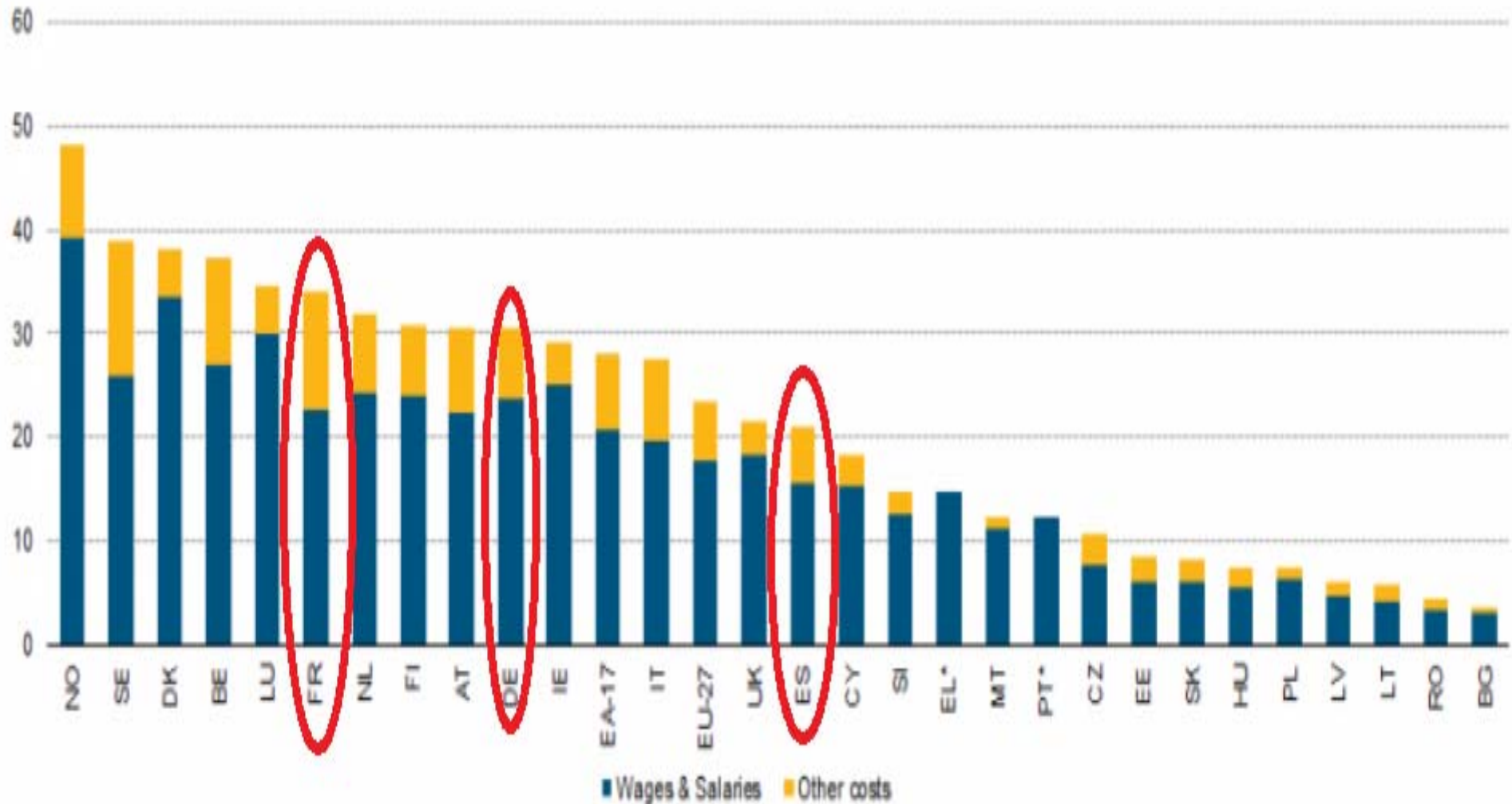


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Costes laborales unitarios en la zona euro



Costes laborales por hora



* Based on a Eurostat estimate for the 4th quarter of 2012. Only the total level is estimated

Coste laboral por hora

					2012		Change 2012/2008, %
					EUR	Non-wage cost (% of total)	
	2008	2009	2010	2011			
EA-17	25.7	26.4	26.9	27.5	28.0	26.1%	8.7%
EU-27	21.6	22.1	22.5	23.0	23.4	23.7%	8.6%
BE	32.9	34.2	35.3	36.3	37.2	27.4%	13.1%
BG	2.6	2.9	3.2	3.4	3.7	15.7%	42.6%
CZ	9.2	9.1	9.8	10.4	10.6	27.0%	15.3%
DK	34.4	35.6	36.7	37.5	38.1	12.4%	10.9%
DE	27.9	28.6	28.8	29.6	30.4	21.9%	9.1%
EE	7.8	7.7	7.6	7.9	8.4	26.9%	7.0%
IE	28.9	29.3	28.9	28.7	29.1	14.1%	0.8%
EL*	16.7	17.1	17.0	16.2	14.9	:	-11.2%
ES*	19.4	20.5	20.7	21.2	21.0	26.3%	8.3%
FR*	31.2	31.6	32.5	33.6	34.2	33.6%	9.5%
IT	25.2	26.1	26.7	27.1	27.4	27.9%	8.9%
CY	16.7	17.4	17.7	18.0	18.2	16.3%	9.1%
LV	5.9	5.8	5.5	5.7	6.0	20.5%	2.1%
LT	5.9	5.6	5.4	5.5	5.8	28.3%	-1.4%
LU	31.0	32.2	32.9	33.9	34.6	13.4%	11.7%
HU	7.8	7.1	7.0	7.3	7.5	25.9%	-4.6%
MT	11.3	11.6	12.0	12.1	12.3	8.2%	9.3%
NL	29.8	30.4	31.1	31.7	32.0	23.9%	7.5%
AT	26.4	27.6	28.0	29.0	30.5	26.4%	15.5%
PL	7.6	6.6	7.2	7.3	7.4	16.7%	-2.6%
PT*	12.2	12.4	12.4	12.4	12.2	:	0.4%
RO*	4.2	4.0	4.1	4.2	4.4	23.1%	4.6%
SI	13.9	14.4	14.6	14.9	14.9	14.7%	6.9%
SK	7.3	7.6	7.7	8.1	8.3	26.6%	13.8%
FI	27.1	28.2	28.8	29.5	30.8	22.3%	13.7%
SE	31.6	29.5	33.6	36.4	39.0	33.3%	23.3%
UK	20.9	18.8	20.0	20.1	21.6	15.1%	3.3%
NO	37.8	37.0	41.5	44.3	48.3	19.0%	27.7%
HR	9.2	8.7	8.6	8.7	8.7	15.4%	-5.0%

Productividad por empleado, país y año

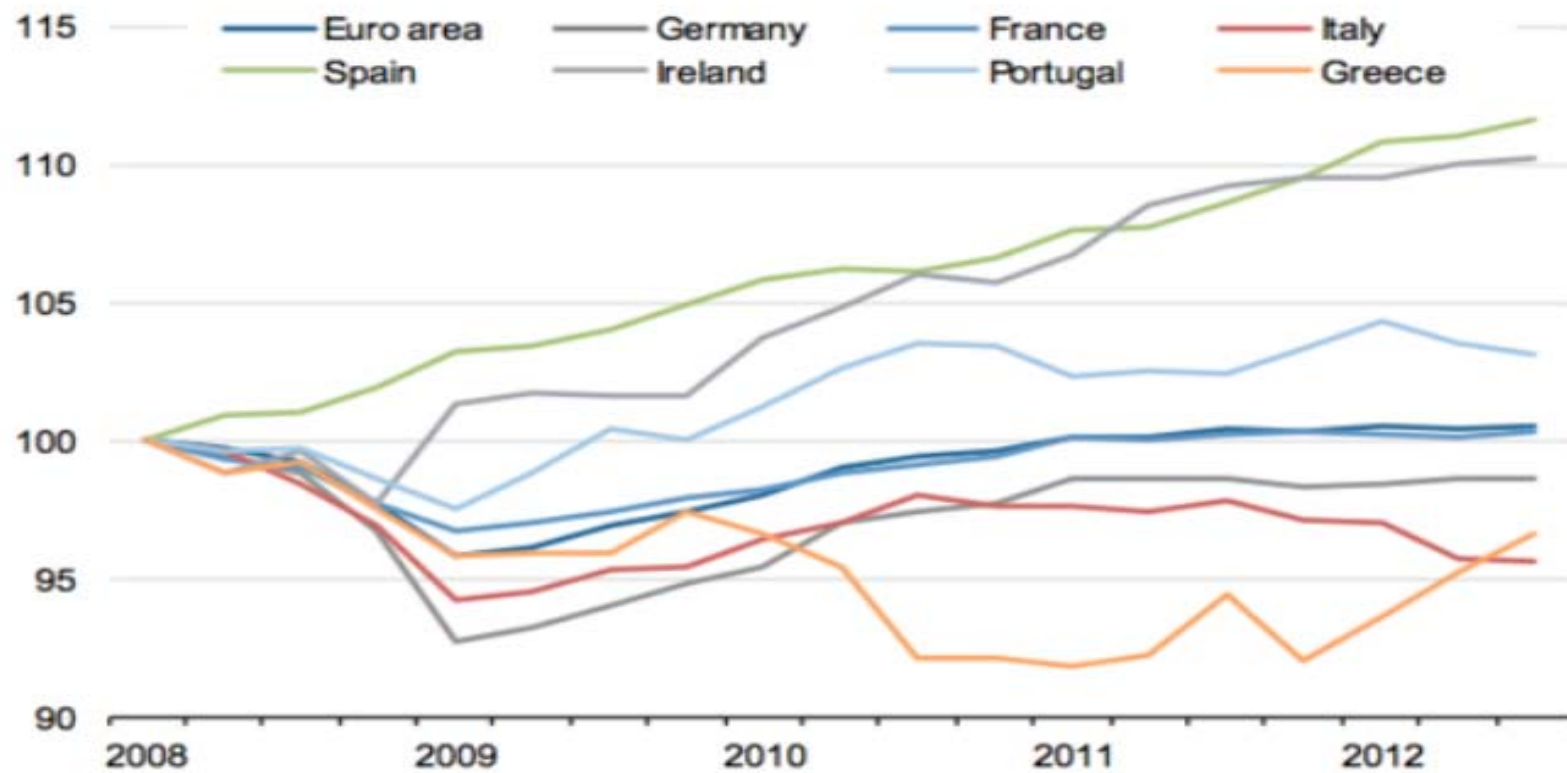
Labour productivity by employee, country and year (EU 27=100). 2001-2012



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE 28	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,9	99,9
EU 27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Germany	106,0	105,8	107,8	107,5	108,4	108,6	108,2	107,7	104,1	106,0	107,1	106,2
Austria	118,1	120,2	120,5	120,8	118,3	118,9	116,9	116,3	116,1	115,7	115,8	115,2
Belgium	133,9	136,8	135,4	132,4	130,3	129,0	127,5	126,8	127,7	128,4	127,2	127,3
Bulgaria	32,1	34,0	34,7	34,7	35,8	36,4	37,4	39,7	39,7	40,6	42,7	44,3
Cyprus	86,3	84,2	81,9	82,3	82,8	84,0	85,3	90,9	92,2	91,0	90,8	92,8
Croatia	70,1	72,2	72,5	73,4	74,5	73,5	75,6	78,2	76,1	75,2	77,4	80,2
Denmark	107,8	108,9	106,7	109,1	107,1	106,8	104,6	105,7	106,8	113,1	111,5	111,4
Slovakia	60,7	62,8	63,6	65,7	68,7	71,6	76,3	79,7	79,9	81,1	79,8	80,7
Slovenia	76,0	77,4	78,8	81,5	83,1	83,2	83,0	83,6	80,0	79,0	80,4	78,8
Spain	103,3	105,1	104,0	102,2	101,3	102,6	103,0	104,1	109,3	107,1	106,6	109,0
Estonia	48,3	51,2	54,9	57,6	60,7	62,3	66,6	65,6	66,0	68,5	69,0	68,7
Finland	112,8	112,0	109,9	113,5	111,1	110,5	113,5	113,2	110,0	108,8	108,3	107,6
France	119,3	119,8	116,1	115,3	116,3	115,2	115,4	115,2	117,2	116,2	116,4	115,1
Greece	97,5	99,9	101,8	101,1	95,8	97,0	95,3	97,5	98,1	92,4	89,2	91,7

Productividad

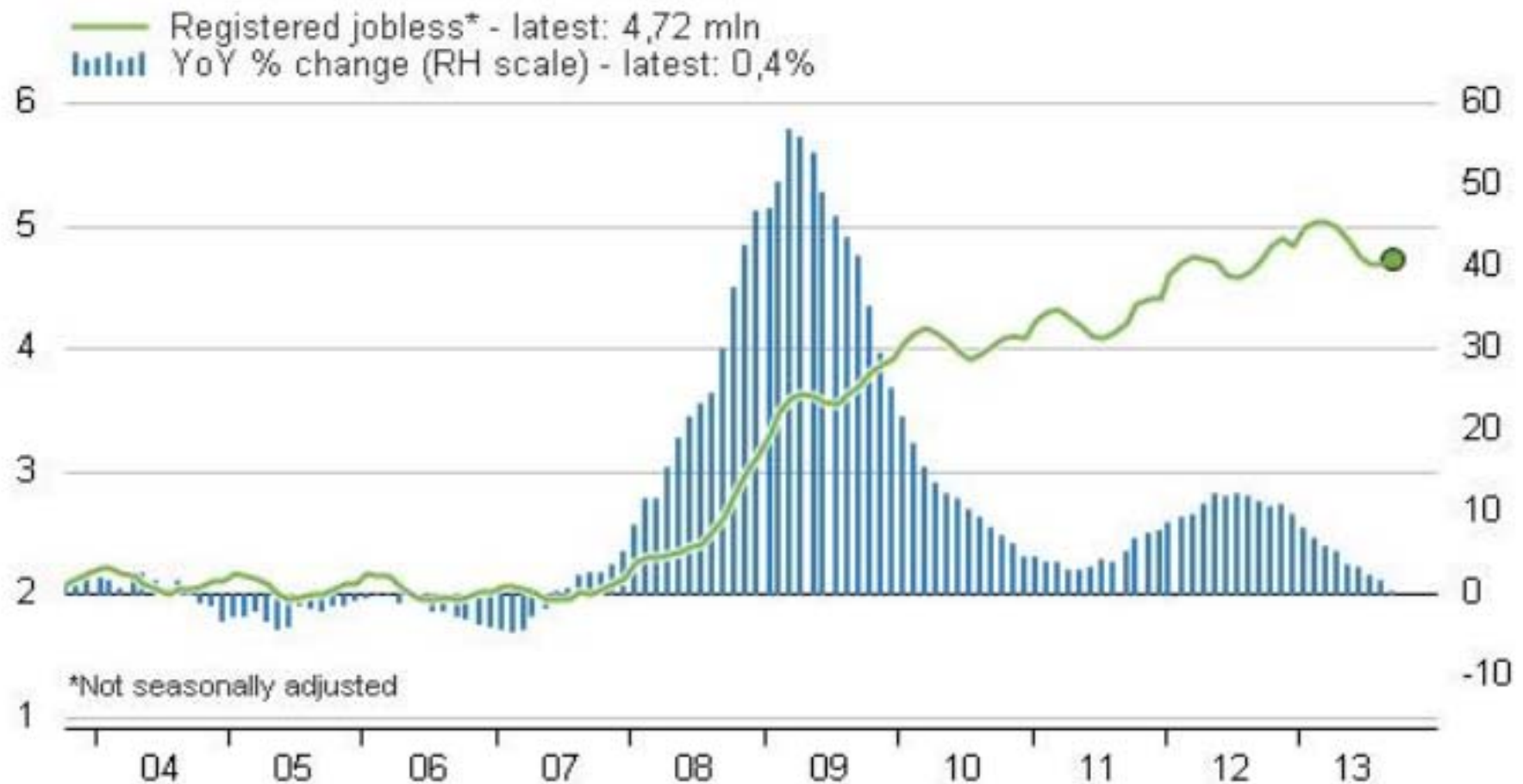
Productivity (2008Q1 = 100)



Source: Eurostat, SG Cross Asset Research/Economics

Paro registrado

Spain registered jobless



Variación interanual desempleo (millones)



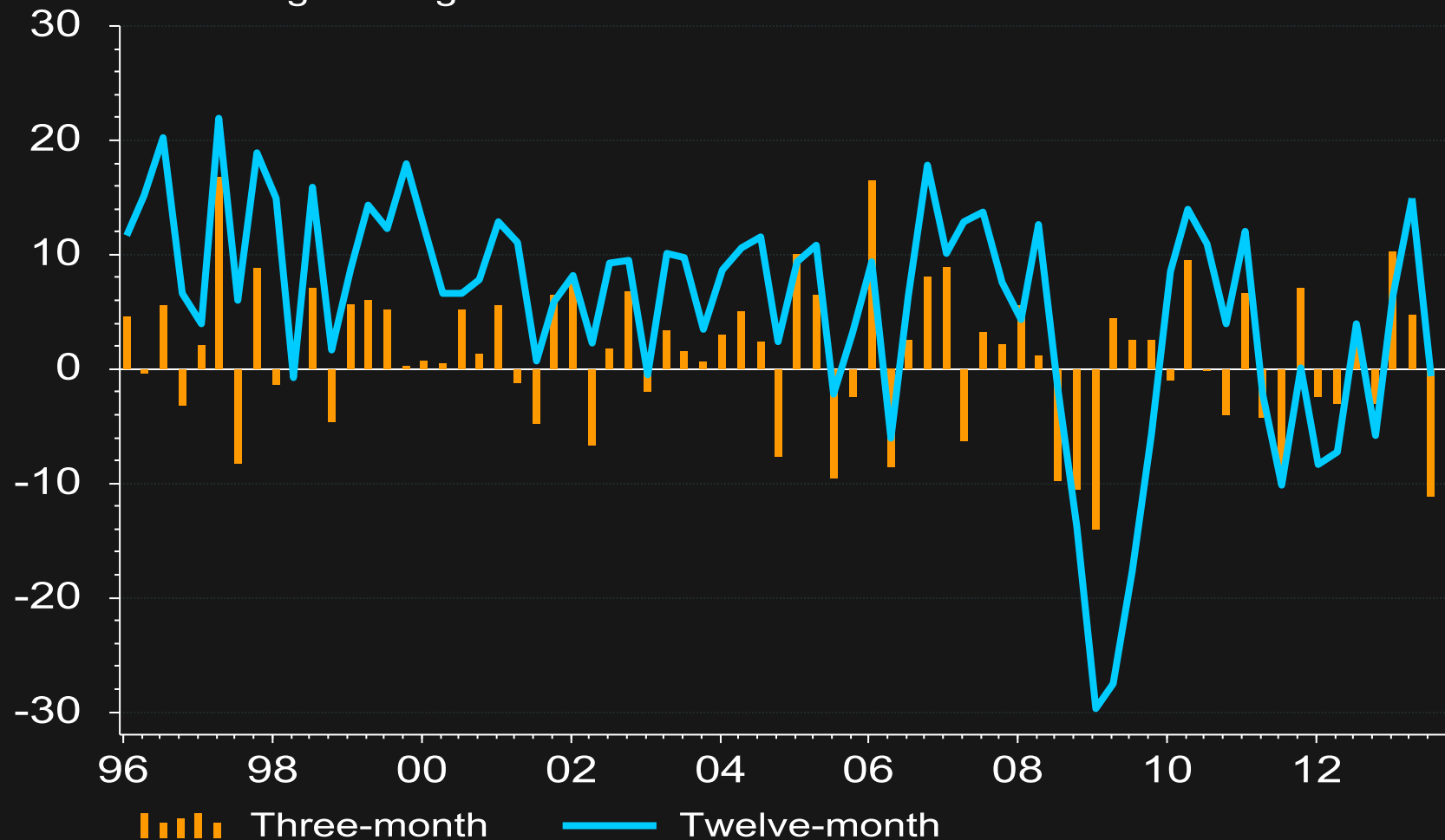
Competitividad y Productividad

- La caída de los costes laborales unitarios está compensando los mayores costes financieros de las empresas españolas.
- Los trabajadores españoles entre los más competitivos
- Y ganando en productividad a otros de la Unión

Variación trimestral e interanual de importaciones de bienes y servicios:

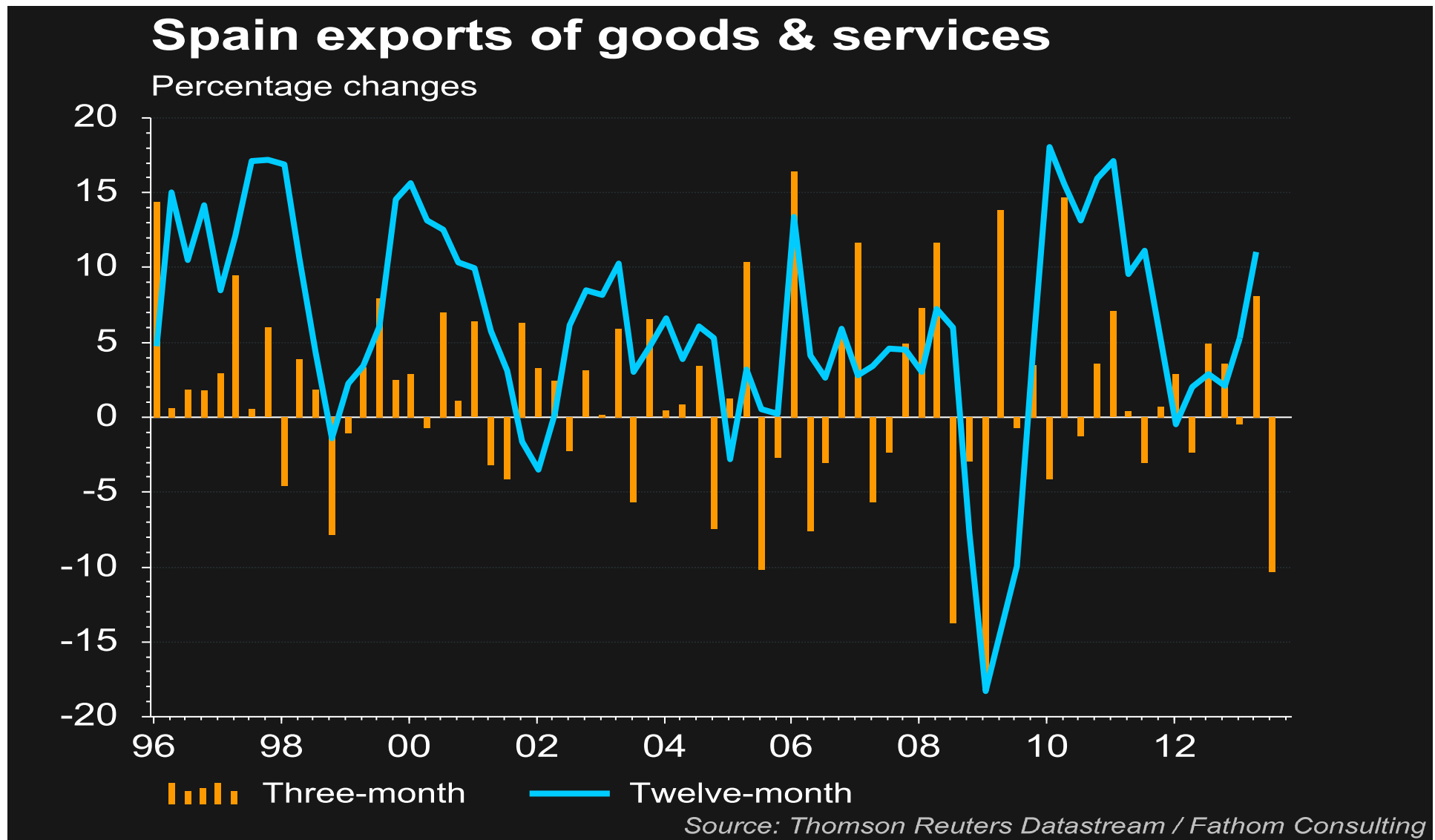
Spain imports of goods & services

Percentage changes



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

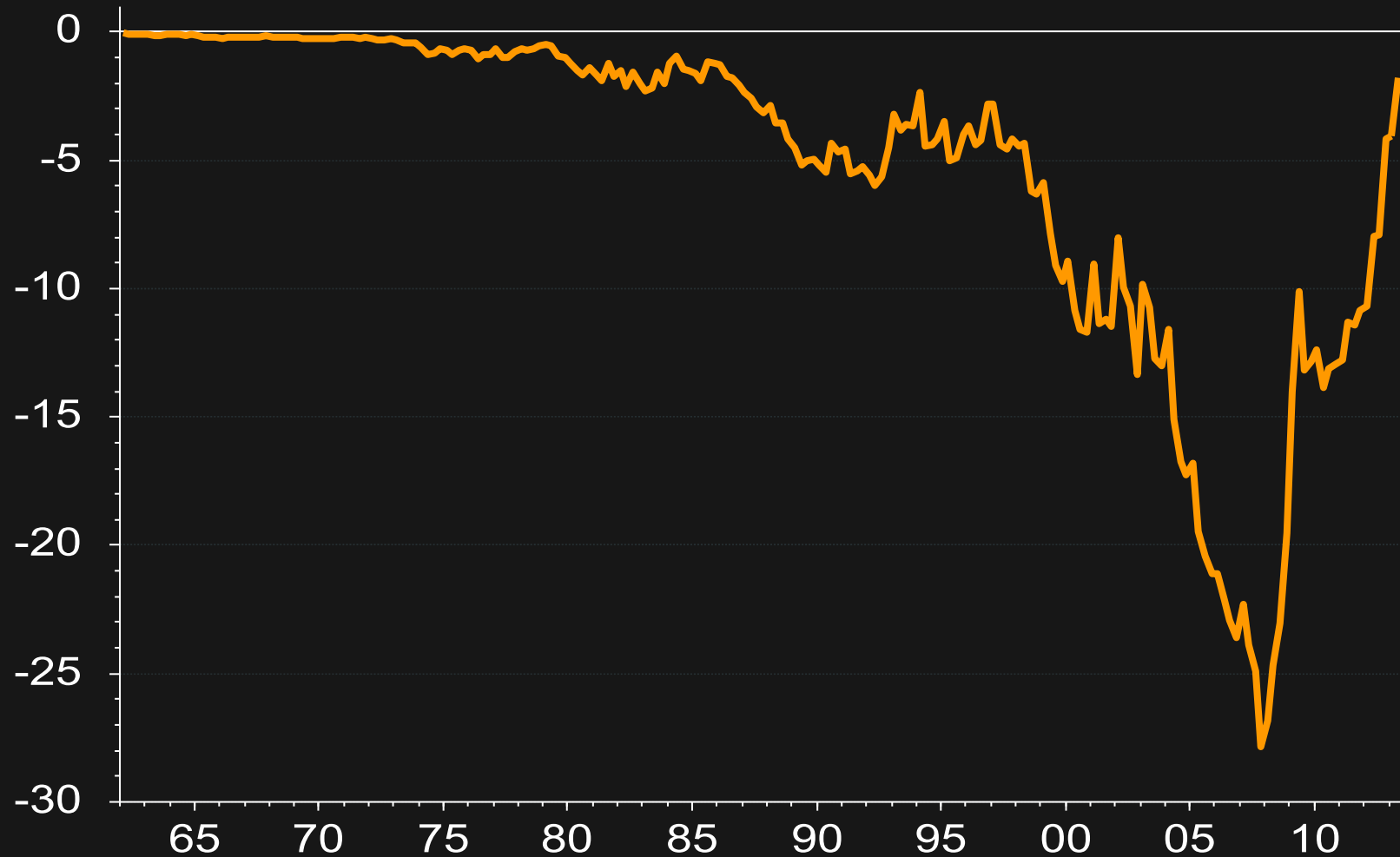
Variación **trimestral** e **interanual** de exportaciones de bienes y servicios:



Balanza comercial visible

Spain visible trade balance

EUR, billions

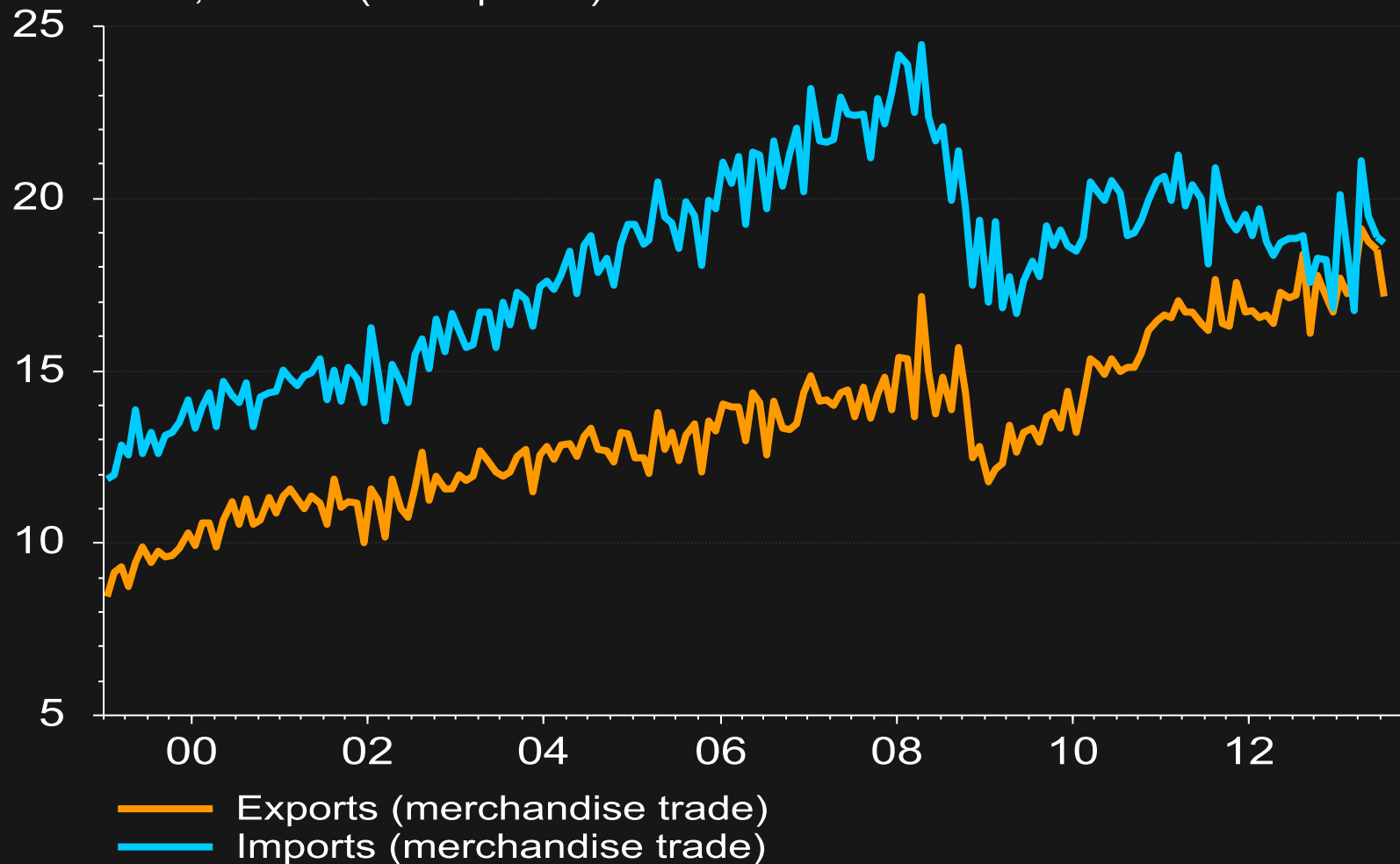


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Importaciones y exportaciones (miles de millones de euros)

Spain exports and imports

EUR, billions (2005 prices)

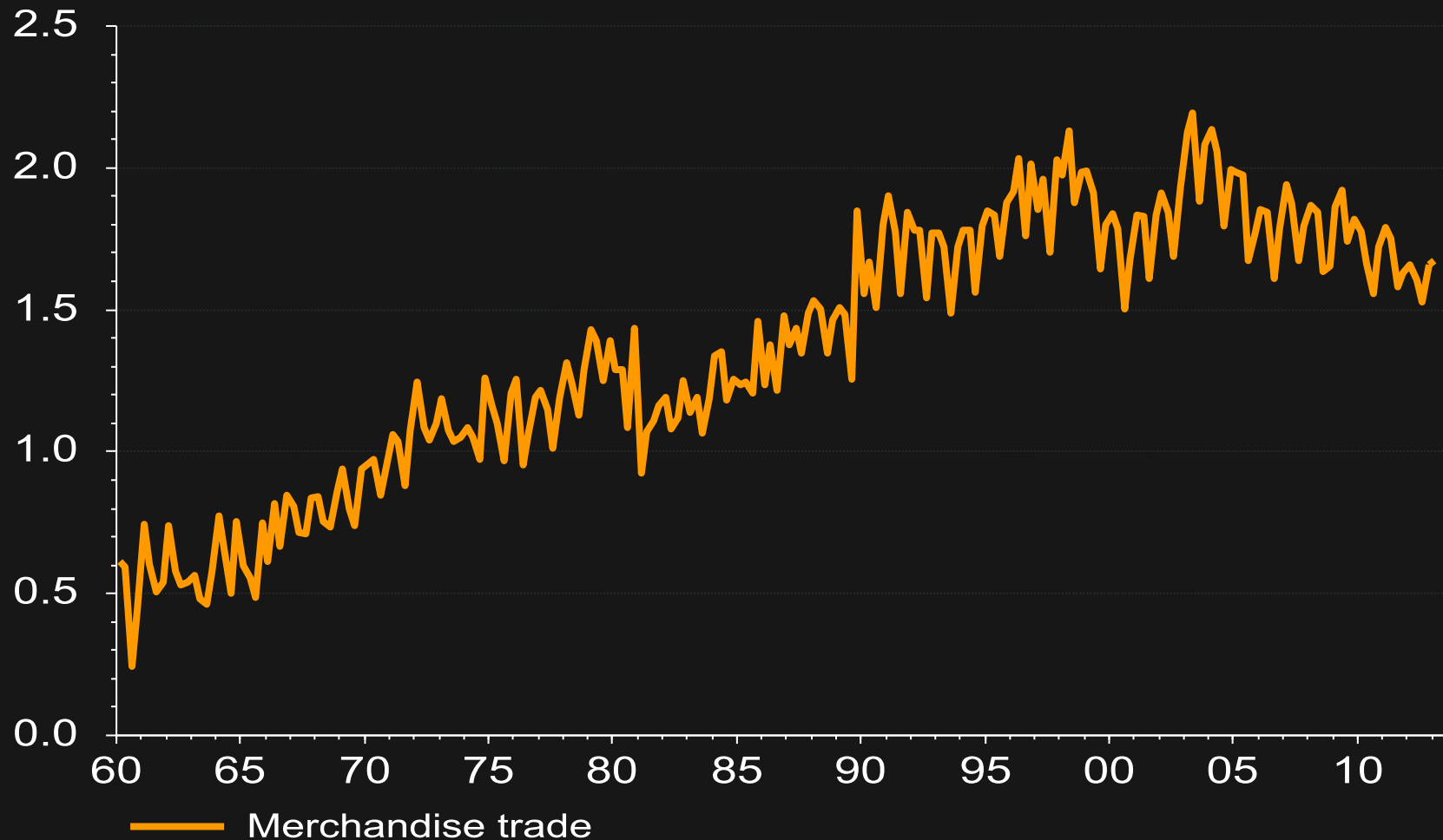


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Cuota mundial de las exportaciones españolas

Spain share of world exports

Per cent

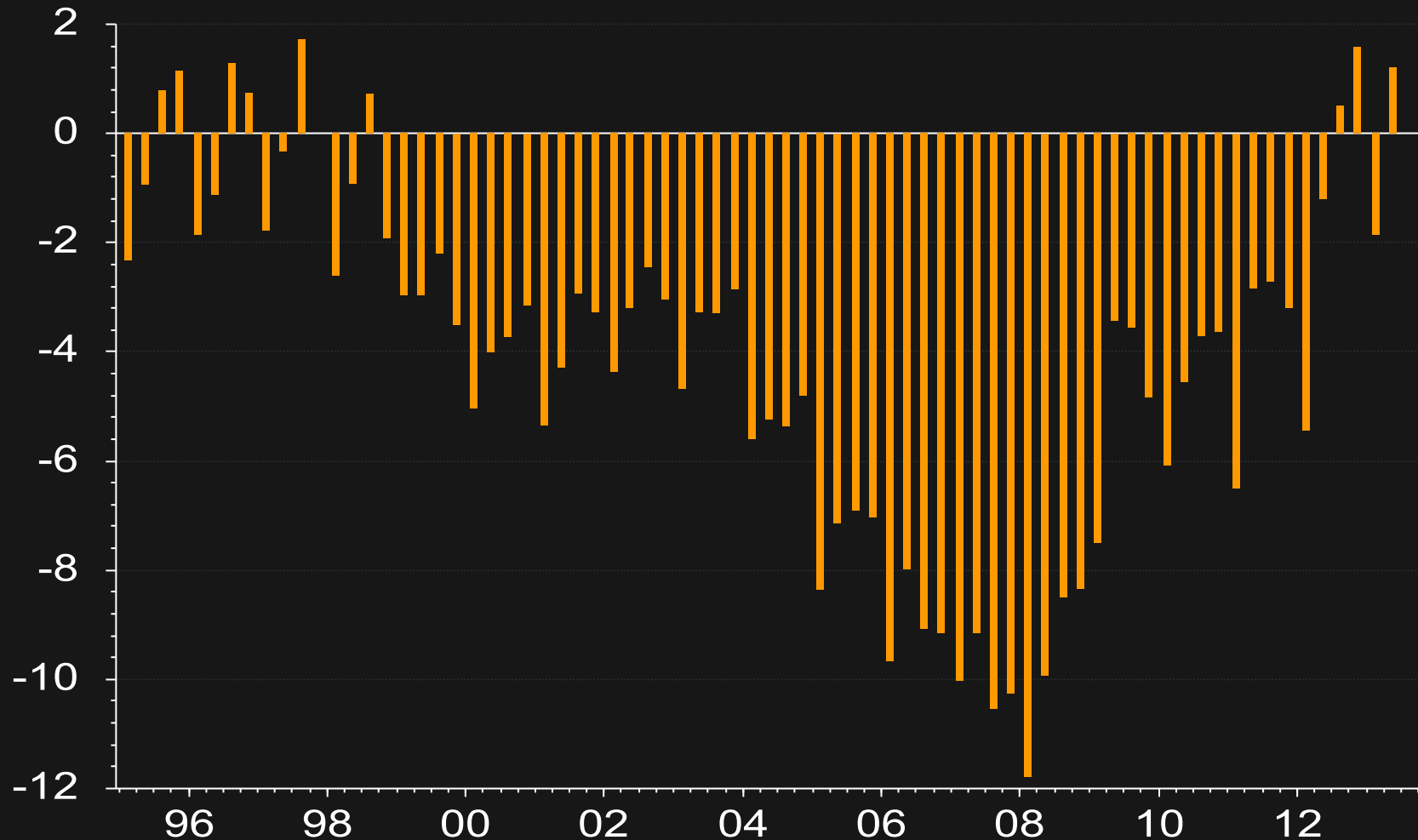


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Balanza por cuenta corriente de déficit a superávit y sin devaluar: 13 puntos de PIB

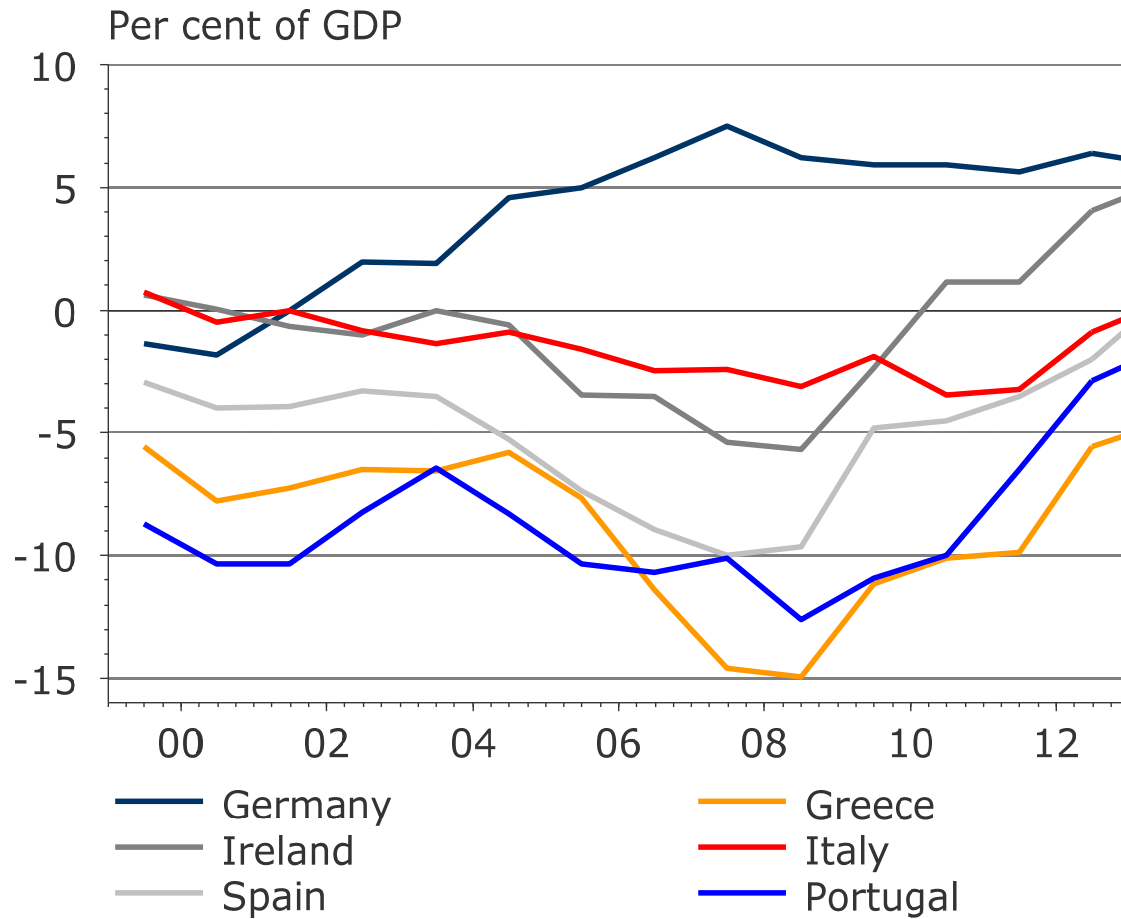
Spain current account balance

Per cent of GDP



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Aunque España no es la única

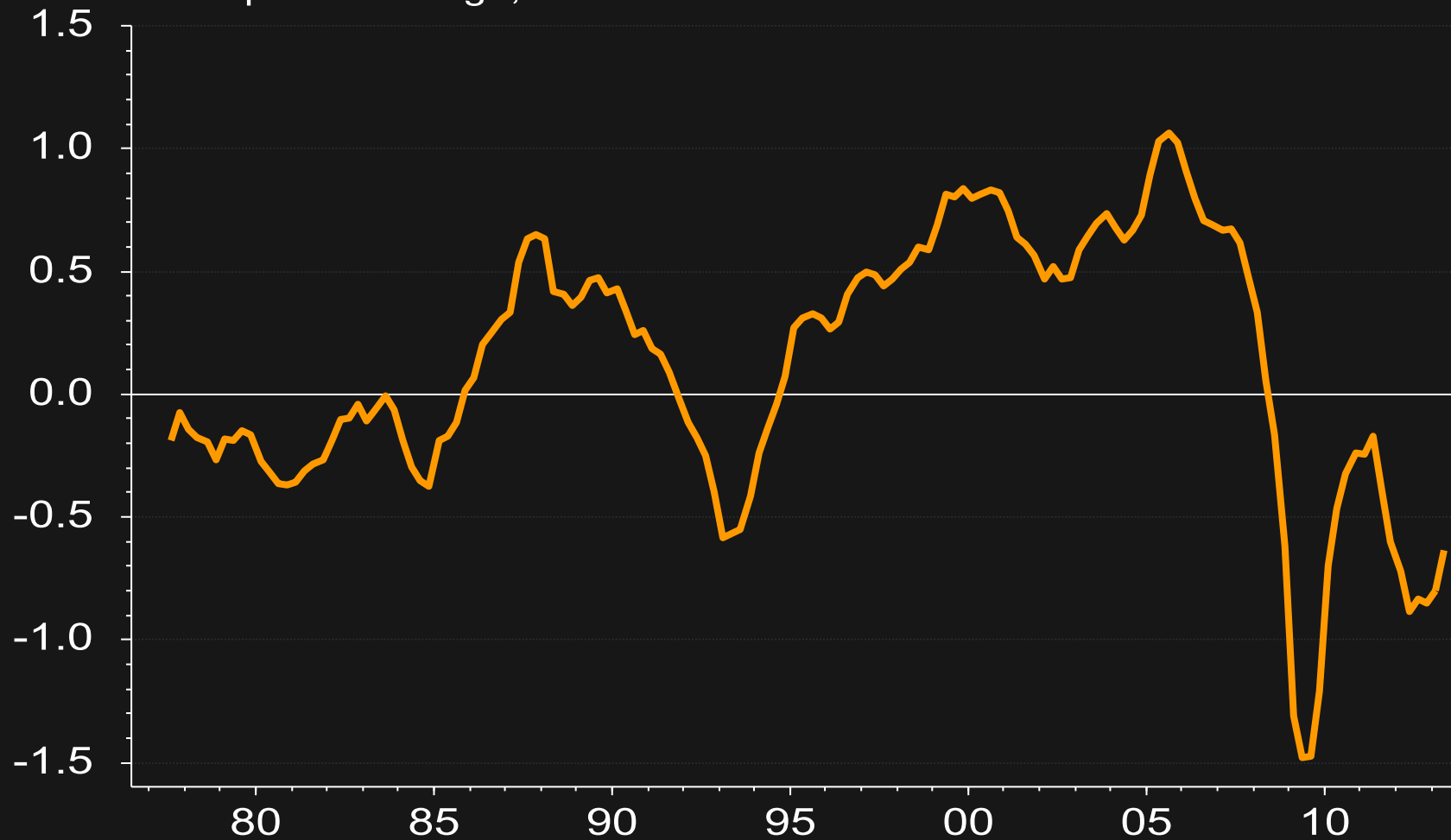


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Empleo

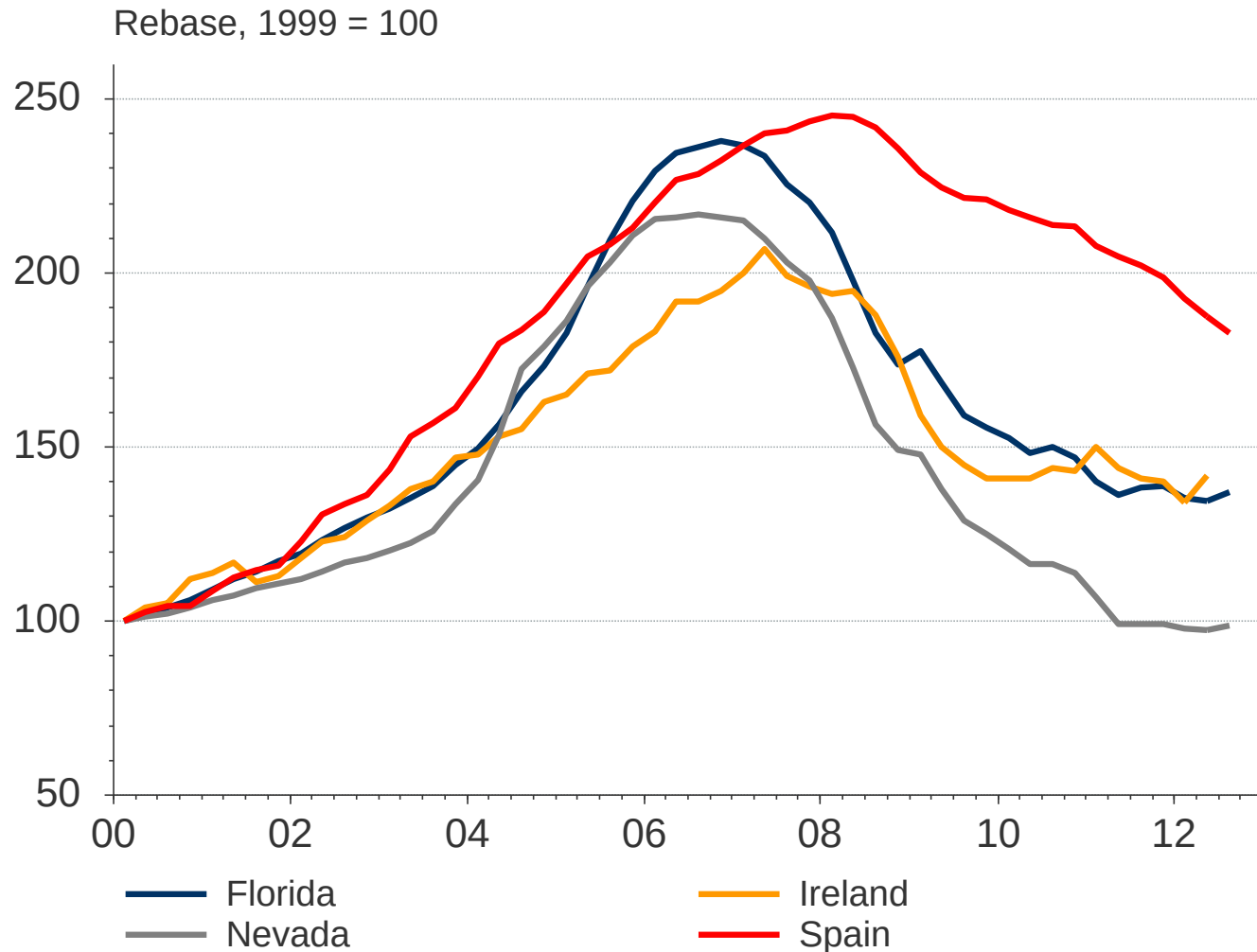
Spain employment

Four-quarter change, millions



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

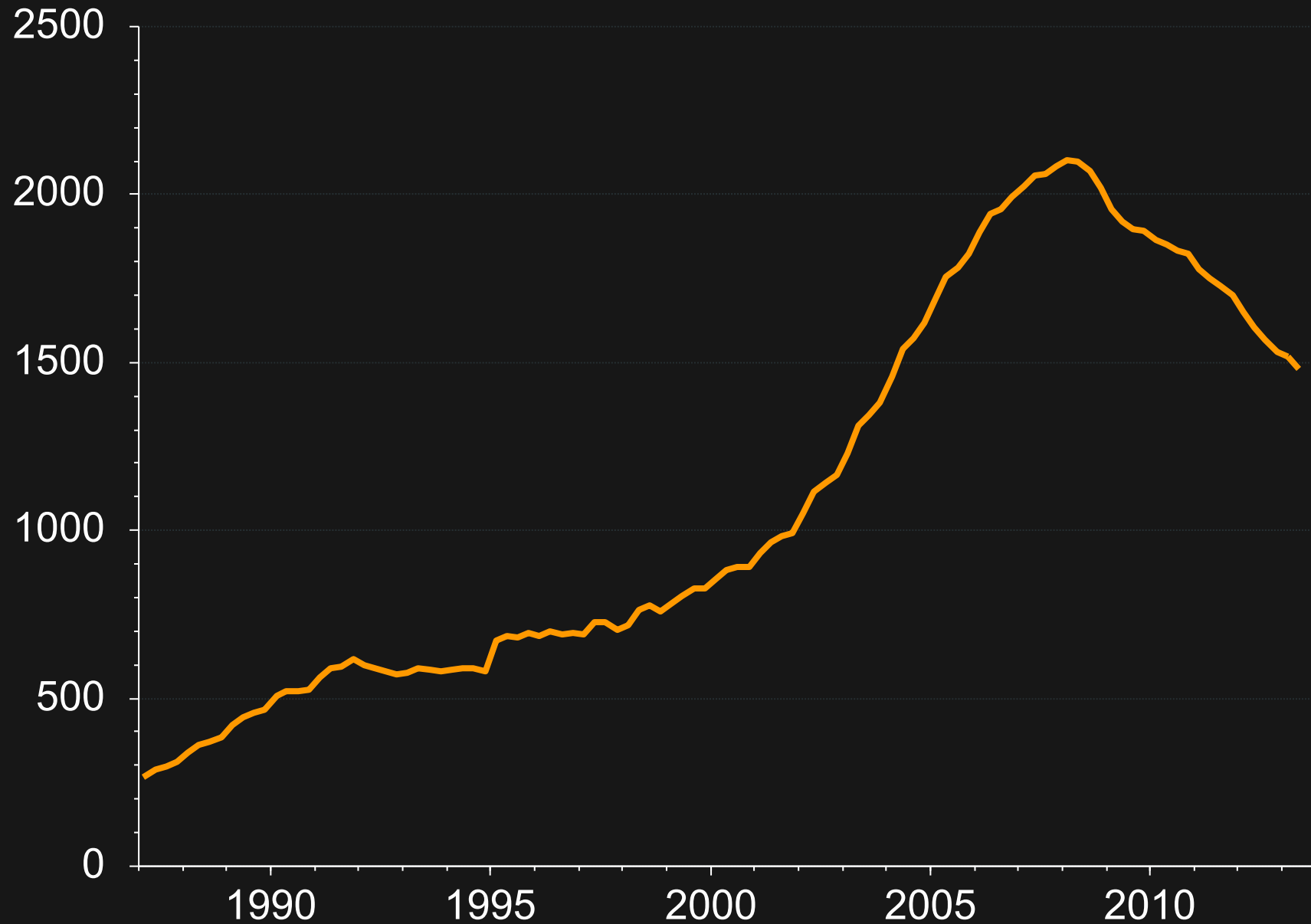
Precio de la vivienda - boom y caída



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Spain house prices per square metre

EUR

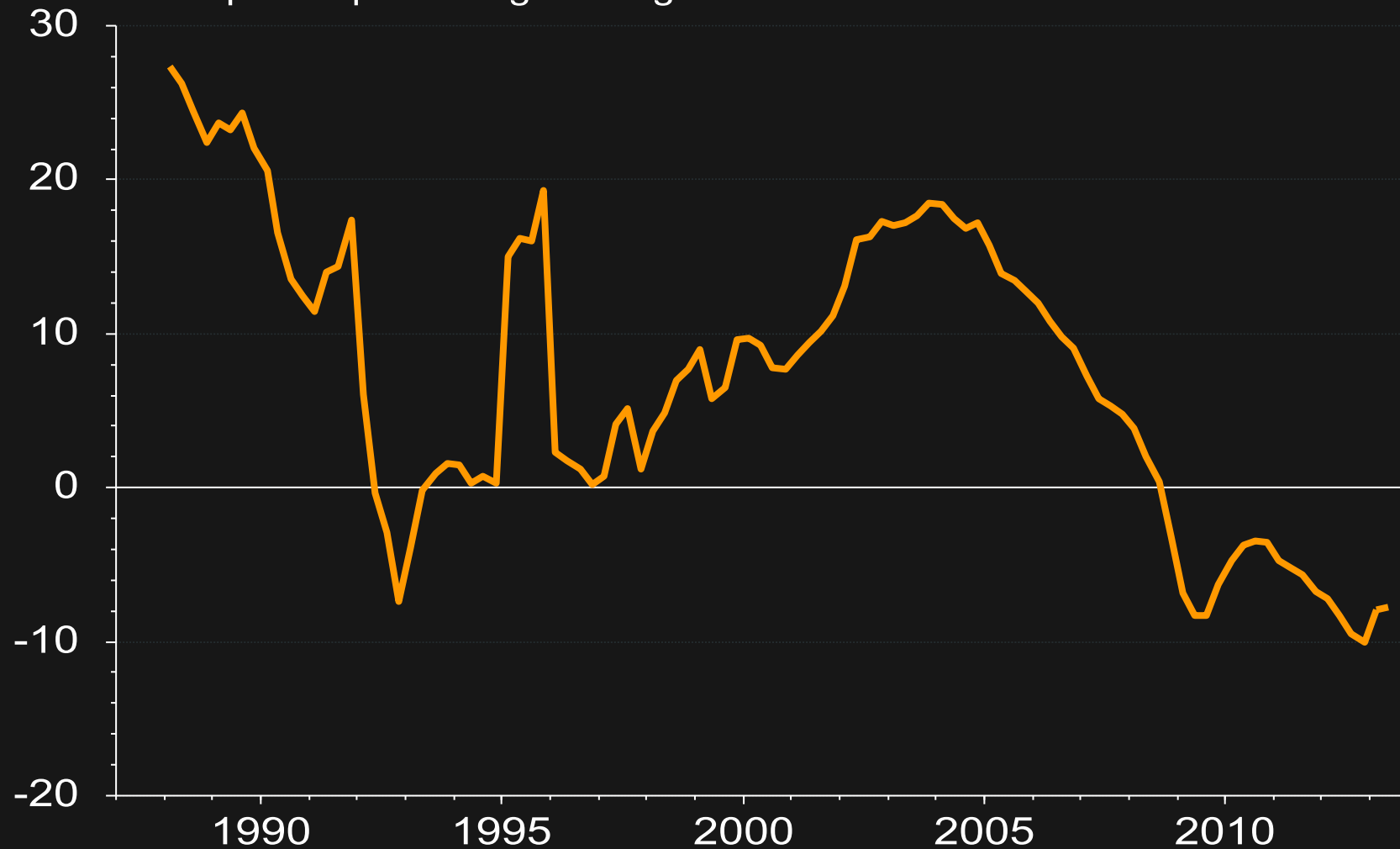


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Variación interanual de precio de la vivienda

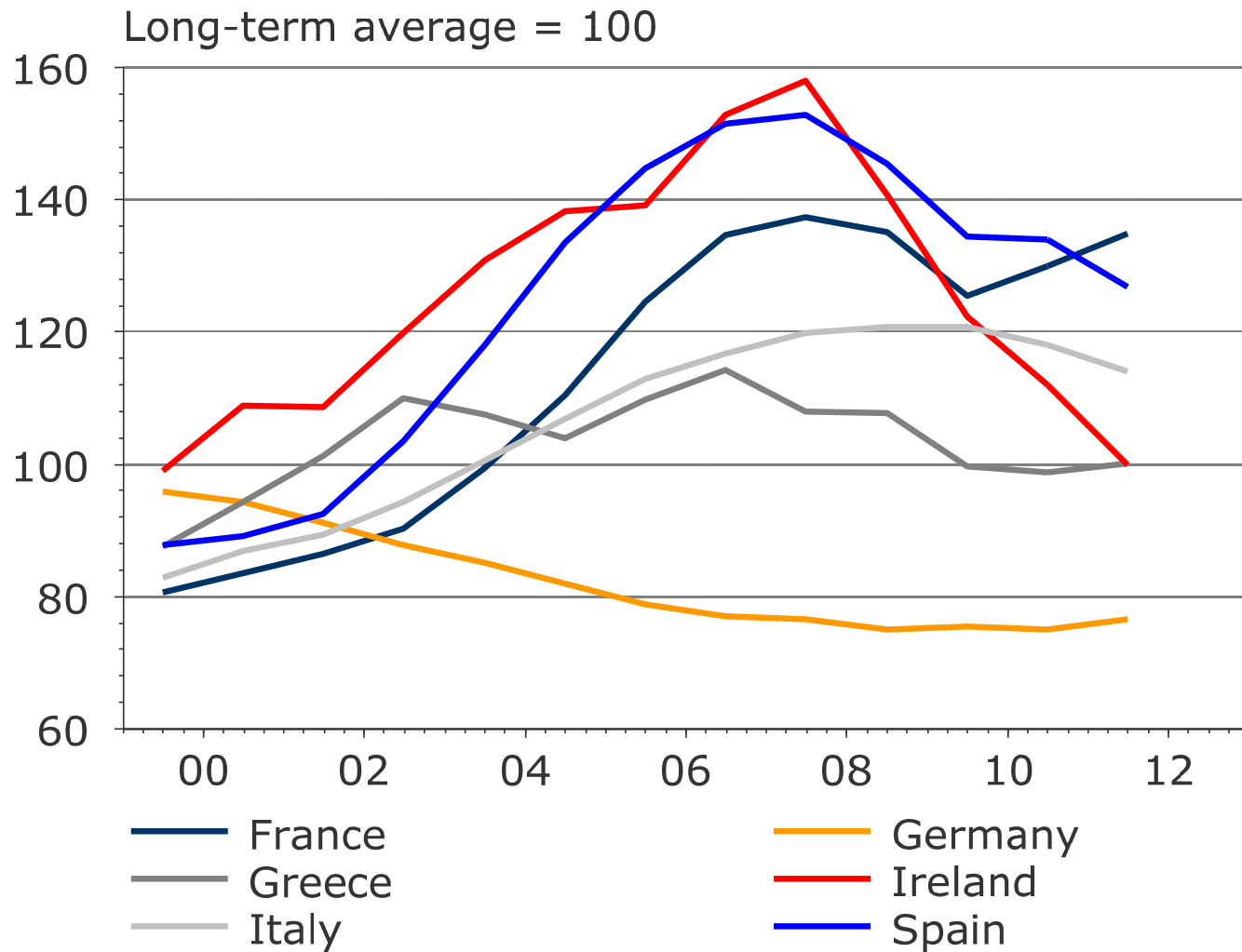
Spain house price inflation

Four-quarter percentage change



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

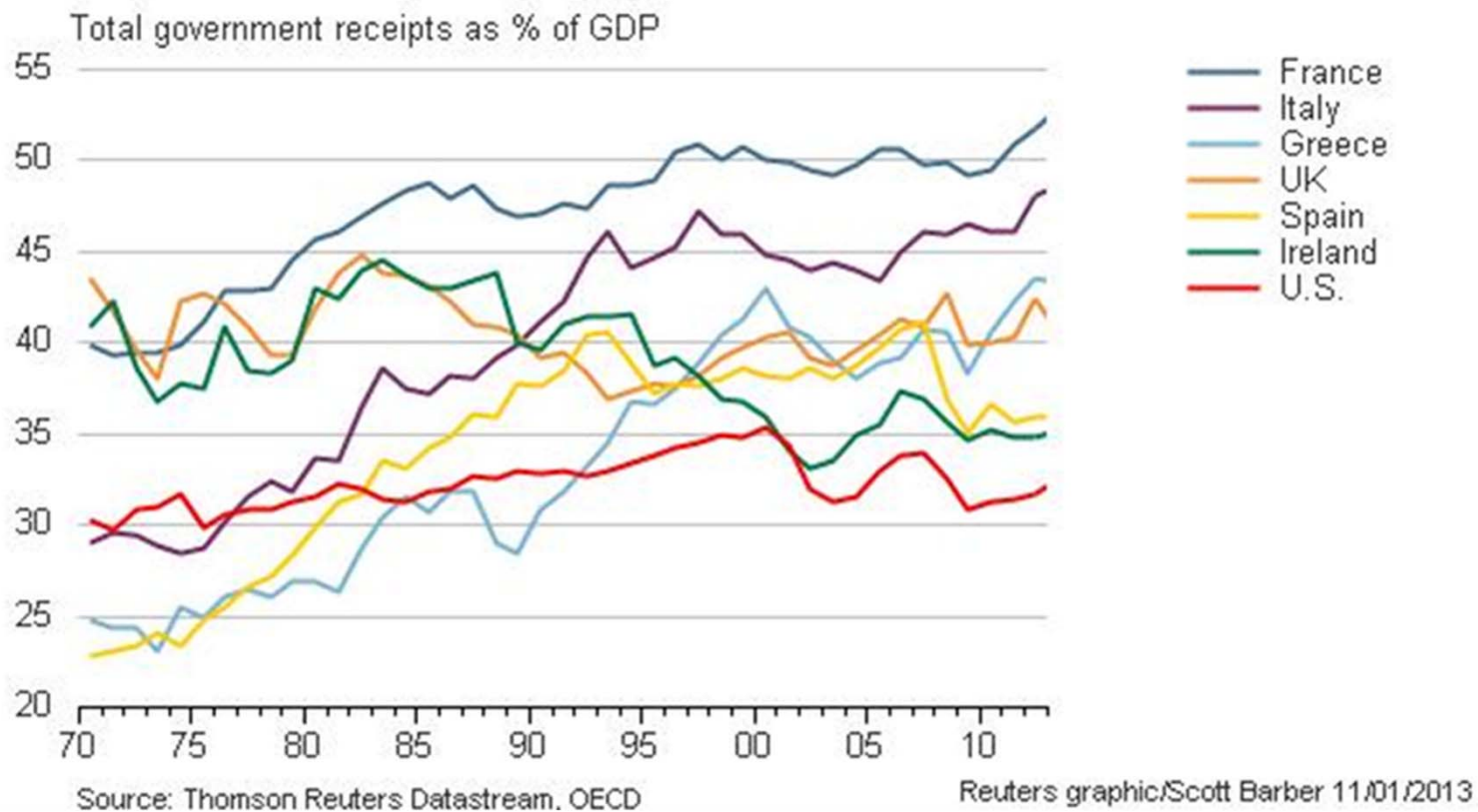
House price-to-income ratios



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Menor presión fiscal que otros países del entorno

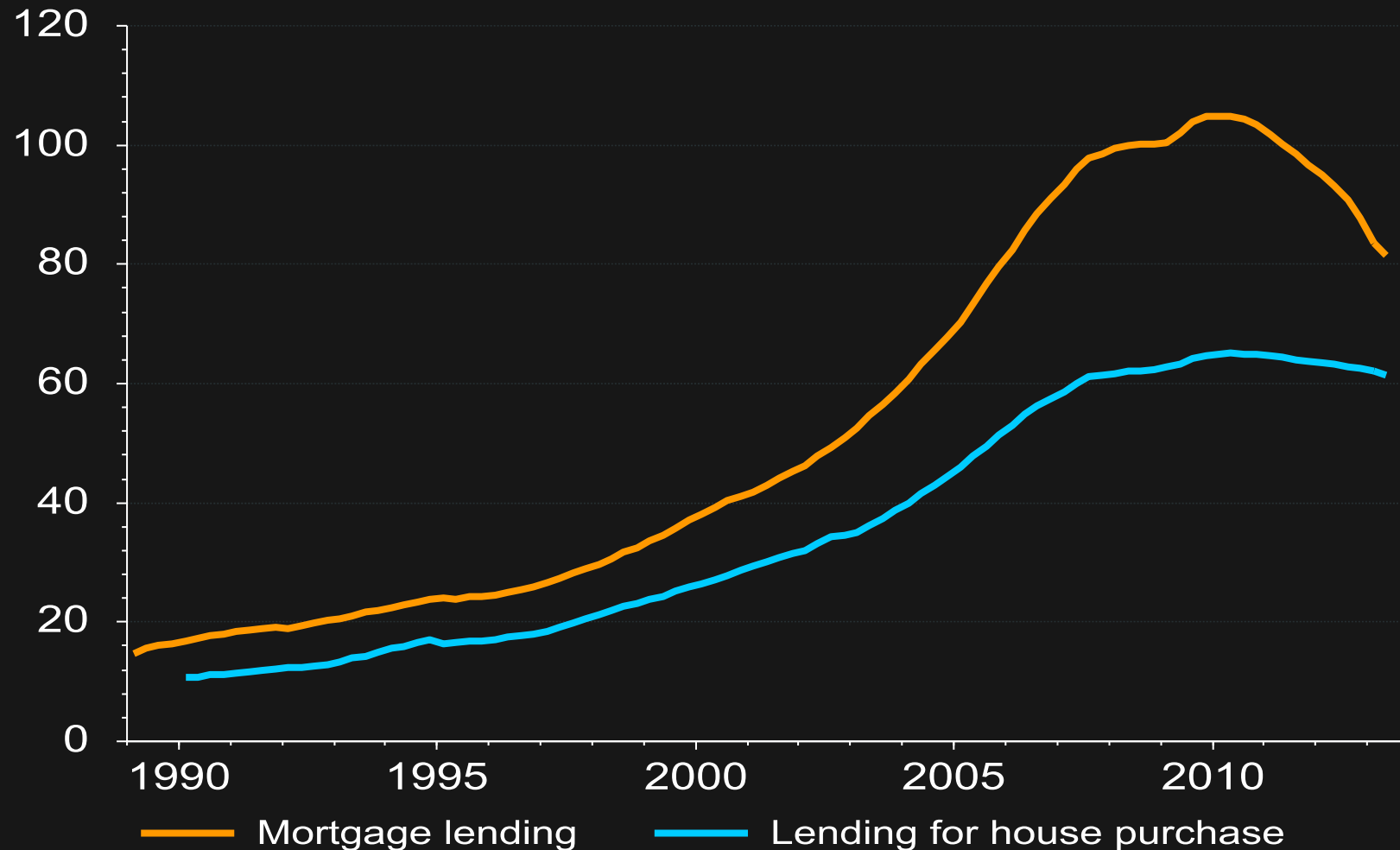
Government receipts as % of GDP



Préstamos hipotecarios

Spain real estate lending

Per cent of GDP



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

IPC

Spain CPI

Twelve-month percentage change



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Spain IBEX 35

Price return index, thousands



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Spain IBEX 35 price / earnings



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

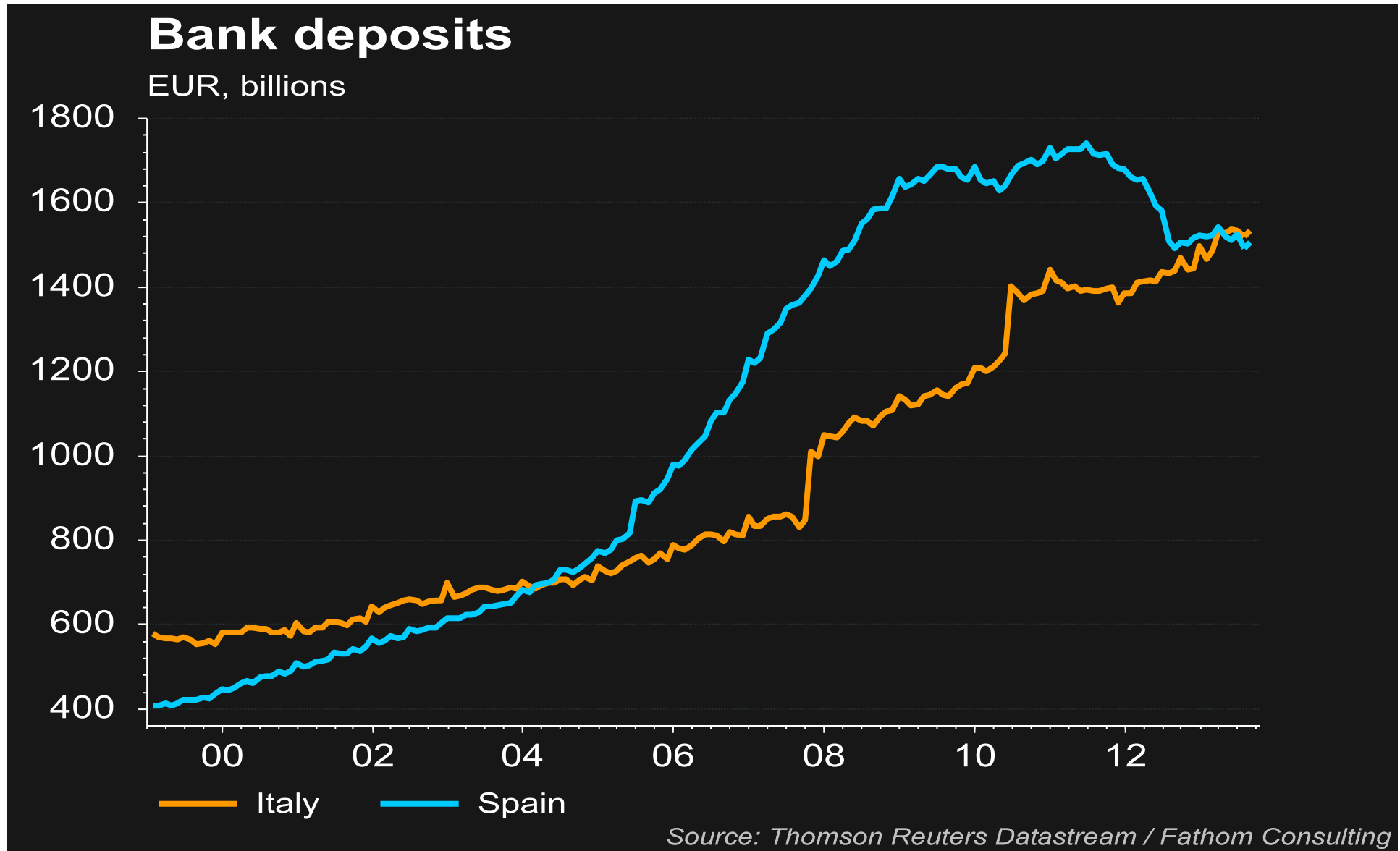
Spain 10Y gov. bond spread over Bunds

Percentage points



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

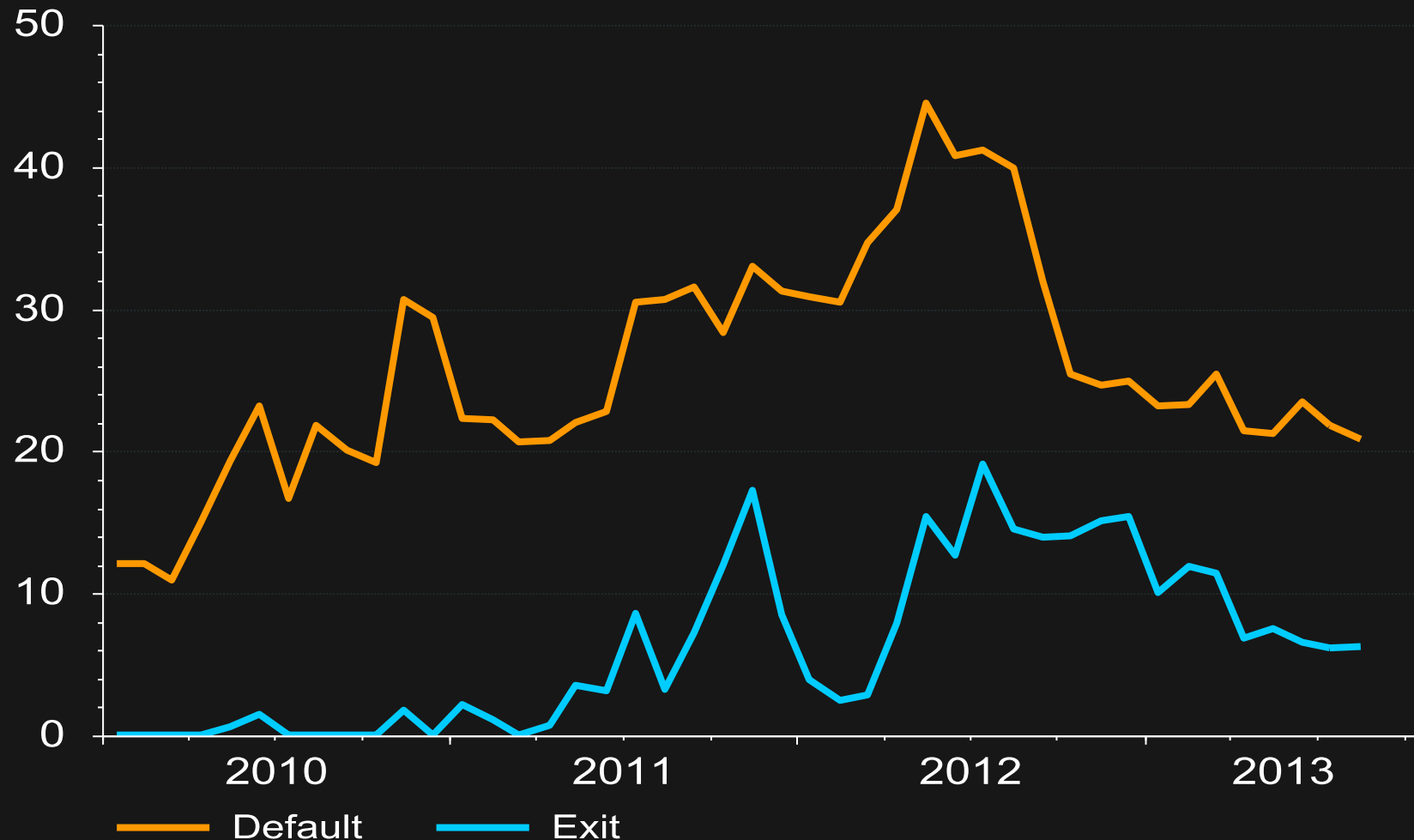
Depósitos bancarios



España: probabilidad de impago de la deuda y de salida del euro

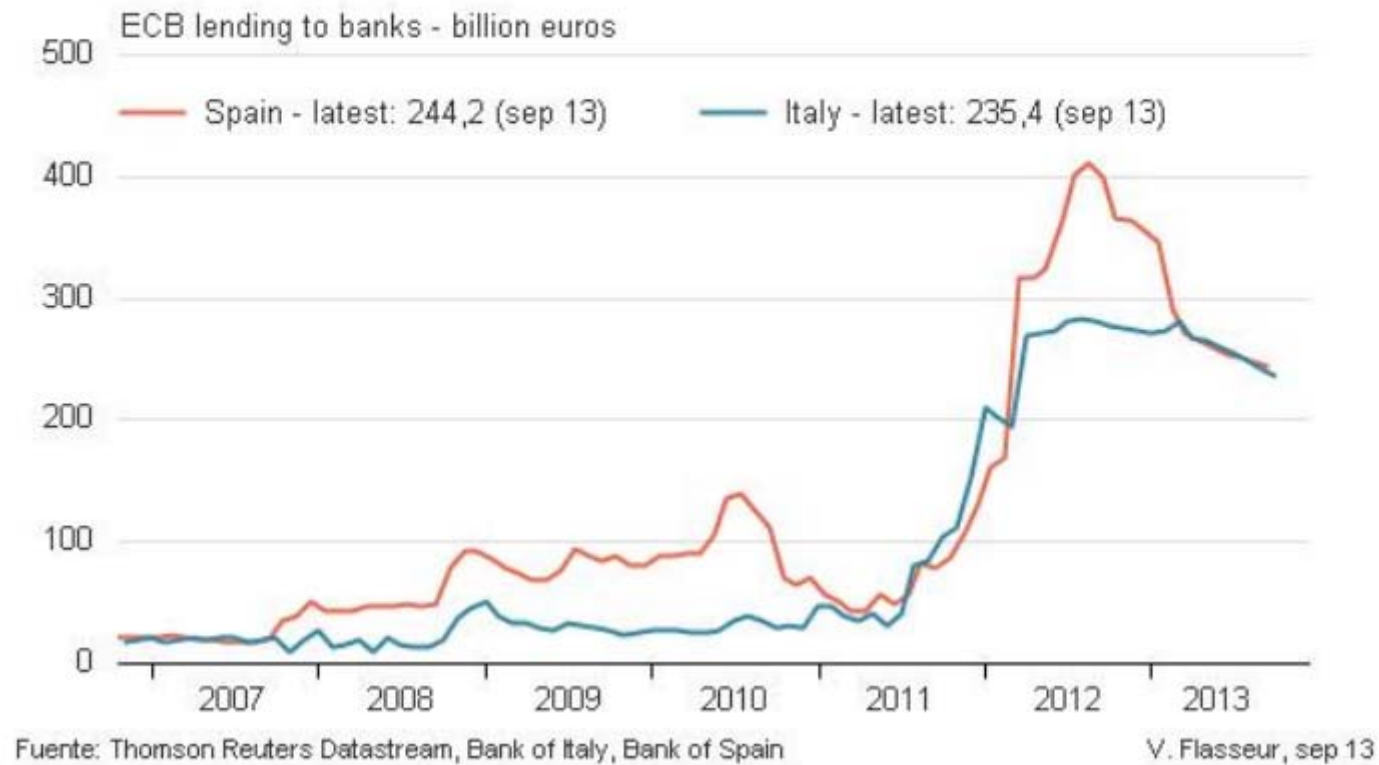
Spain probabilities of default & exit

Per cent



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

ECB lending to Italian & Spanish banks



Spain retail sales

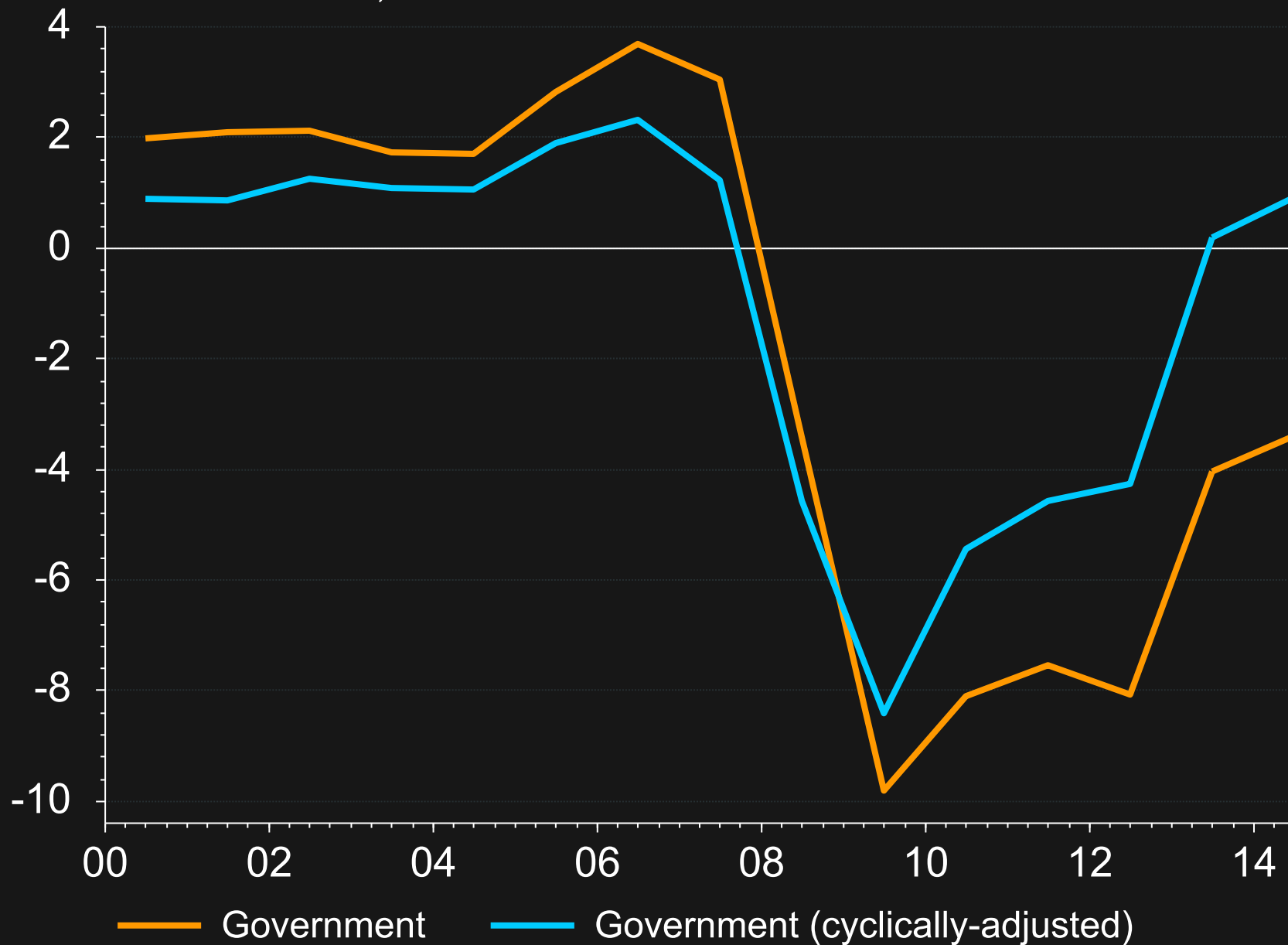
Percentage changes



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Spain primary balance

Per cent of GDP, inc. OECD forecast



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Spain benchmark government bonds

Yield, per cent



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Spain 10Y government bond

Yield, per cent



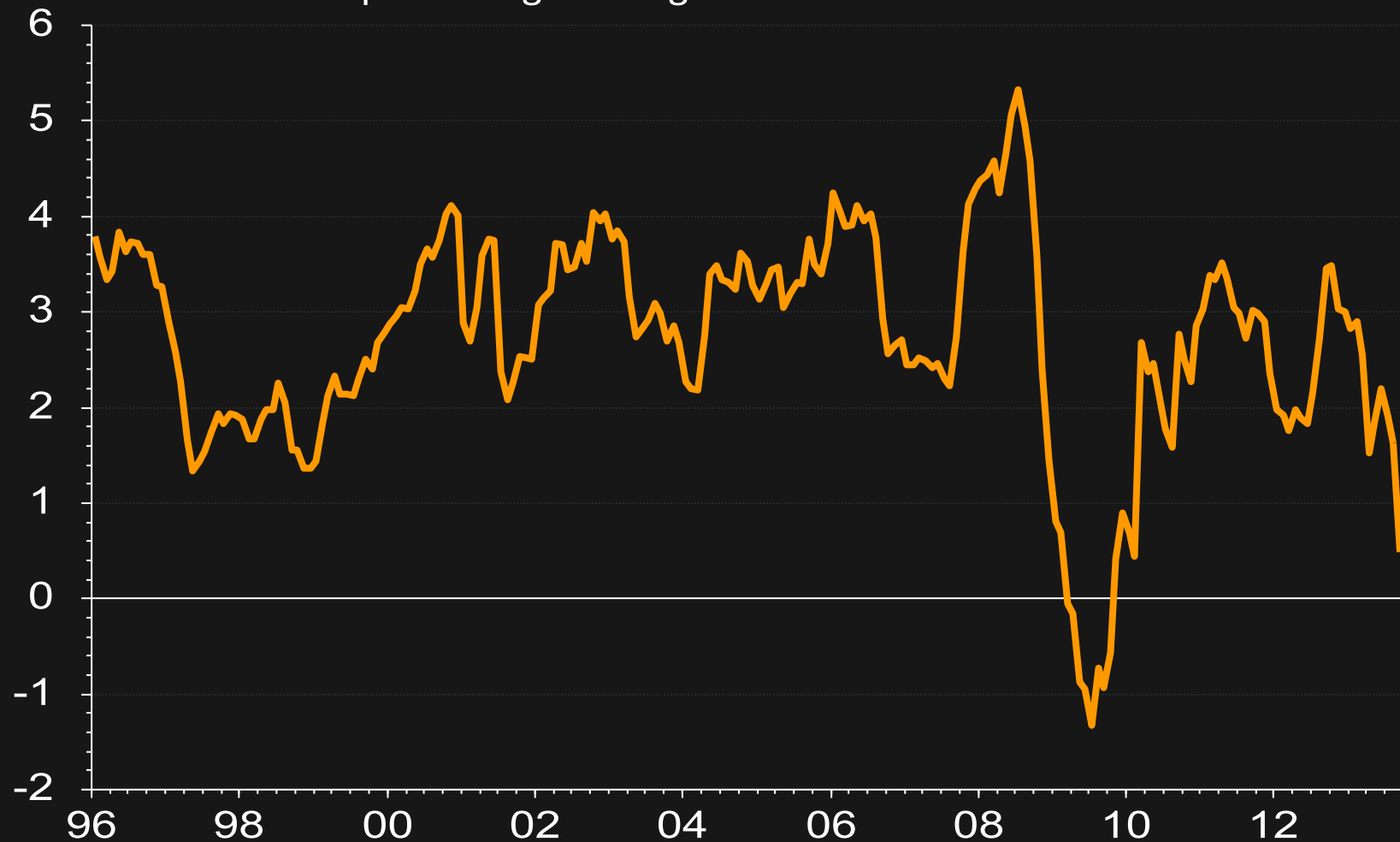
Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Señales ambiguas

IPC

Spain CPI

Twelve-month percentage change



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

IPC: global y subyacente

Spain consumer prices

Twelve-month percentage changes

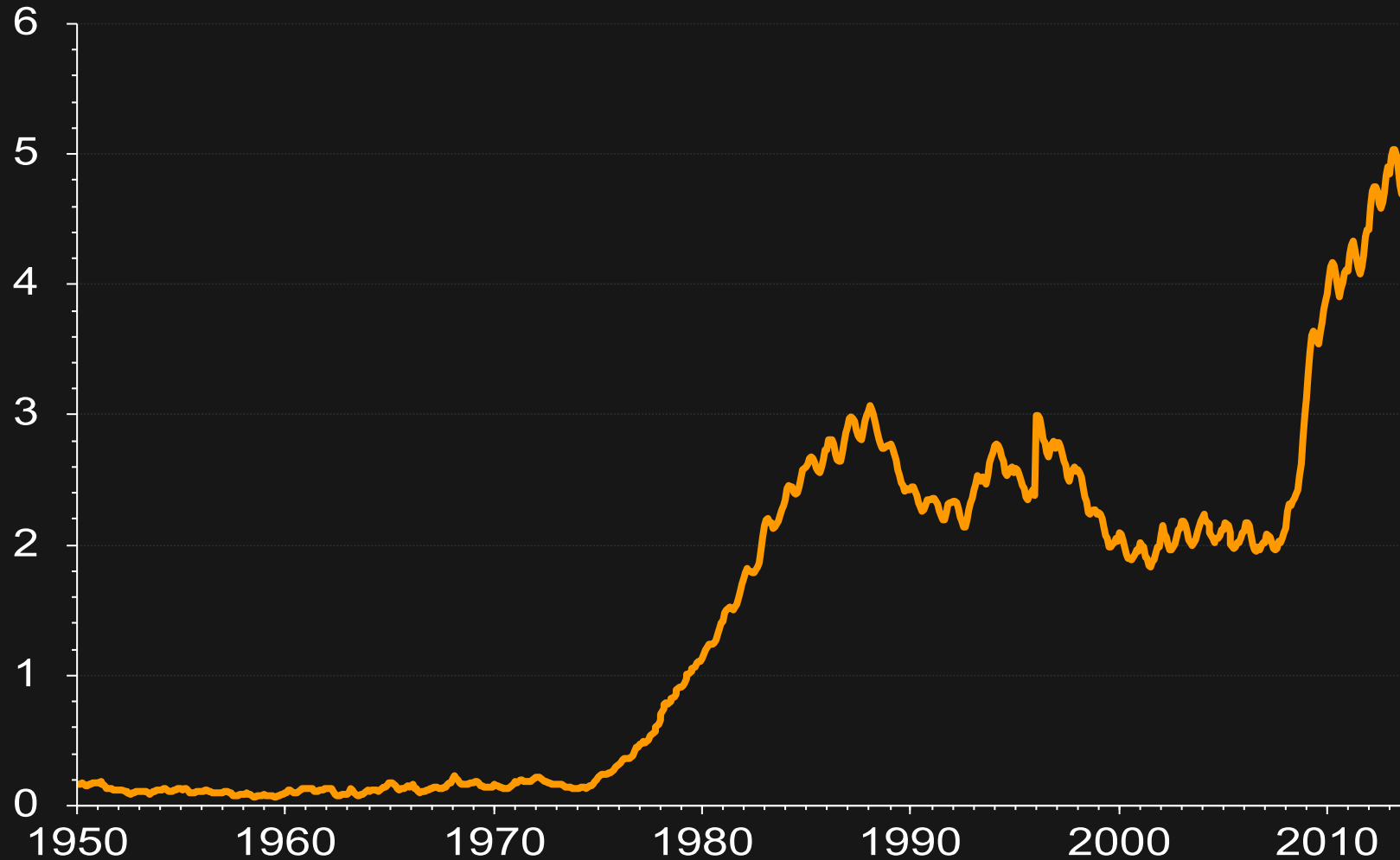


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Paro registrado

Spain unemployment level

Millions

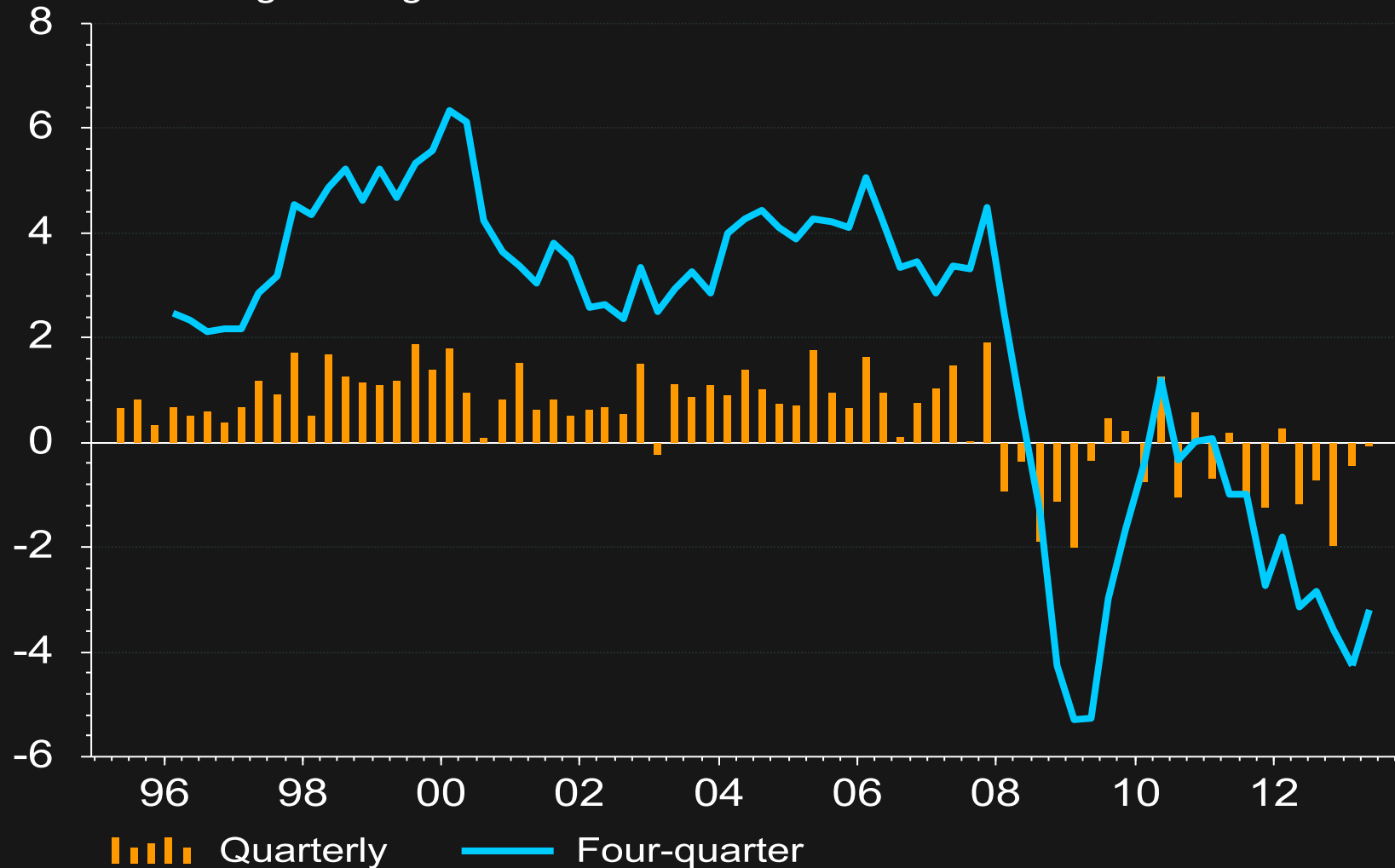


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Consumo de las familias

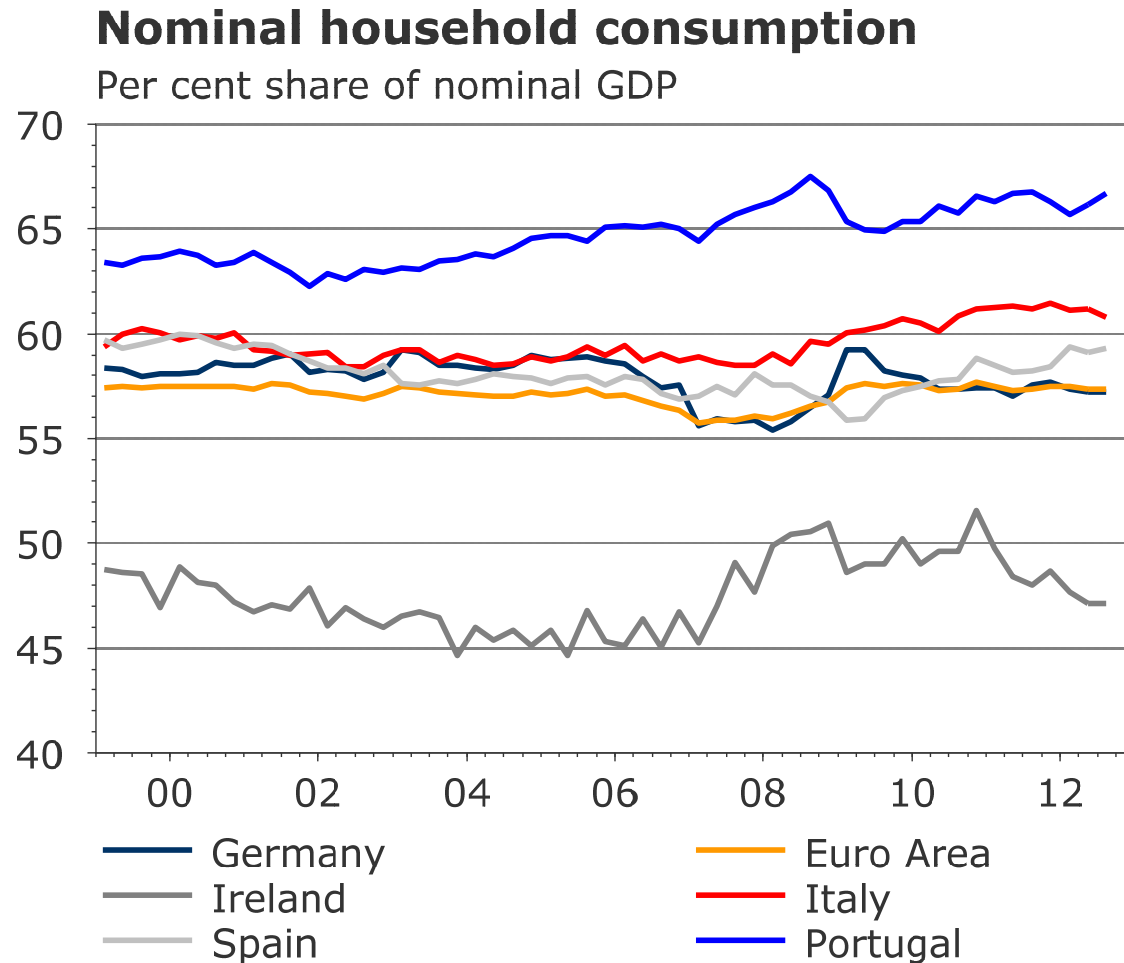
Spain household consumption

Percentage changes



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Aunque en términos nominales el consumo familiar se ha mantenido bastante bien

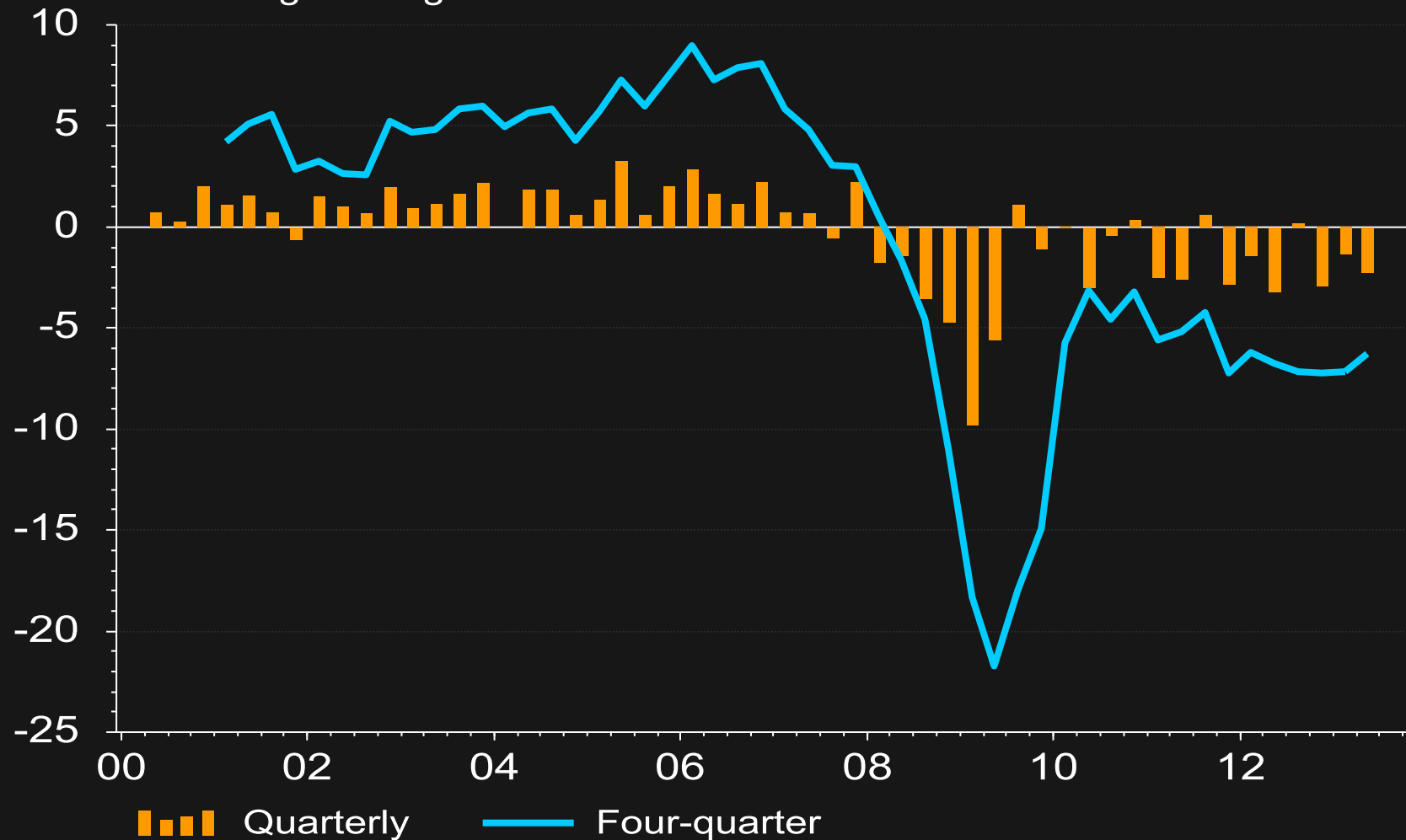


Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Inversión

Spain investment

Percentage changes



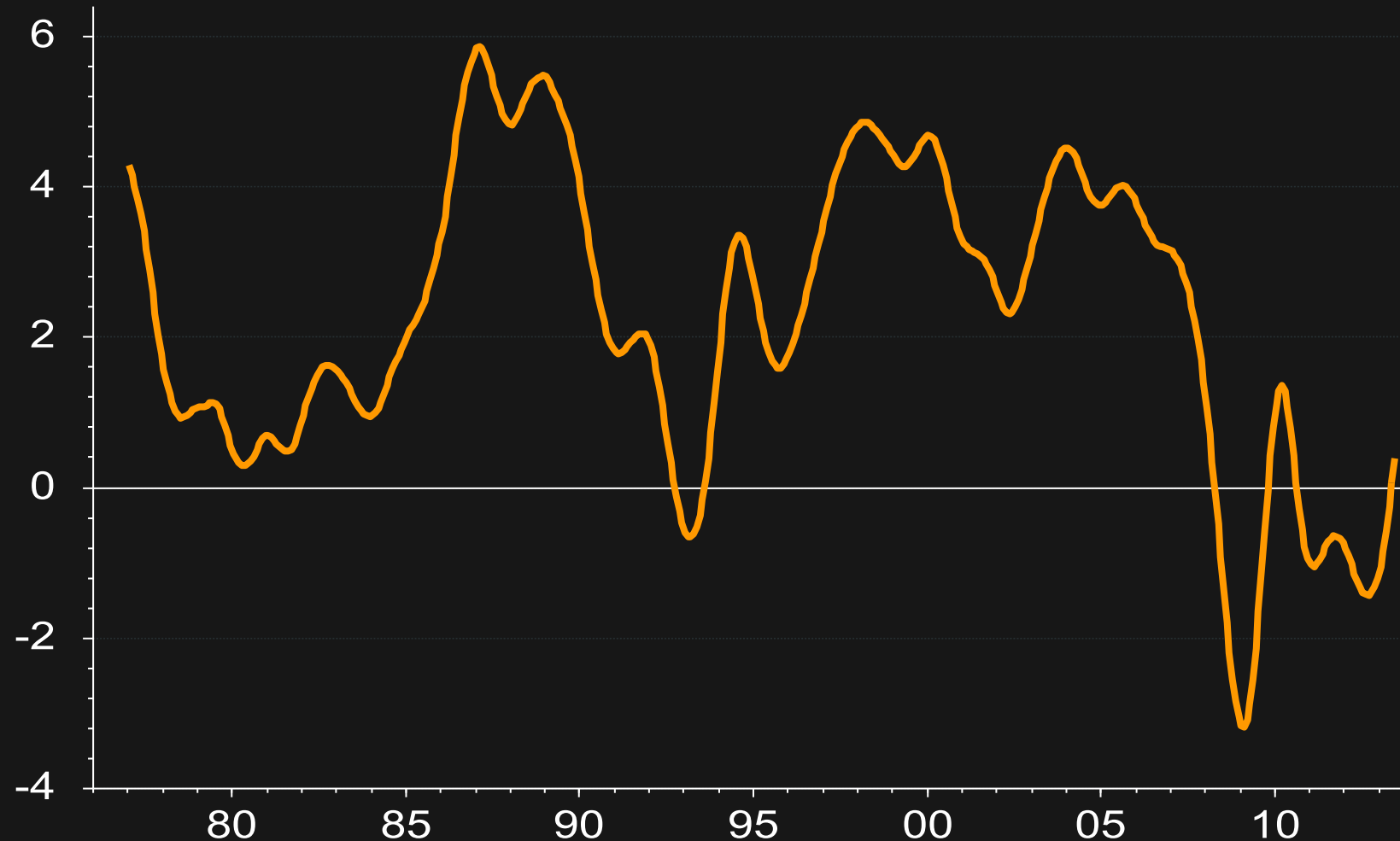
Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

¿Que dicen los indicadores adelantados?

Indicador adelantado compuesto

Spain composite econ. leading indicator

Twelve-month percentage change



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Indicador de estado de ánimo

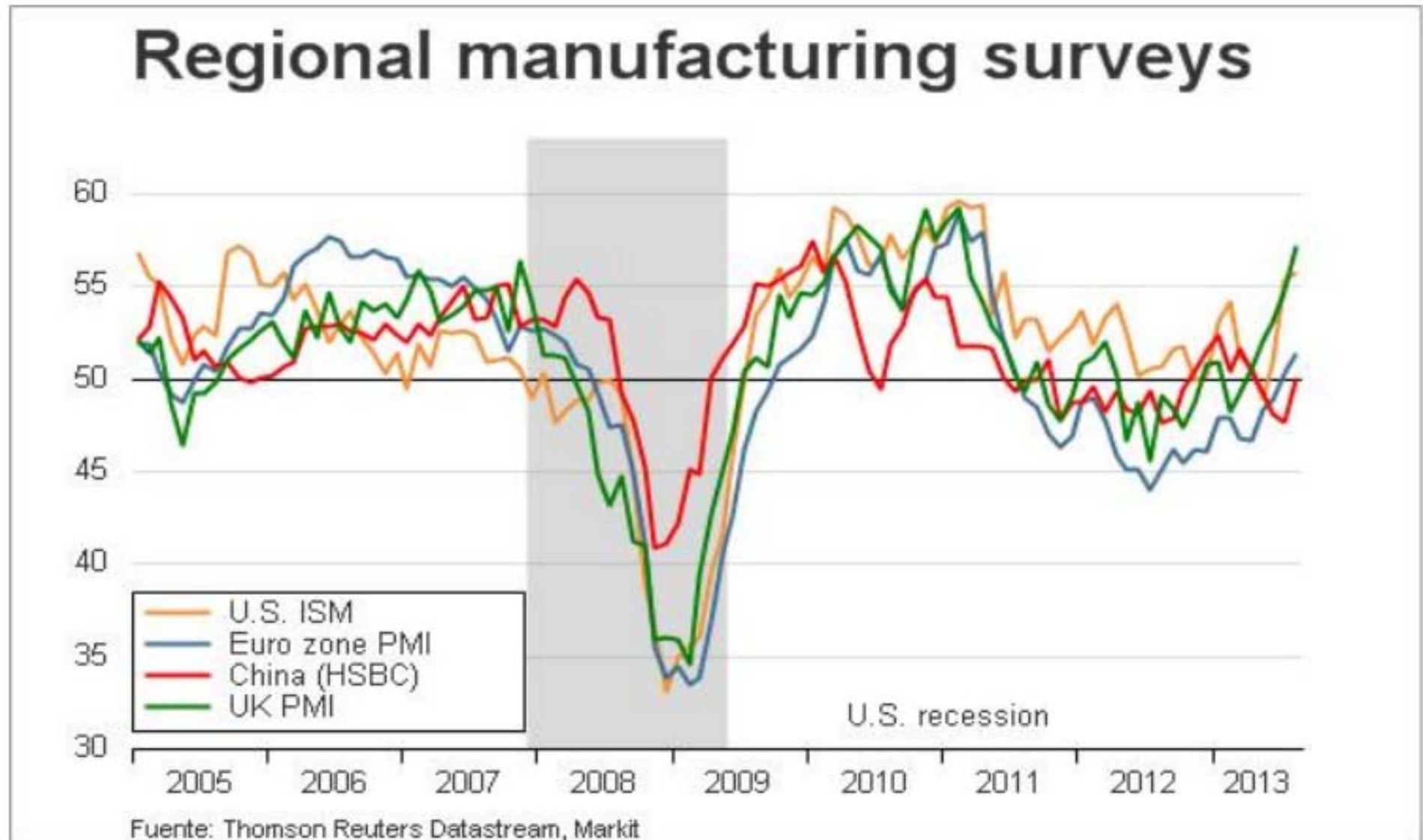
Spain economic sentiment indicator

Net balance



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Indicadores adelantados manufactureros por zonas del mundo

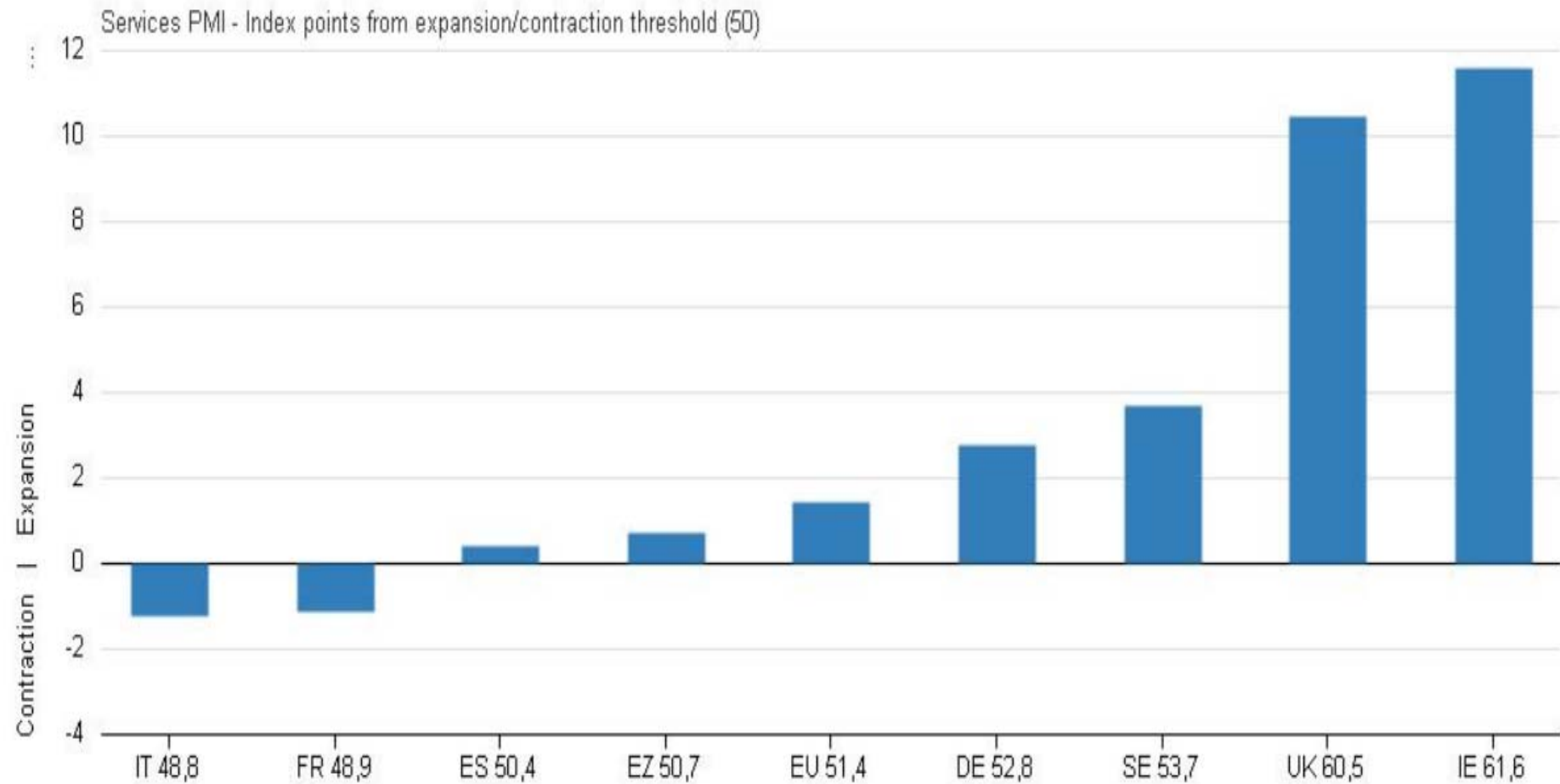


Producción manufacturera: España



Los servicios: en recesión en septiembre

European services PMIs

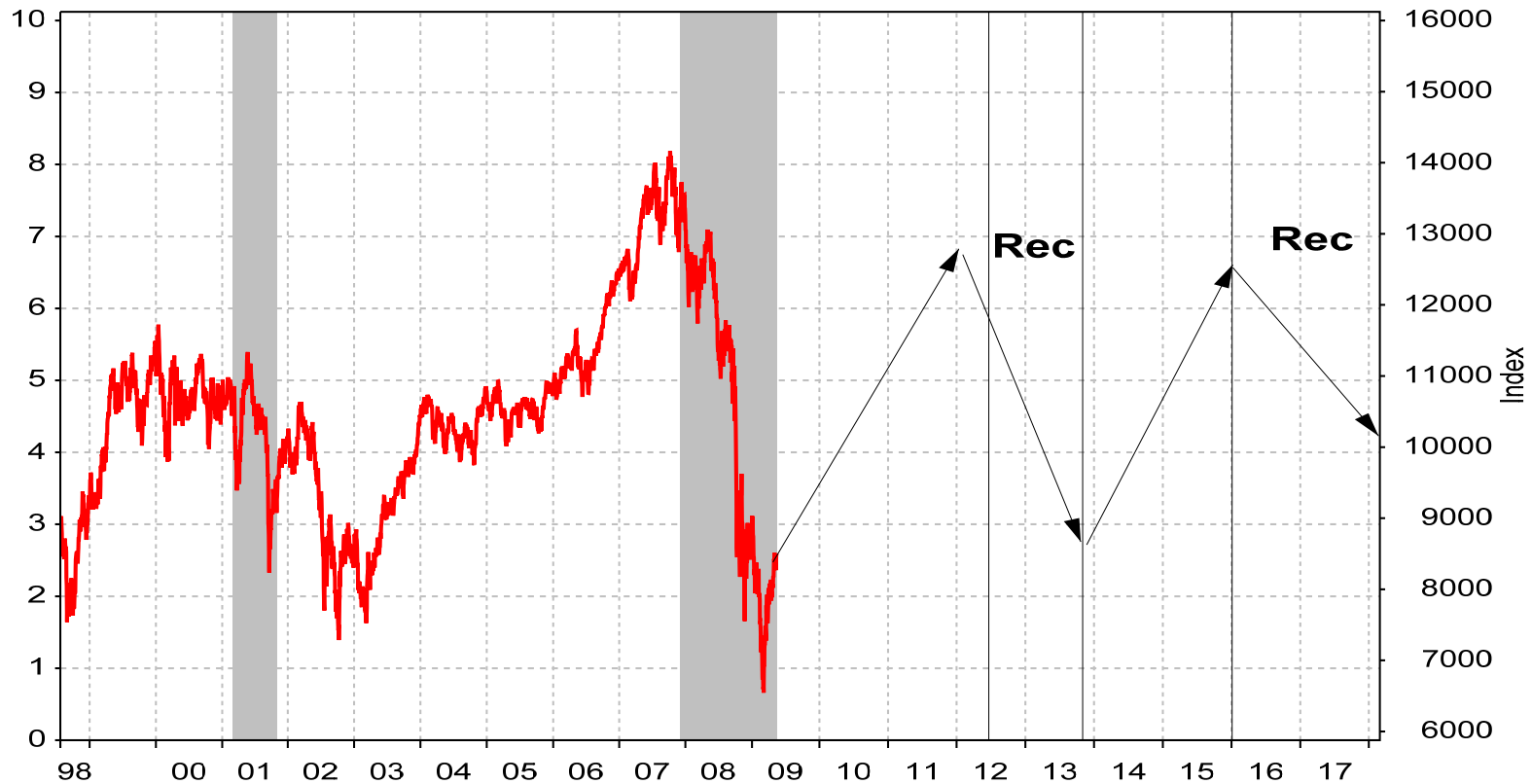


Rumbo a la última fase de la crisis

- ¿A qué otra crisis se parece ésta?. ¿Cuál será su desenlace?
- Frecuencia de las recesiones
- Los cinco próximos años

ASOMÁNDOSE AL FUTURO (Thomson Reuters mayo 2009)

United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return,
Close, USD

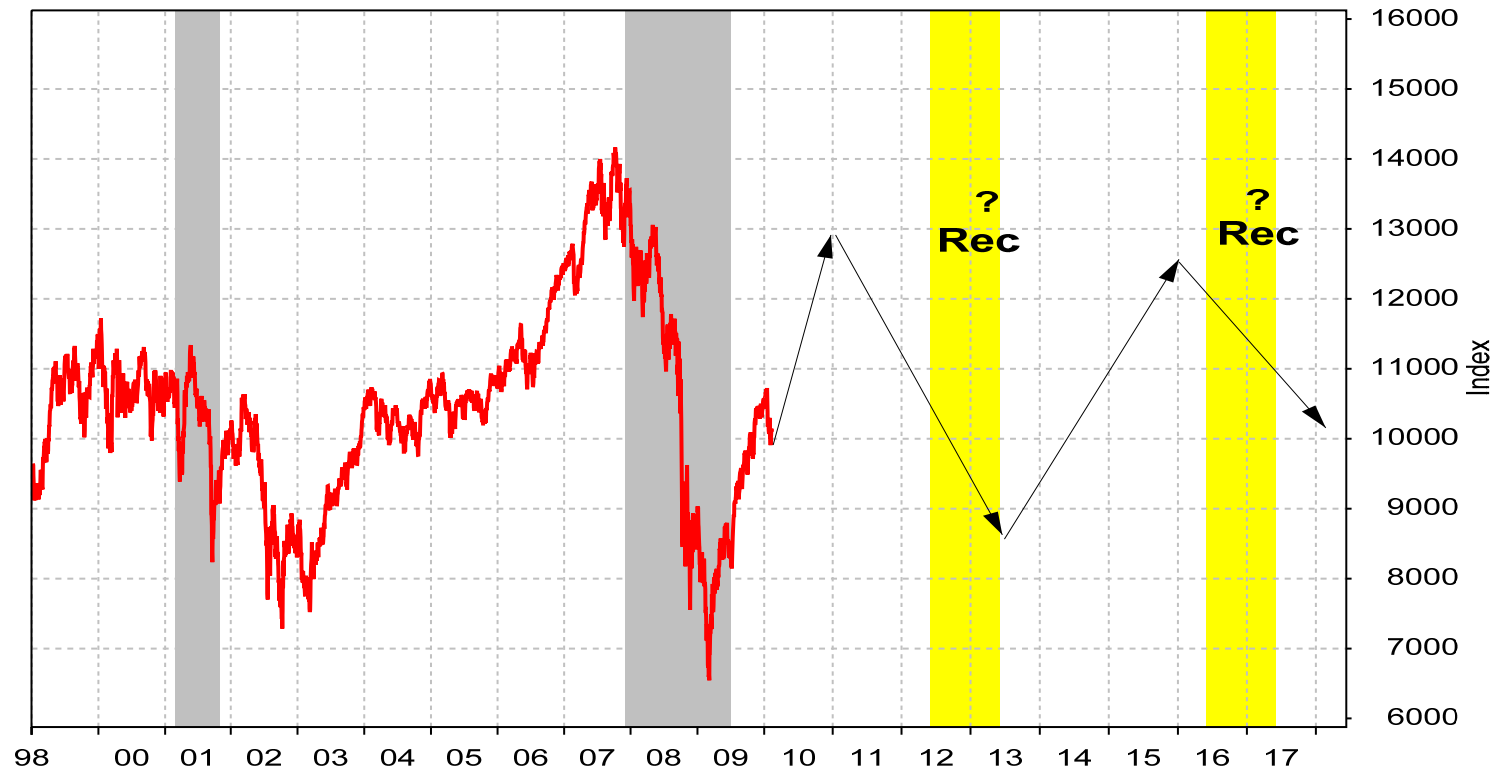


Fuente: Thomson Reuters

HIPÓTESIS DE TRABAJO

(CFA Institute, Praga febrero-2010)

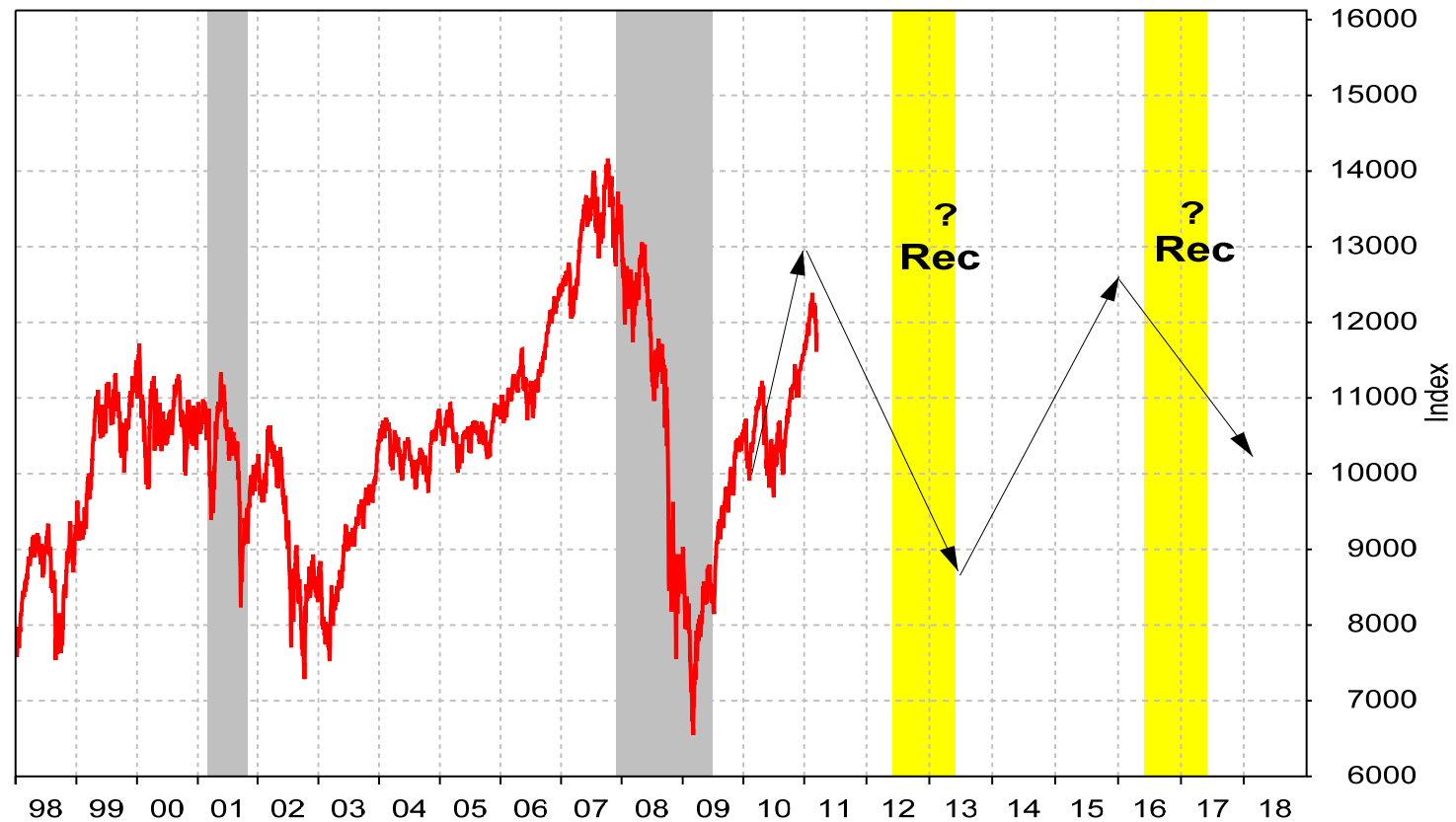
United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return,
Close, USD



Source: Thomson Reuters

HIPÓTESIS DE TRABAJO (CFA Institute, Madrid 22-marzo-2011)

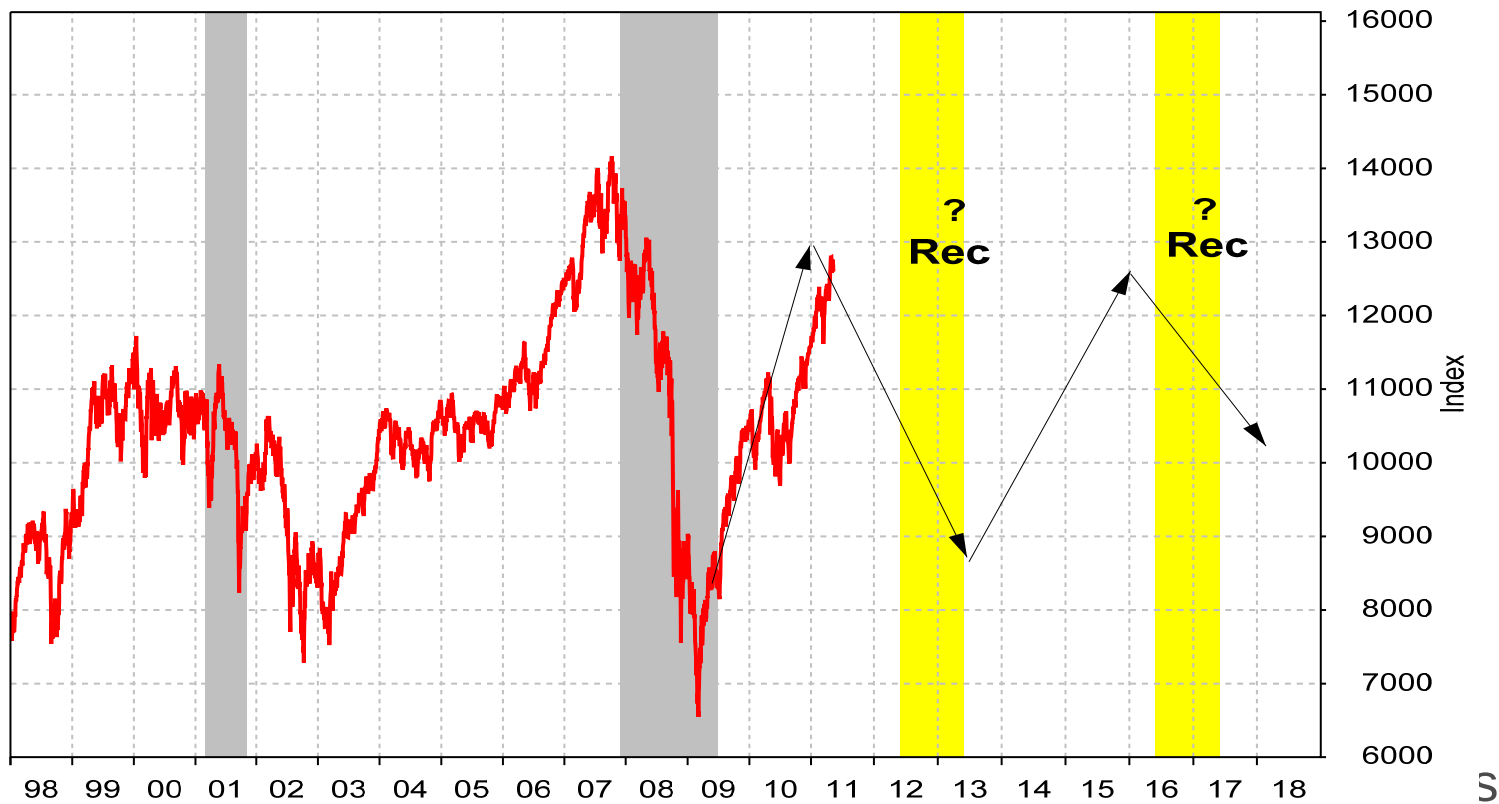
United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return,
Close, USD



Source: Thomson Reuters

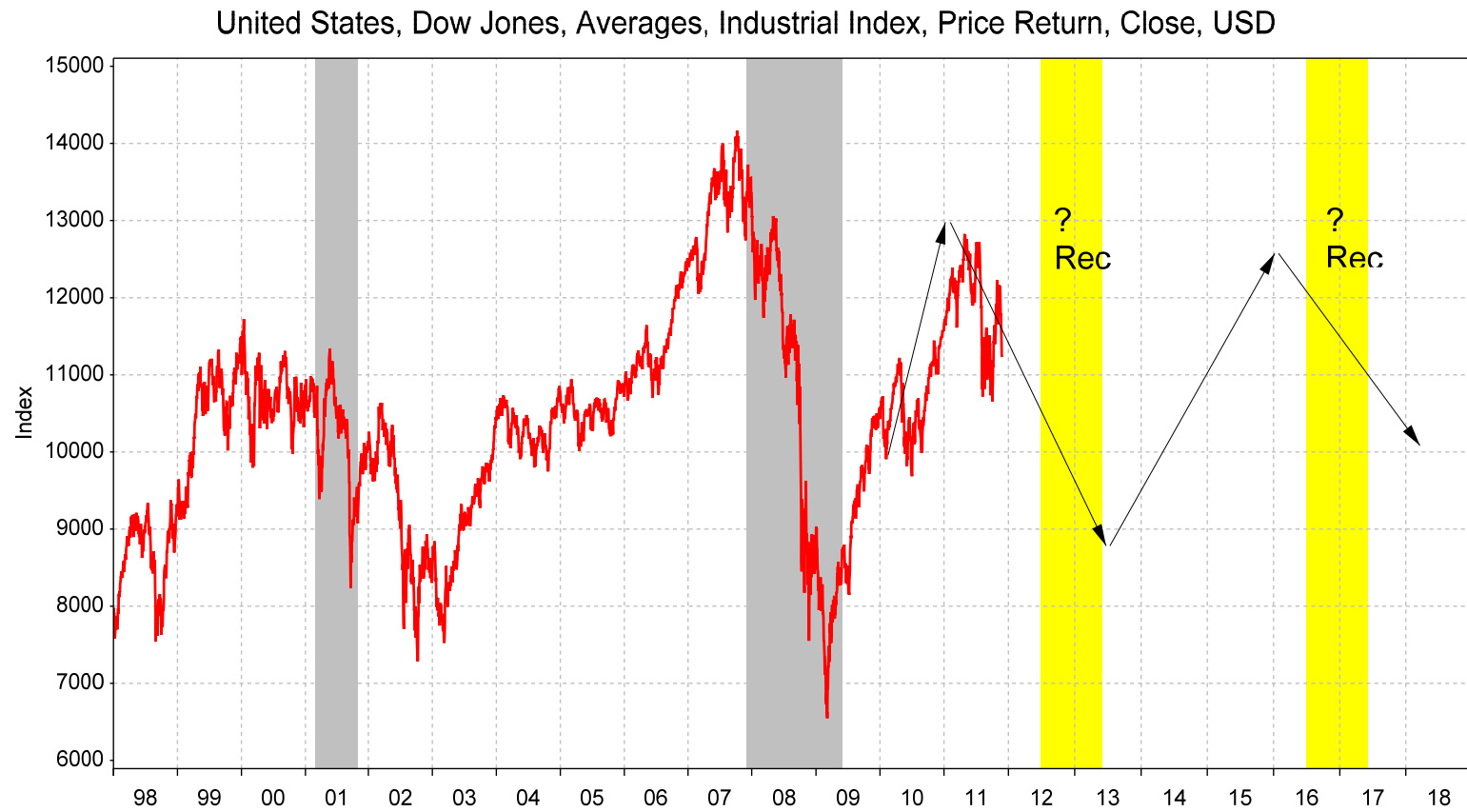
HIPÓTESIS DE TRABAJO (13- mayo-2011)

United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return,
Close, USD



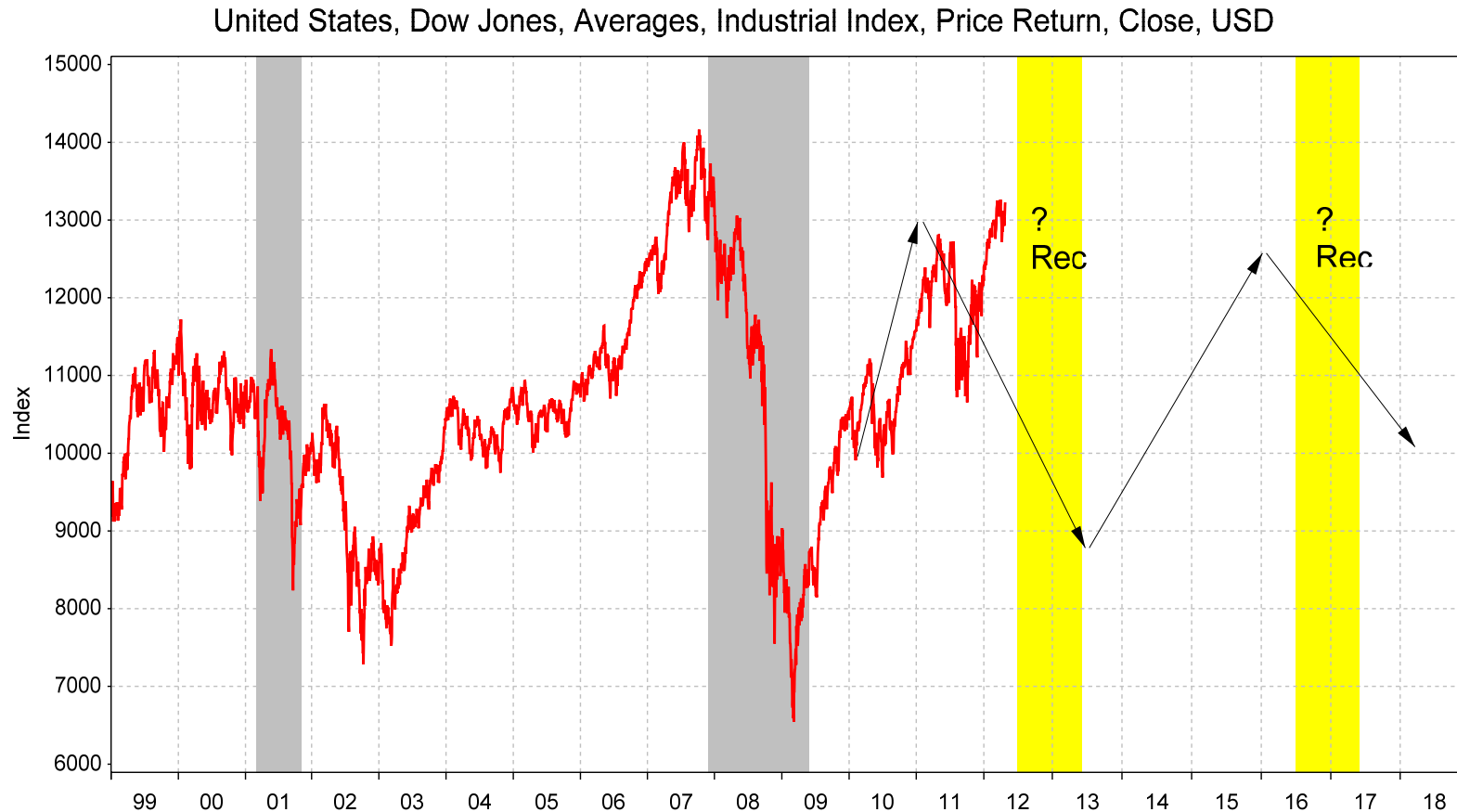
Source: Thomson Reuters

HIPÓTESIS DE TRABAJO (28-noviembre-2011)



Source: Thomson Reuters

HIPÓTESIS DE TRABAJO 27-abril-2012

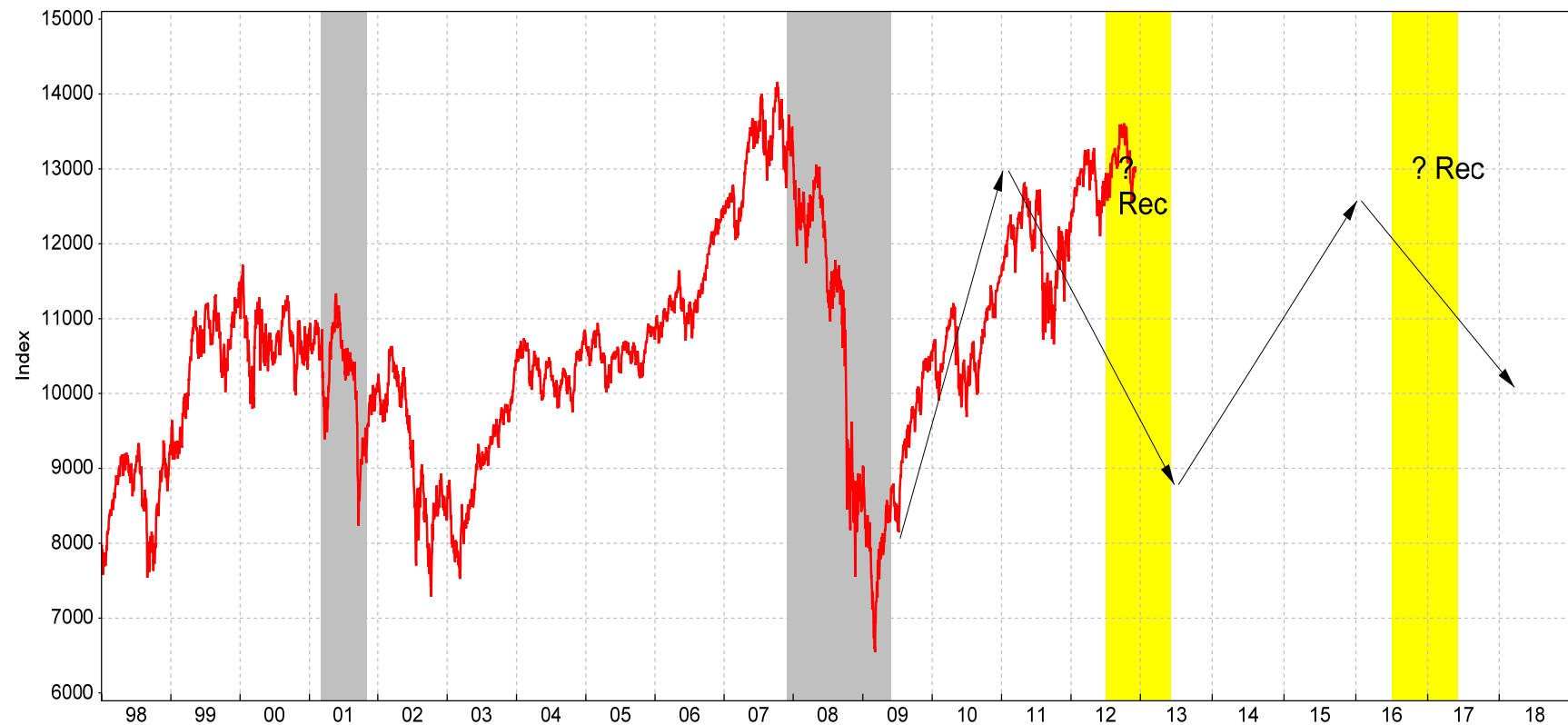


Source: Thomson Reuters

Instituto de Estudios Fiscales

Madrid, diciembre-2012

United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return, Close, USD



Source: Reuters EcoWin

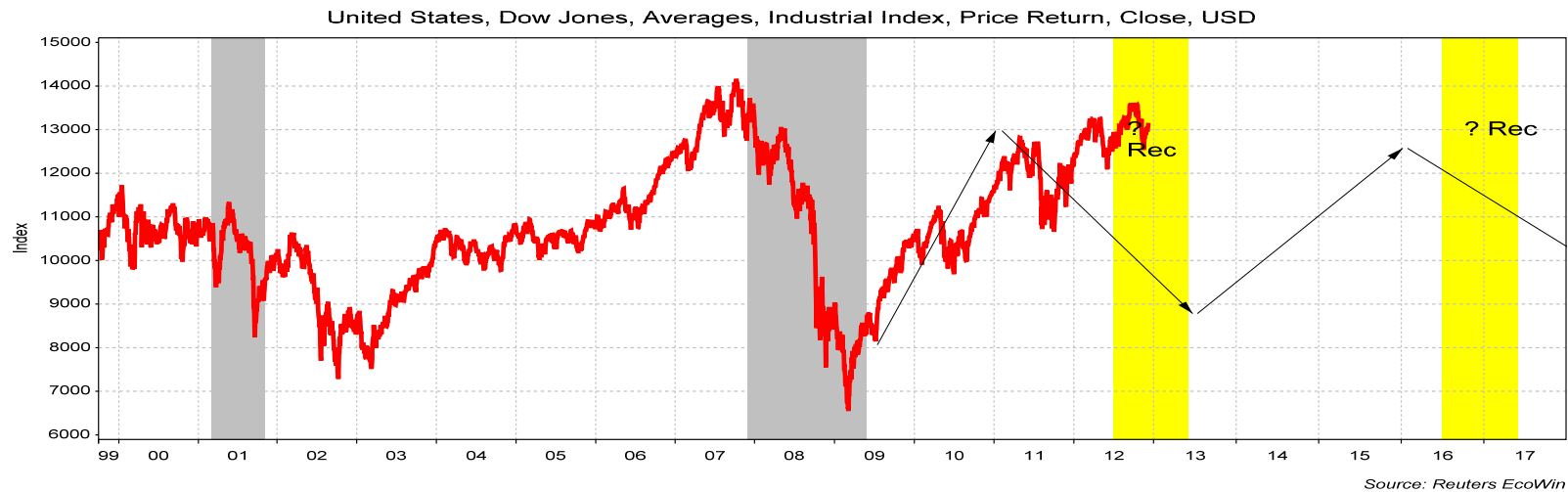
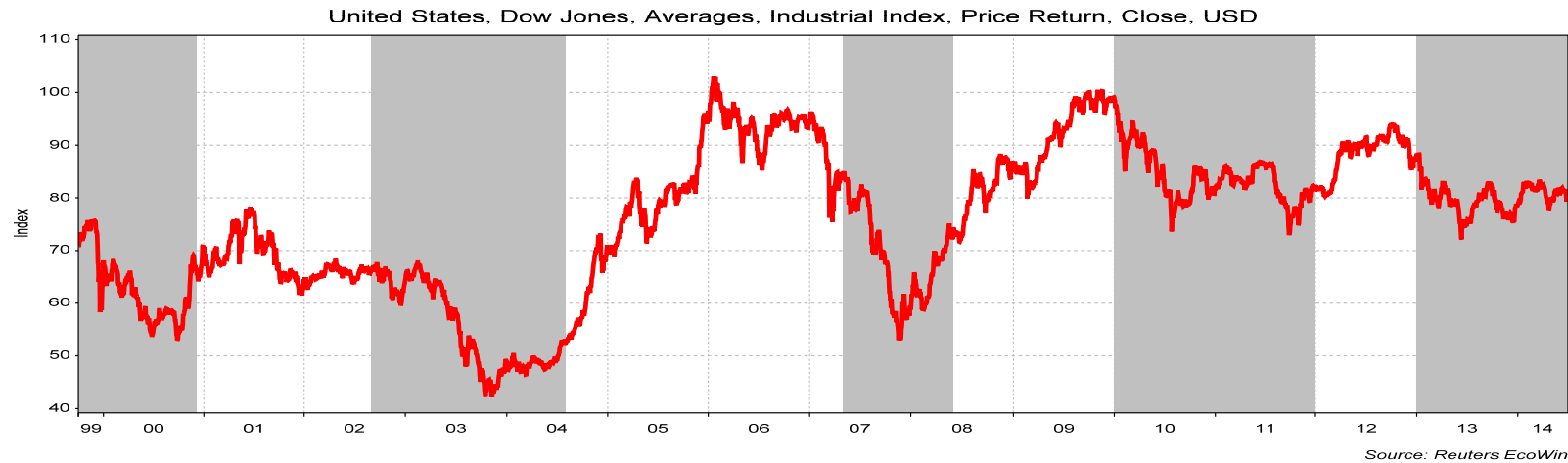
Julio 2013

United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return, Close, USD

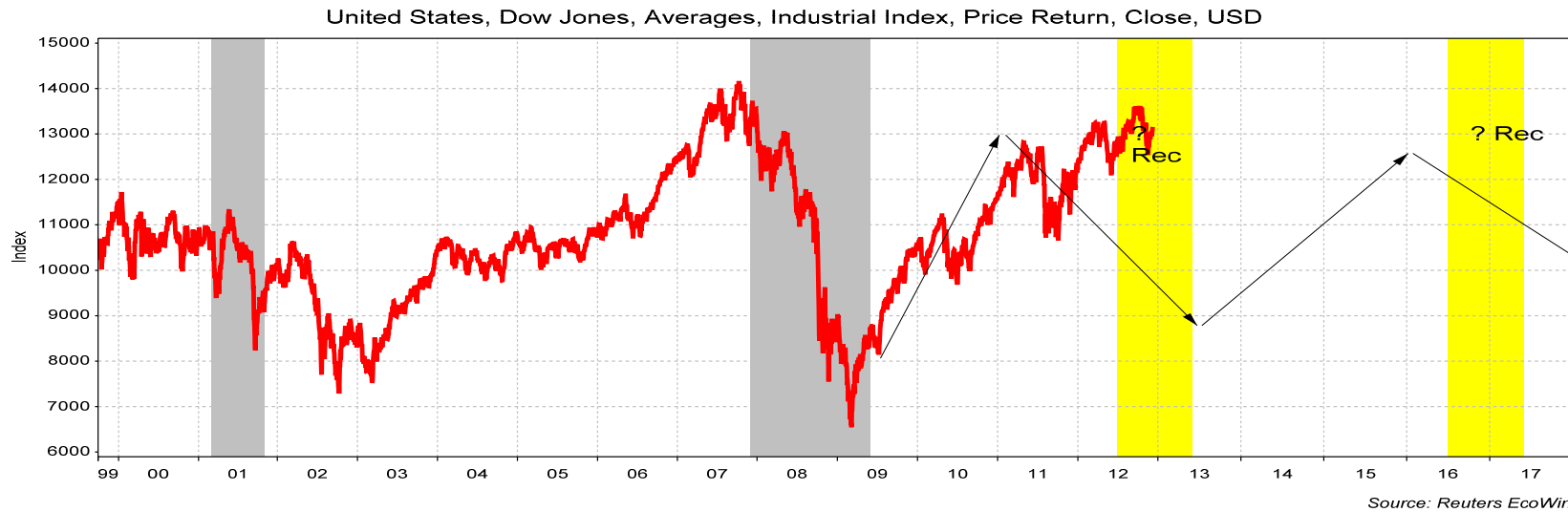
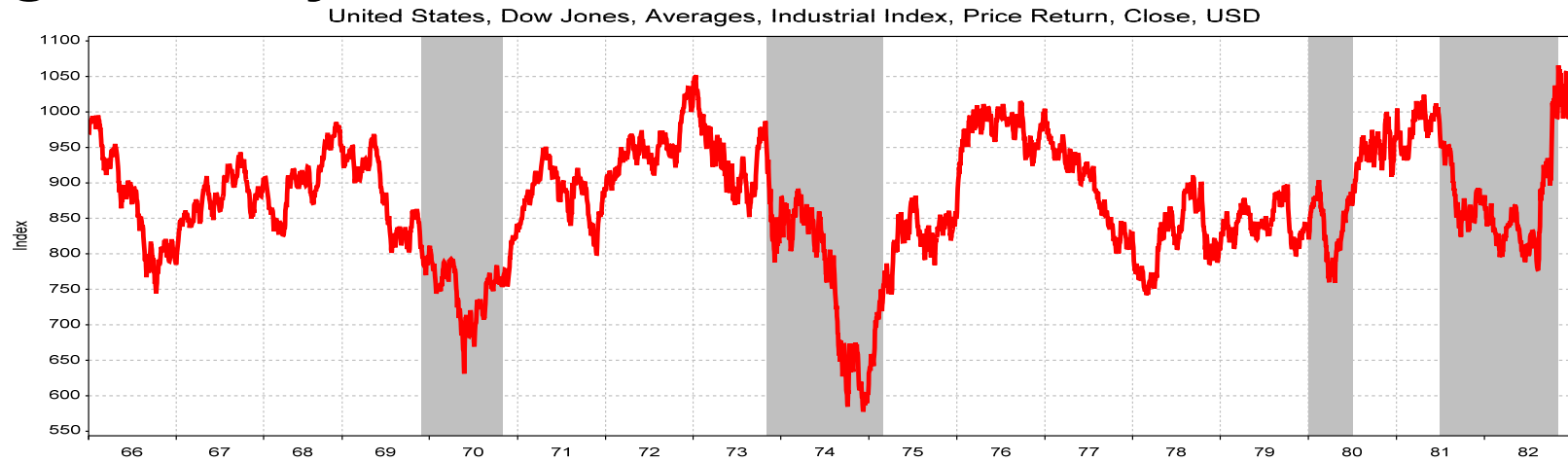


Source: Reuters EcoWin

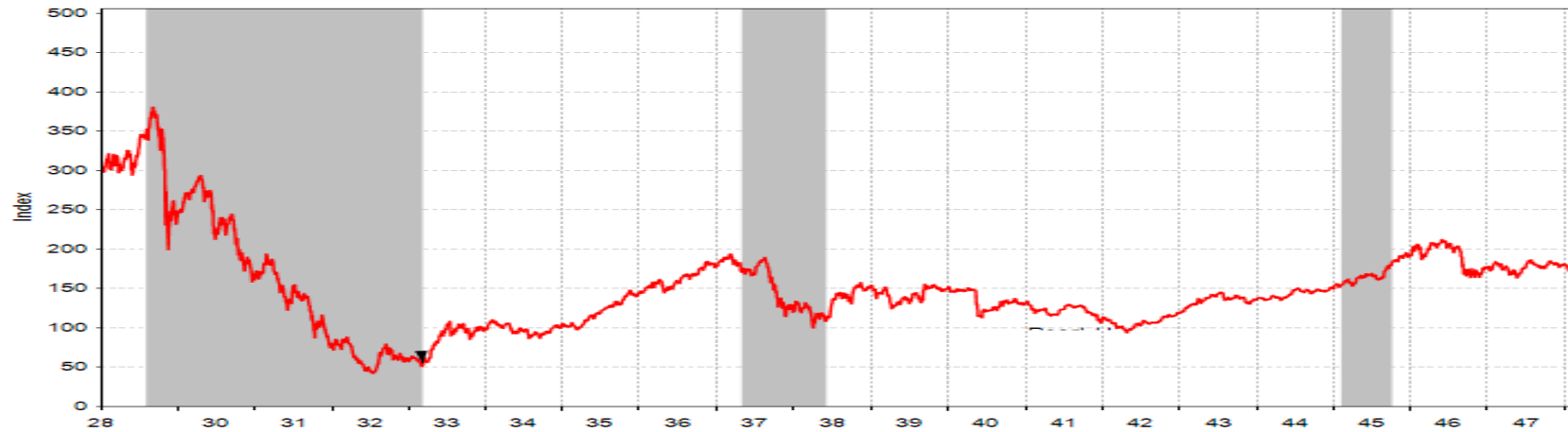
Iguals y diferentes: 1900 y 2000



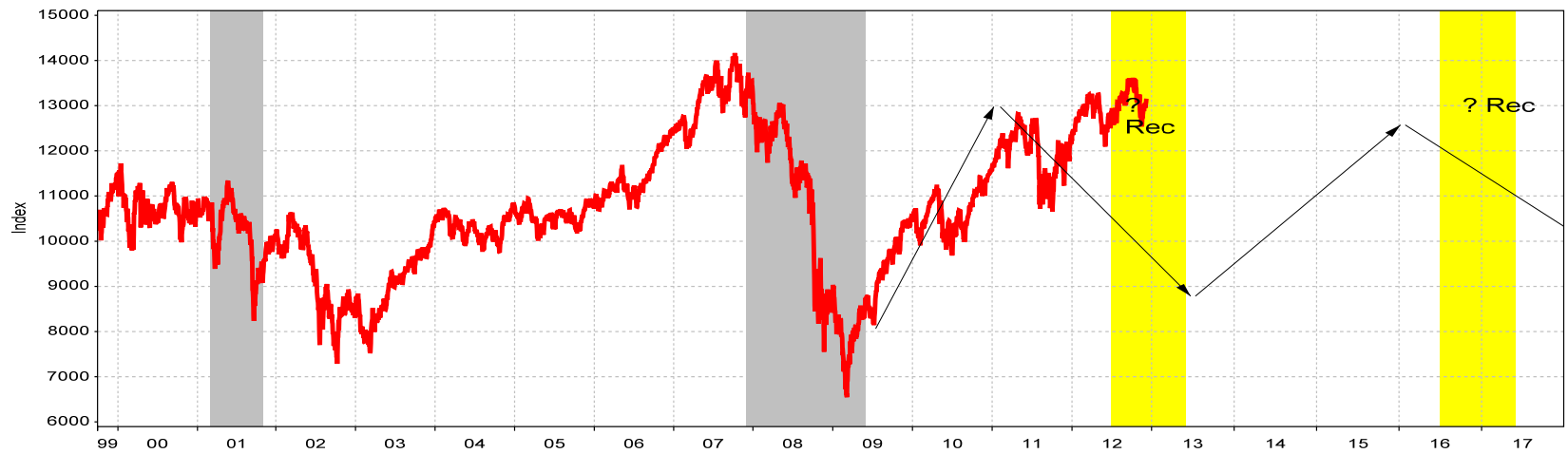
Iguales y diferentes: 1965/82 ; 2000/13



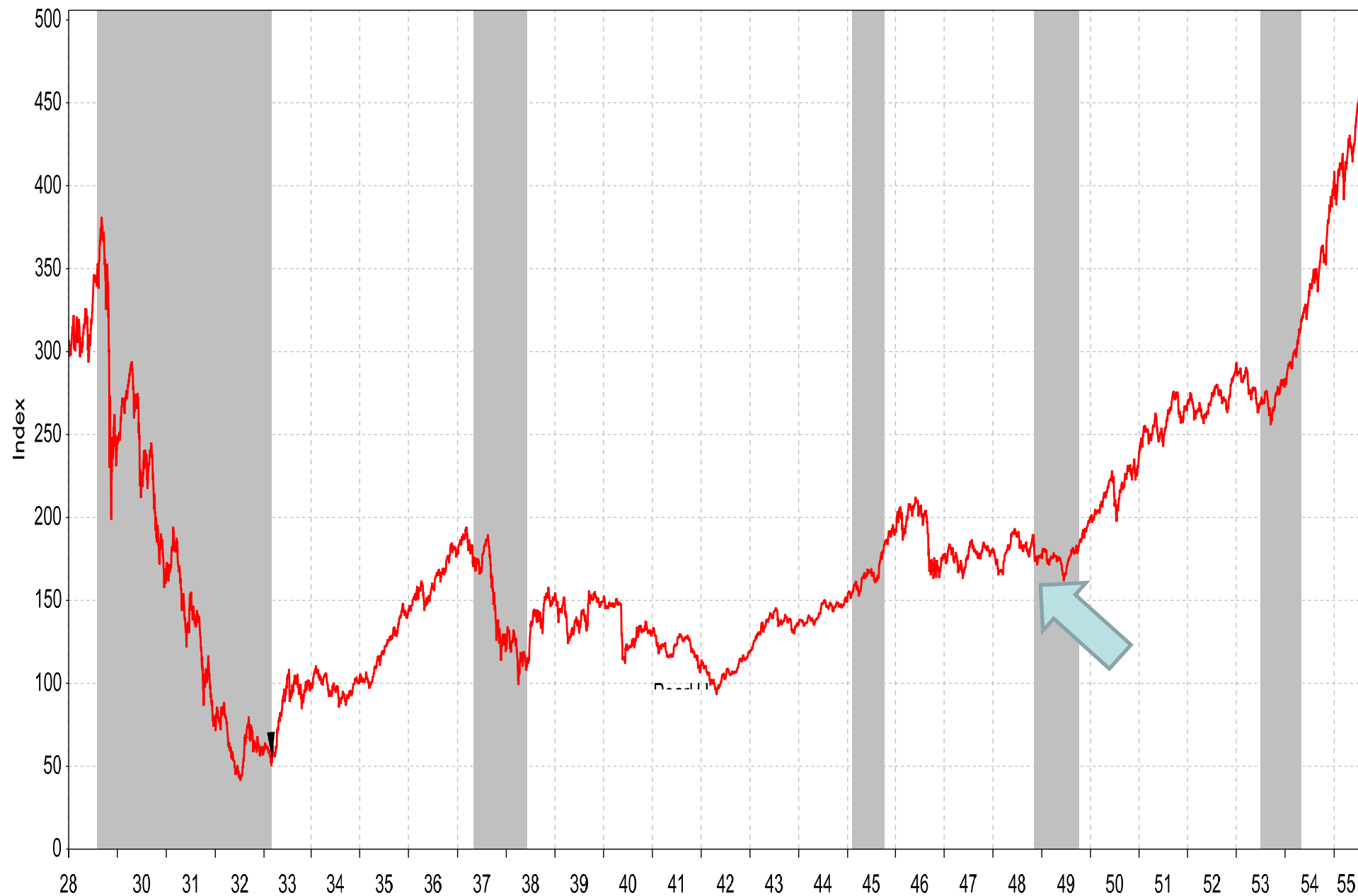
Muy diferentes: 1929/42; 2000/13



United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return, Close, USD



United States, Dow Jones, Averages, Industrial Index, Price Return, Close, USD



Rumbo a la última fase de la crisis

- Con este patrón de comportamiento
- El final del ciclo de estancamiento/recesión de la economía mundial estaría a cinco años de terminar
- En 2018 se iniciaría una nueva fase de crecimiento sostenido
- Aunque con retrocesos para depurar excesos del pasado
- Como en los años 1980s: Continental Illinois, cajas de ahorro USA, deuda latinoamericana, etc

Y ENTRETANTO ¿QUÉ?

- La fase aguda de la crisis de la zona Euro probablemente superada
- Aunque se convertirá, también probablemente, en crónica
- Pero ya sin temores de que el euro desaparezca
- Aunque con algún accidente financiero importante: ¿Rusia, Brasil, India,..?

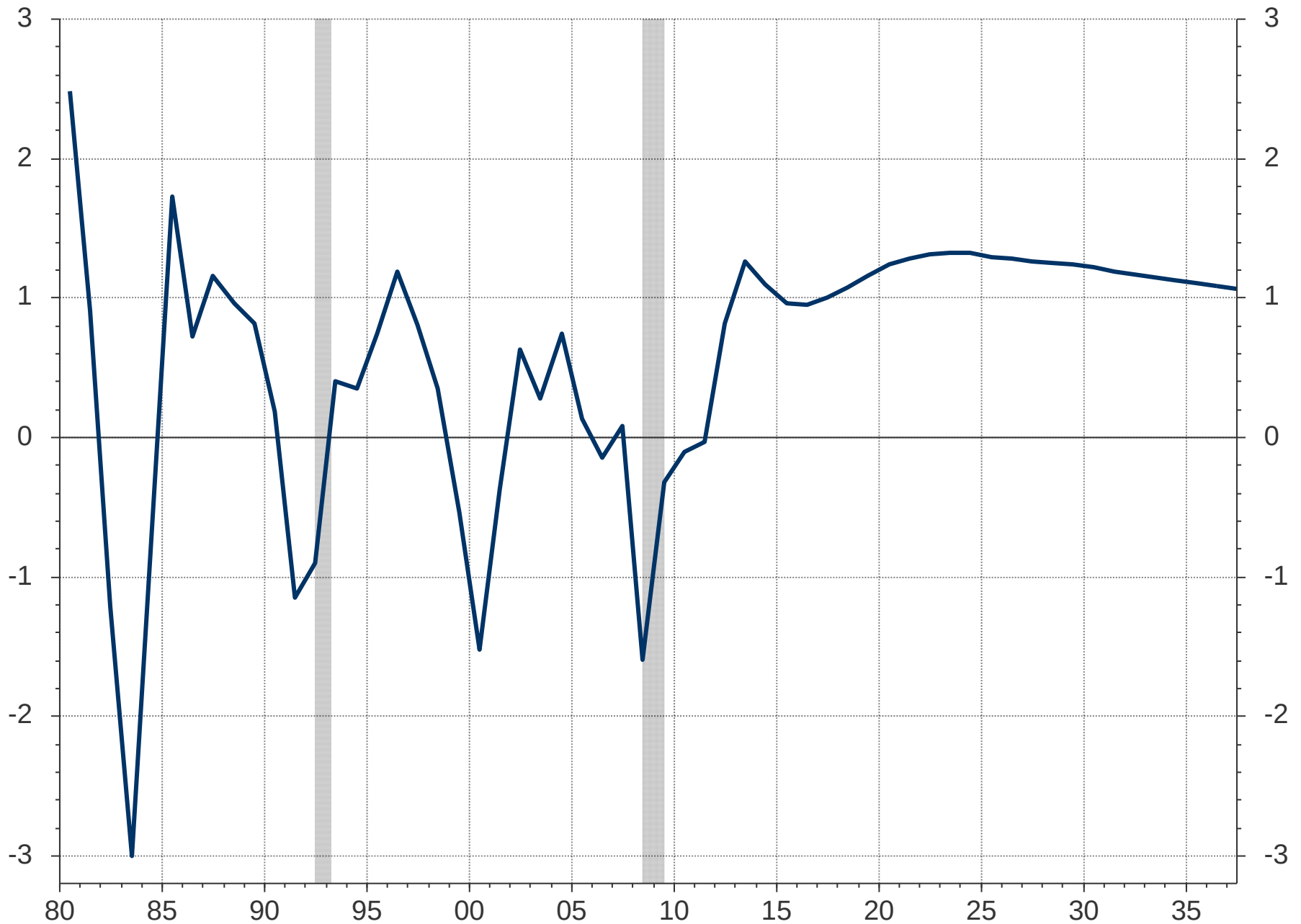
El euro como una roca

- El euro es la segunda divisa de reserva de los bancos centrales de todo el mundo: 25% (tras el dólar, 67%)
- La Eurozona está en equilibrio comercial con el exterior
- La interdependencia de los bancos centrales del Eurosistema

Reservas centrales de divisas según el FMI

Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)
(In millions of U.S. dollars)

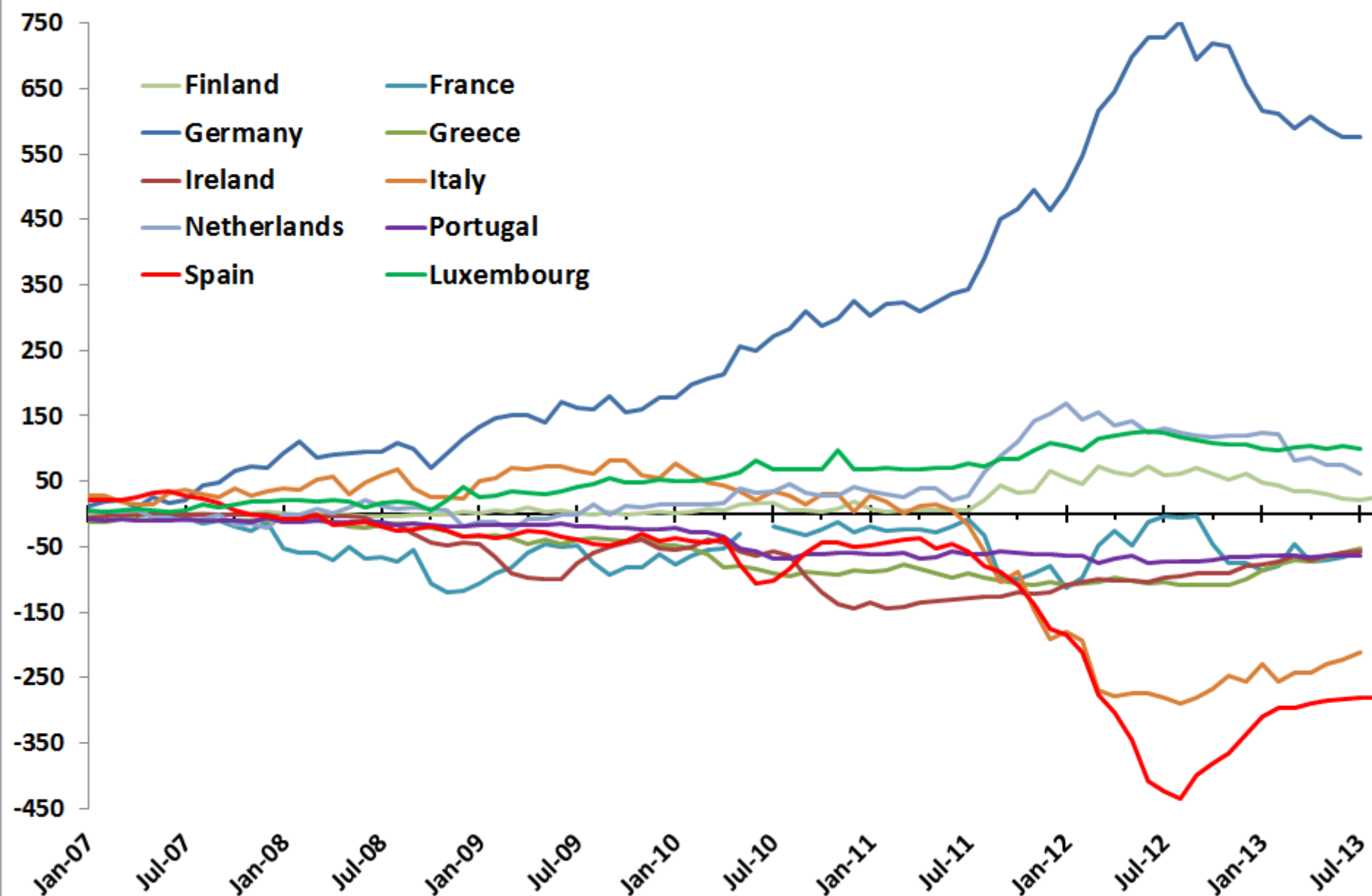
	Quarters							
	2010				2011			
	I	II	III	IV	I ^P	II ^P	III ^P	IV ^P
World								
Total foreign exchange holdings	8,291,500	8,420,570	8,990,090	9,262,098	9,701,002	10,082,503	10,163,895	10,196,835
Allocated reserves 1/	4,667,320	4,787,915	5,112,194	5,158,478	5,343,421	5,507,422	5,594,112	5,645,529
Claims in U.S. dollars	2,882,255	2,994,682	3,147,320	3,190,156	3,259,379	3,331,089	3,457,496	3,506,745
Claims in pounds sterling	200,516	199,586	207,224	202,954	217,563	226,615	217,635	218,998
Claims in Deutsche mark	---	---	---	---	---	---	---	---
Claims in French francs	---	---	---	---	---	---	---	---
Claims in Japanese yen	139,219	152,657	178,460	188,615	196,283	206,822	205,795	209,204
Claims in Swiss francs	5,543	5,282	5,212	6,628	6,908	8,403	7,898	7,075
Claims in Netherlands guilder	---	---	---	---	---	---	---	---
Claims in ECUs	---	---	---	---	---	---	---	---
Claims in euros	1,272,917	1,256,745	1,361,536	1,341,771	1,412,313	1,470,217	1,435,288	1,413,522
Claims in other currencies	166,871	178,963	212,441	228,353	250,976	264,275	270,000	289,985
Unallocated reserves 2/	3,624,180	3,632,655	3,877,897	4,103,620	4,357,580	4,575,080	4,569,783	4,551,305
Advanced economies								
Total foreign exchange holdings	2,827,152	2,929,800	3,100,320	3,092,204	3,161,755	3,231,035	3,327,235	3,398,989
Allocated reserves 1/	2,471,044	2,567,796	2,718,980	2,708,669	2,755,786	2,822,044	2,934,652	3,015,376
Claims in U.S. dollars	1,604,946	1,686,161	1,750,043	1,761,937	1,763,925	1,798,591	1,921,912	1,995,738
Claims in pounds sterling	67,540	63,467	67,693	68,152	70,487	72,518	73,780	76,674
Claims in Deutsche mark	---	---	---	---	---	---	---	---
Claims in French francs	---	---	---	---	---	---	---	---
Claims in Japanese yen	98,692	101,433	120,743	120,656	123,099	123,990	124,670	130,490
Claims in Swiss francs	4,453	4,244	3,394	5,198	5,294	5,759	5,520	5,321
Claims in Netherlands guilder	---	---	---	---	---	---	---	---
Claims in ECUs	---	---	---	---	---	---	---	---
Claims in euros	624,765	632,301	670,868	646,720	688,150	705,642	695,910	692,258
Claims in other currencies	70,650	80,189	106,239	106,005	104,830	115,544	112,860	114,896
Unallocated reserves 2/	356,108	362,004	381,341	383,536	405,969	408,991	392,583	383,613



— CURRENT ACCOUNT OF BOP, % OF GDP : Euro Area

Source: Thomson Reuters Datastream

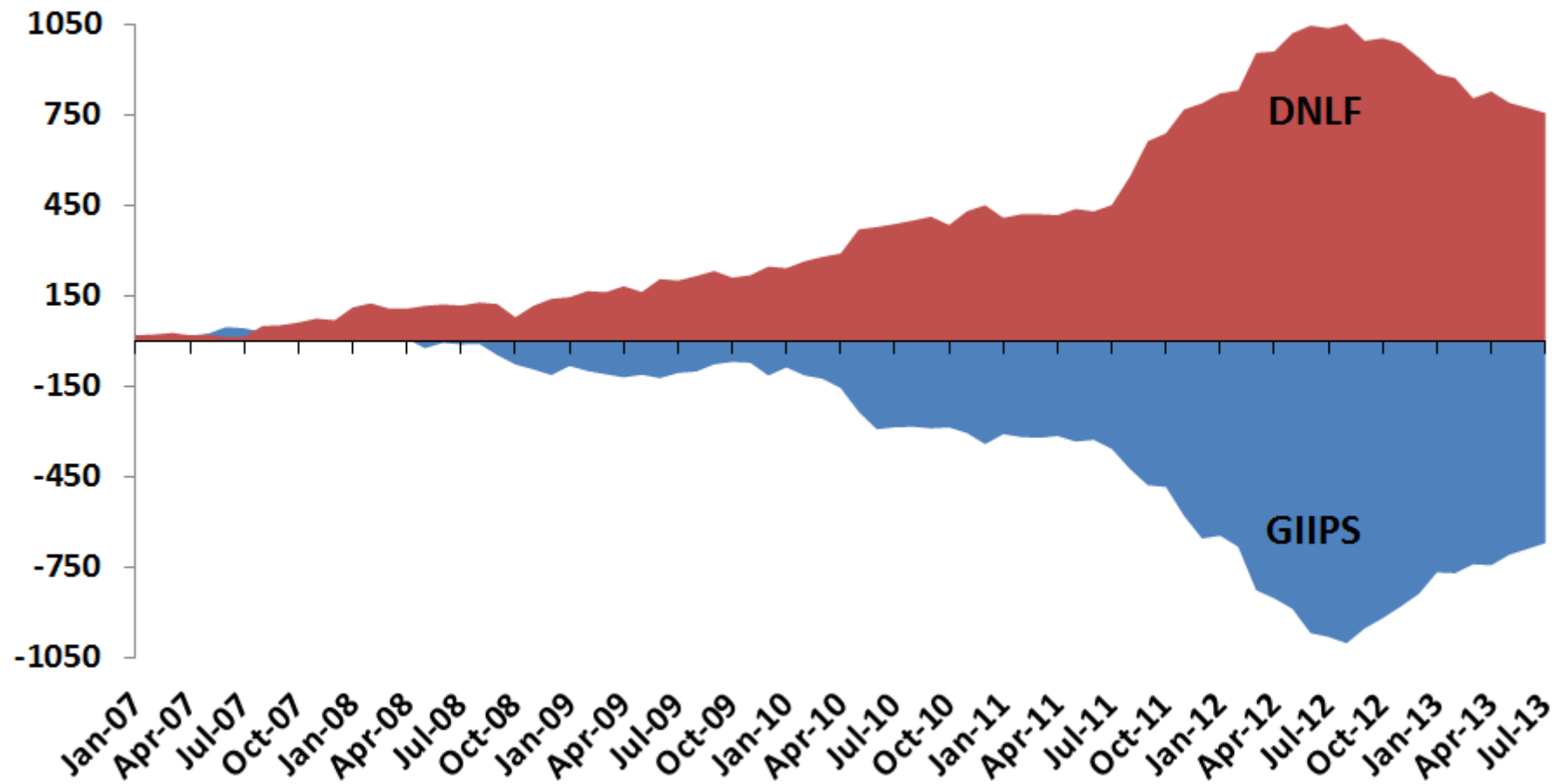
Net Balance with the Eurosystem / Target [bn €]



Net Balance with the Eurosystem / Target [bn €]

DNLF = Germany, Netherlands, Luxembourg, Finland

GIIPS = Greece, Italy, Ireland, Portugal, Spain



Euro Crisis Monitor

Institute of Empirical Economic Research

Osnabrück University

Cotización euro-dólar

USD price of EUR

Spot rate



Source: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

¿Y la banca española?

II. Saneamiento de los activos inmobiliarios (1/3):

Nuevas provisiones y dotaciones de capital: Total 50.000M €

➤ Activos problemáticos

✓ **Provisión específica**

Se exige una dotación extraordinaria de provisiones con cargo a resultados. Su importe total estimado asciende, aproximadamente, a **25.000** millones de euros

✓ **Colchón de capital**

Se constituirá un colchón de capital del 20% (suelo) y del 15% (promoción en curso) sobre los activos más problemáticos (con mayor incertidumbre sobre su valoración). Se realizará con cargo a beneficios no distribuidos, ampliación de capital o conversión de híbridos (preferentes, bonos convertibles, deuda subordinada,..). Su importe total estimado es de unos **15.000** millones de euros.

➤ Activos no problemáticos

✓ **Provisión genérica**

Para los activos no problemáticos ligados a promoción inmobiliaria, dado que representan un riesgo más elevado que el resto de la cartera, en prevención de un posible deterioro futuro, se exige una provisión genérica de aproximadamente un 7%. La provisión se realizará contra resultados. Su importe estimado está en torno a **10.000** millones de euros

➤ La fecha límite para realizar la provisión específica, la genérica y la dotación de capital será el 31 de diciembre de 2012

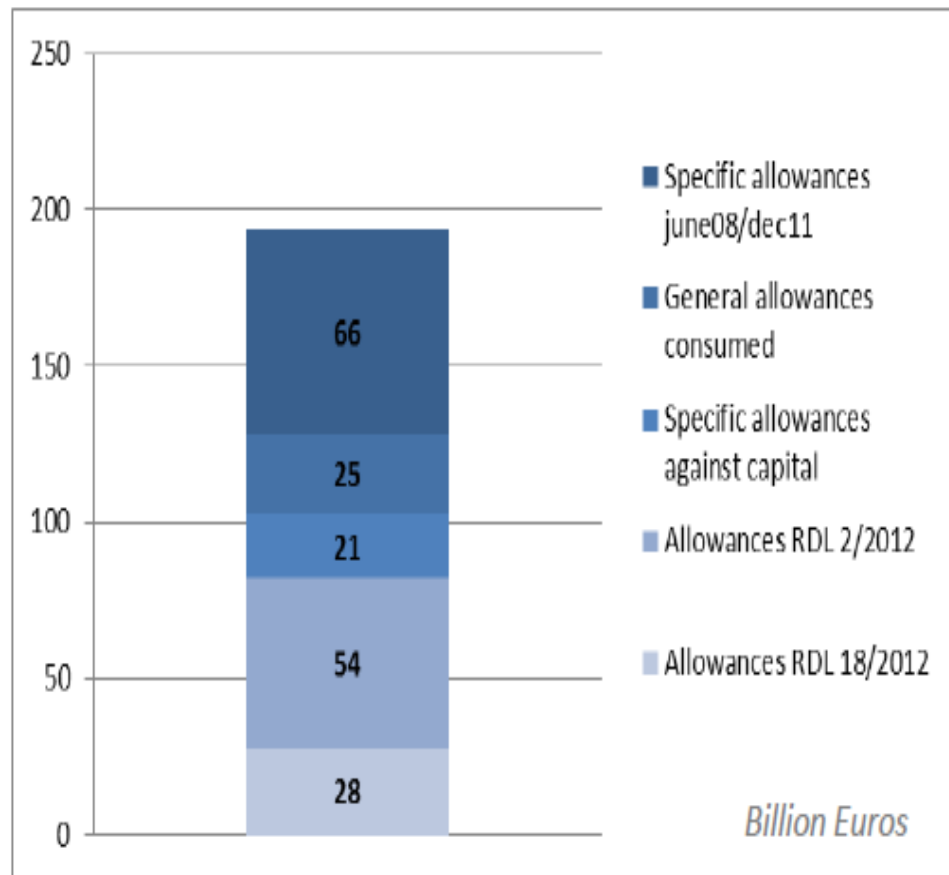
II. Saneamiento de los activos inmobiliarios (3/3):

Nuevas provisiones y dotaciones de capital

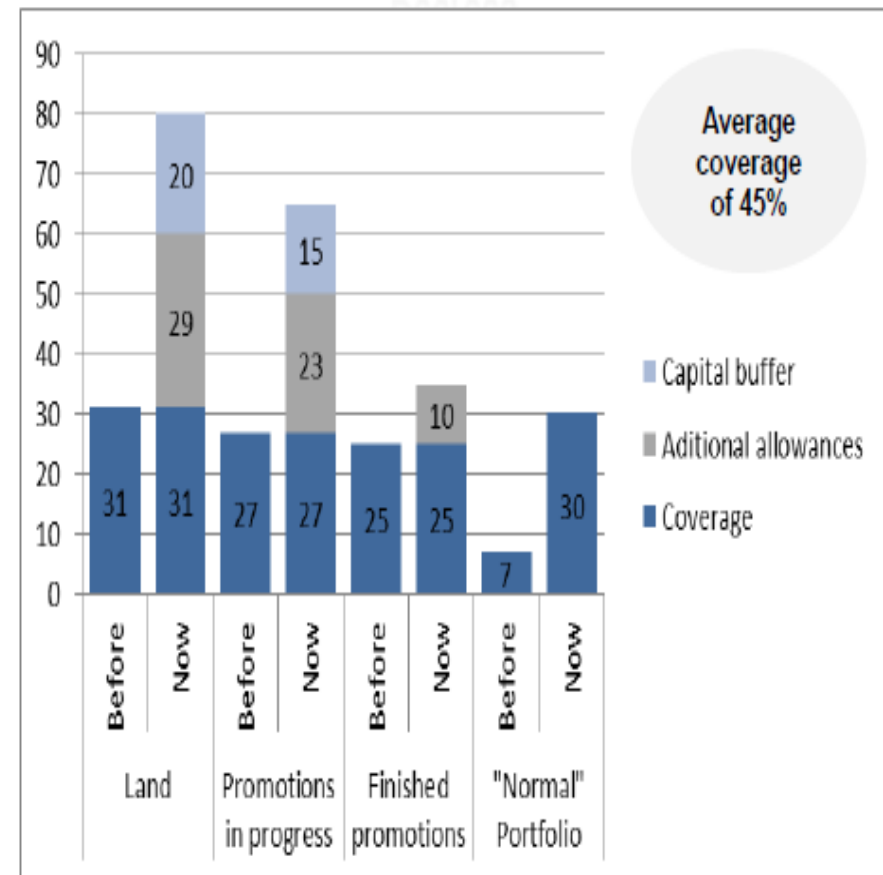
- Dentro de los activos problemáticos, tras la provisión específica y el colchón de capital, la cobertura del suelo pasará del 31% al entorno del 80% y la de la promoción en curso del 27% a aproximadamente el 65%. La cobertura del resto de activos problemáticos del sector promotor y constructor (promociones terminadas, viviendas, etc.) se incrementará hasta el entorno del 35%
- La suma total de saneamiento, considerando las provisiones y el colchón de capital, ascenderá a unos 50.000 M€. El saneamiento por provisiones específicas realizado por el sector bancario español desde 2008 a junio de 2011 ha estado en torno a 66.000 M€
- El saneamiento es muy elevado y supone un reajuste de precios muy significativo respecto de las valoraciones originarias de las garantías por la combinación de dos elementos:
 - Las nuevas exigencias se aplican a los saldos brutos de las exposiciones
 - El valor de las garantías es superior al valor de los préstamos (“loan to value” medio del 60 %)
- Para los activos inmobiliarios que en 2012 o años sucesivos pasen a la consideración de problemáticos, así como para las nuevas operaciones, se aplicará los criterios de la Circular del Banco de España 4/2004

Resumen que hace el FROB

Restructuring effort made by the financial system up to the application of the two Royal-Decrees

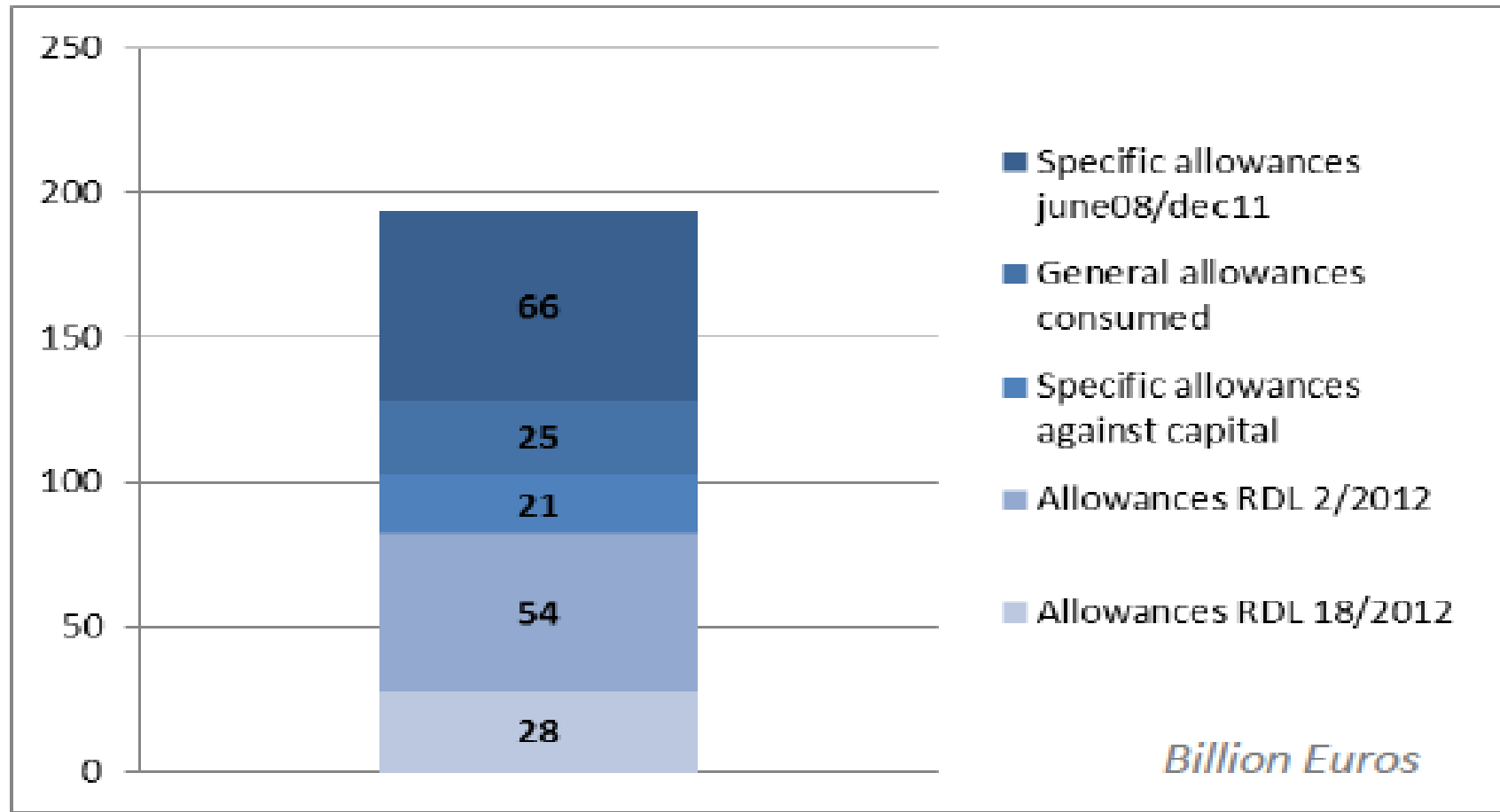


Coverage of real estate exposures by the two Royal-Decrees

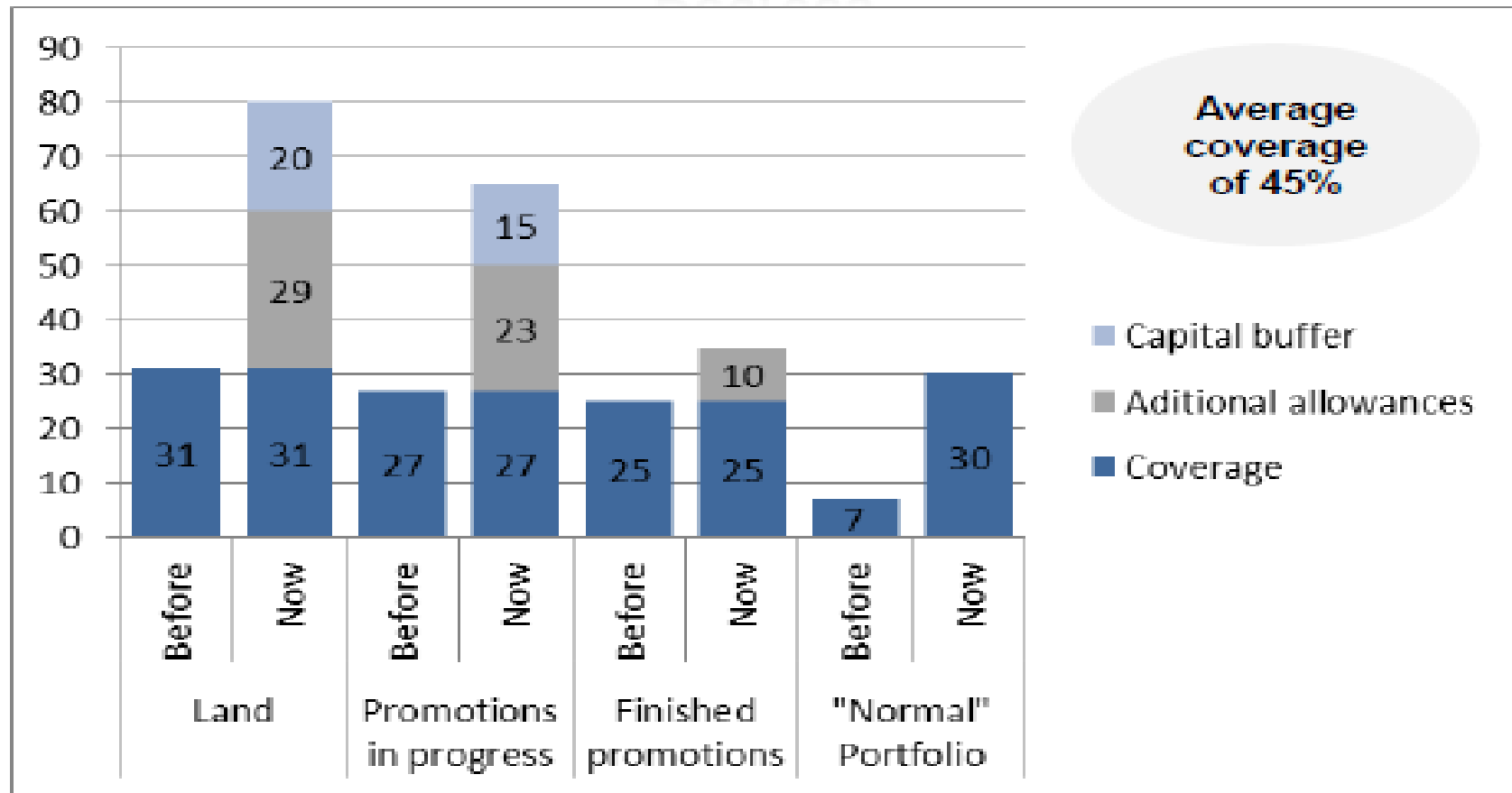


Esfuerzo de reestructuración realizado por el sistema financiero español: € 194.000 millones

(S)

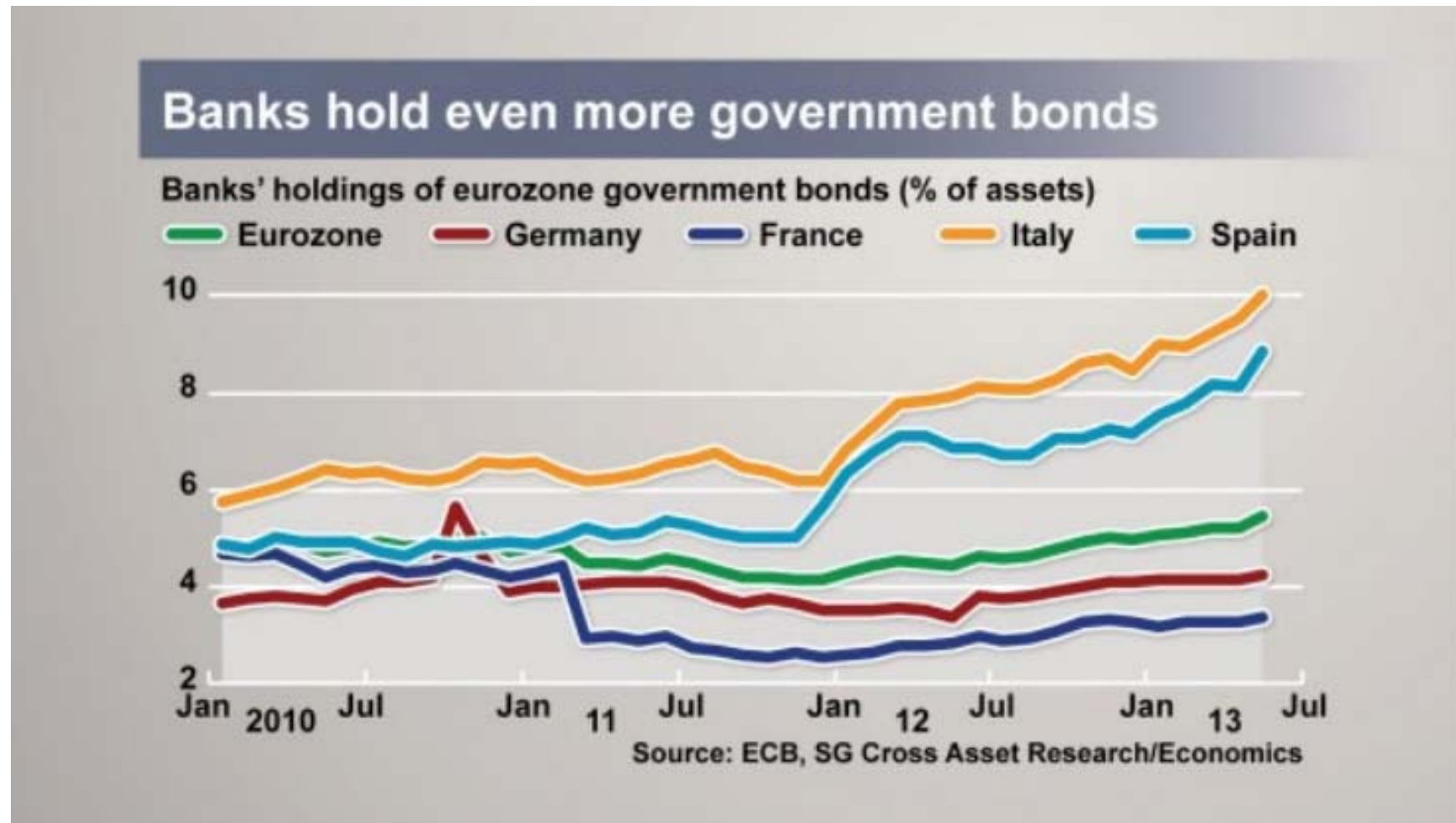


Cobertura del riesgo inmobiliario tras los dos RD.



Source: Ministry of Economy and Competitiveness

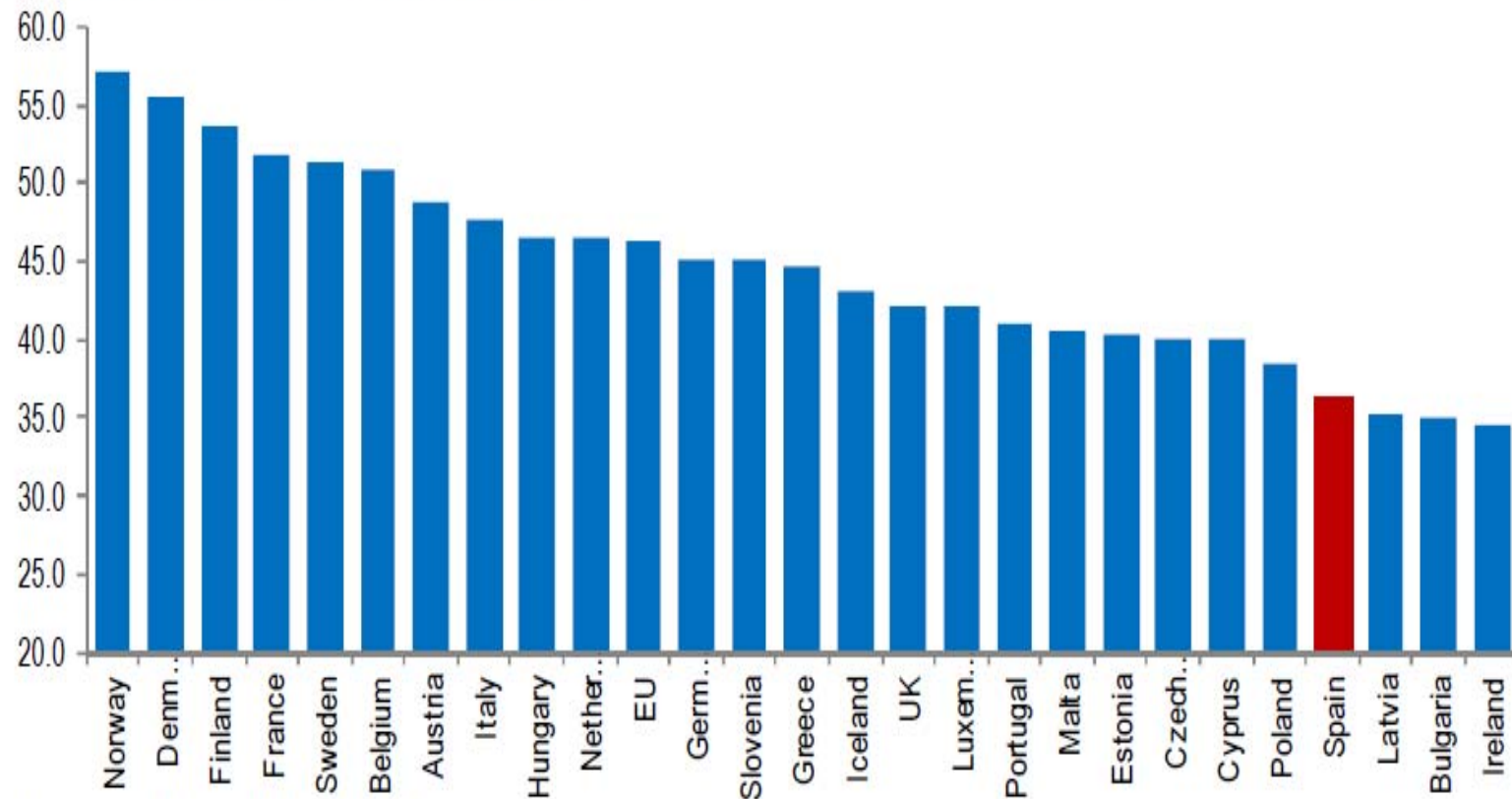
Y el abrazo mortal bancos/estados



Ingresos públicos como % del PIB

(S)

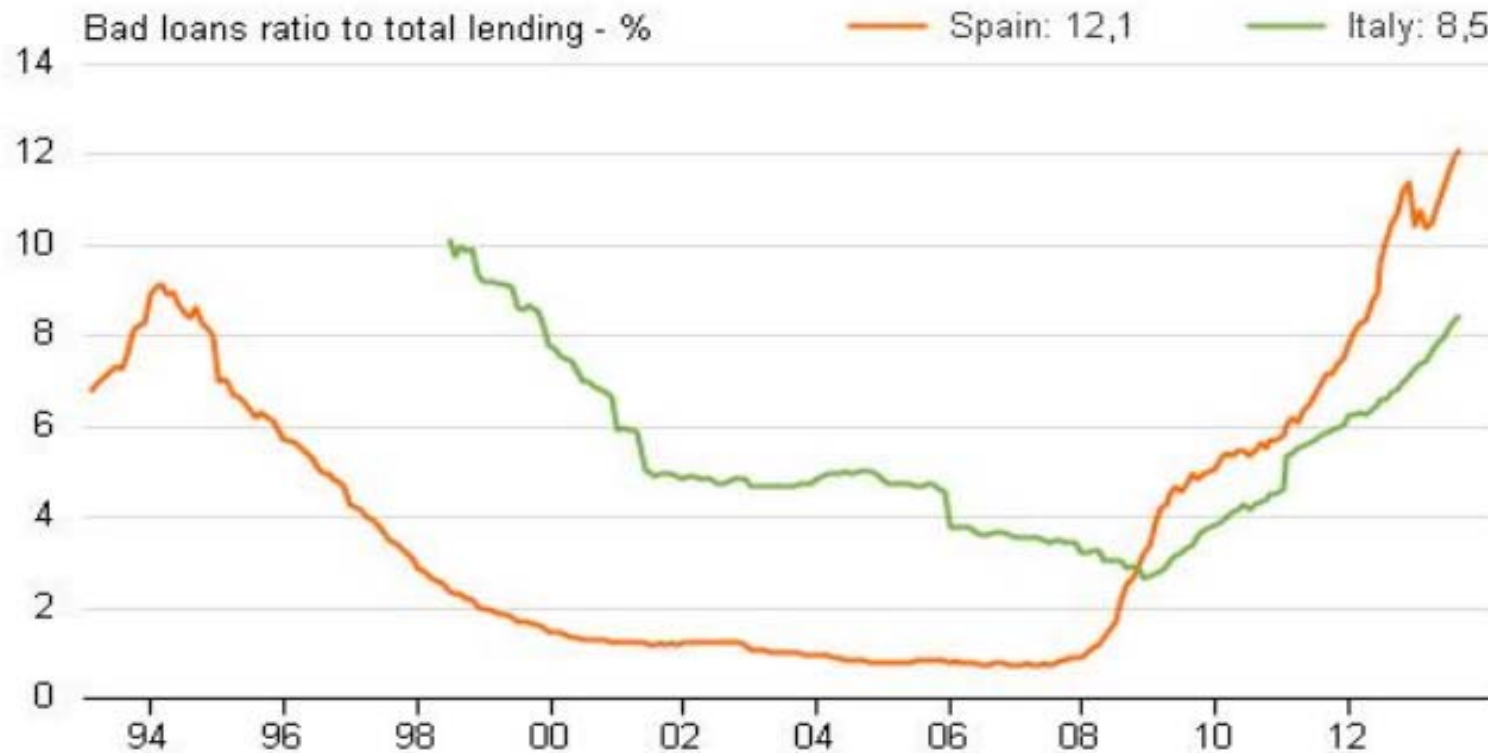
Figure 2: Government Revenues as a Percentage of GDP



Source: Eurostat, Spanish Finance Ministry, JPM Calculations

Tasa de morosidad España e Italia

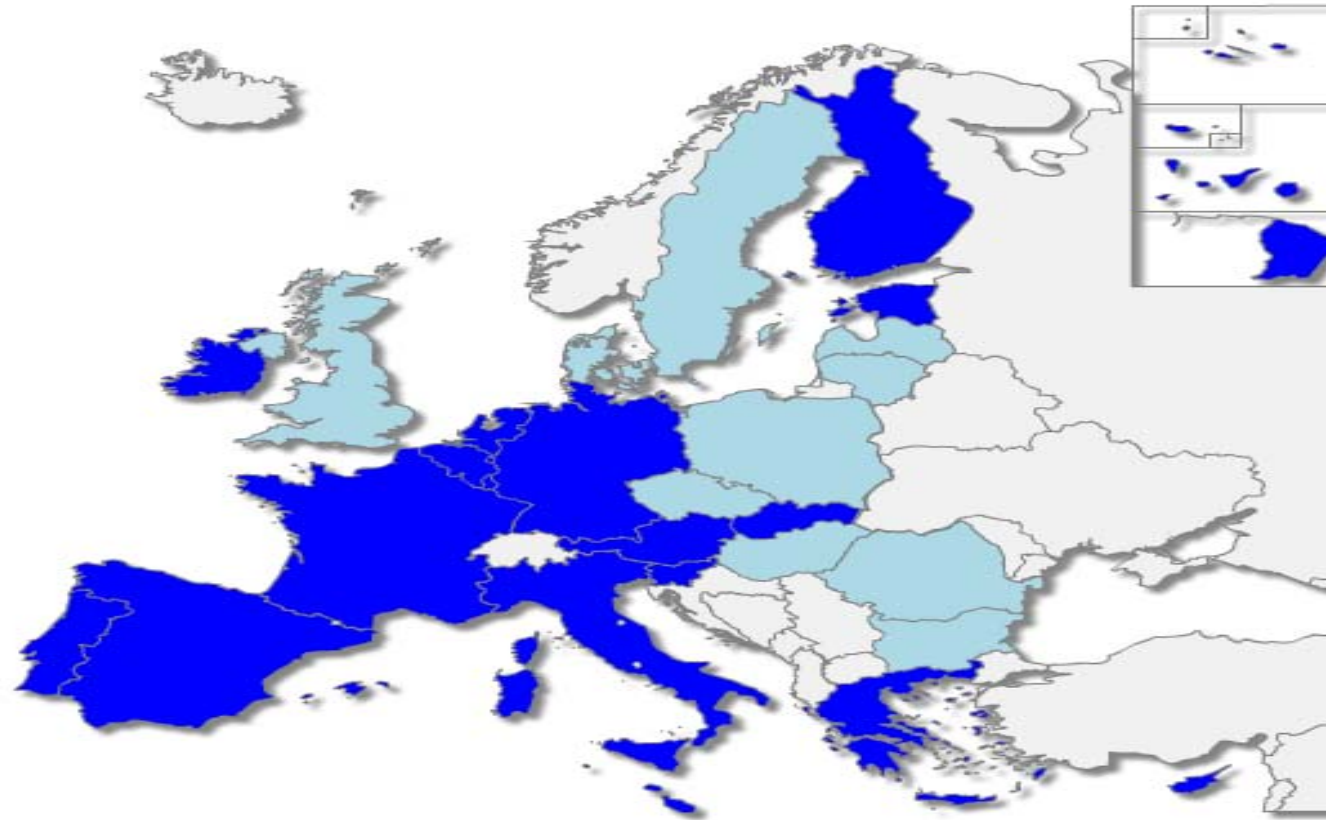
Spanish & Italian banks' bad loans



Fuente: Thomson Reuters Datastream

V. Flasseur, 22/10/2013

FUTURO INMEDIATO PREVISTO POR LAS AUTORIDADES



Informe de primavera de la UE

- Vuelta al crecimiento en Europa en el segundo semestre de 2013
- PIB de la UE en 2013: - 0,1%
- PIB de la Eurozona: - 0,4%

Y para España

- Crecimiento:
 - 2013: -1,5%
 - 2014: +0,9%
- Déficit público:
 - 2013: 6,5%
 - 2014: 7%
- Balanza por cuenta corriente:
 - 2013: +1,6%
 - 2014: +2,9%

Previsiones para España de la C. E.

European Commission - European Economic Forecast Spring 2013				
Forecasts for Spain	2011	2012	2013	2014
GDP growth (% , yoy)	0,4	-1,4	-1,5	0,9
Inflation (% , yoy)	3,1	2,4	1,5	0,8
Unemployment (%)	21,7	25,0	27,0	26,4
Public budget balance (% of GDP)	-9,4	-10,6	-6,5	-7,0
Current account balance (% of GDP)	-3,7	-0,9	1,6	2,9
>> Full forecasts for Spain   03 May 2013 European Commission European Economy nº 2 2013				

Argumentos catastrofistas

- No se podrá pagar la deuda: es demasiado elevada
 - Contraargumento 1: Con ese razonamiento tampoco los depósitos bancarios se recuperarían
 - Contraargumento 2: hay 16 billones de dólares de deuda pública y corporativa que vencen cada año.
- El euro se romperá: Grexit, etc
- No se venderán las viviendas vacías

Apéndice I: Transacciones inmobiliarias desde verano 2013

Fecha	Comprador	Vendedor	Tamaño
25/06/2013	AXA Real Estate	Generalitat de Catalunya	€172mm
25/06/2013	TPG	CaixaBank	€185mm
28/07/2013	Fibra Uno	Moor Park	€300mm
07/08/2013	Cerberus Capital Management	Bankia	€90mm
07/08/2013	Anchorage Capital Group	Banco Sabadell	n.d
09/08/2013	Blackstone Real Estate	Empresa Municipal de Vivienda	€129mm
16/08/2013	Davidson Kempner Capital Management	Sareb	n.d
29/08/2013	Kennedy Wilson/Vårde Partners	Catalunya Caixa	n.d
03/09/2013	HIG Capital	Sareb	n.d
04/09/2013	Goldman Sachs	Comunidad de Madrid	€201mm
05/09/2013	Incus Capital	Morgan Stanley	€30mm

Apéndice II: Financiación no bancaria, 2013

Compañía	Tipo de Financiación	Fecha de Emisión	Inversor	Tamaño (€M)
Enagas SA	Emisión bonos	29-ene-13	Mercado, Institucional...	50
Enagas SA	Emisión bonos	15-ene-13	Mercado, Institucional...	10
Prosegur SA	Emisión bonos	2-abr-13	Mercado, Institucional...	500
Ferrovial	Emisión bonos	30-ene-13	Mercado, Institucional...	500
Abengoa SA	Emisión bonos	5-feb-13	Mercado, Institucional...	250
Abengoa SA	Emisión bonos	17-ene-13	Mercado, Institucional...	400
Ence SA	Emisión bonos	1-feb-13	Mercado, Institucional...	250
Nara Cable Funding II (ONO)	Emisión bonos	7-feb-13	Mercado, Institucional...	260
Gestamp	Emisión bonos	03-may-13	Mercado, Institucional...	500
Gestamp	Emisión bonos	03-may-13	Mercado, Institucional...	350
Grupo Avanza	Emisión bonos	31-may-13	Mercado, Institucional...	315
Grupo Avanza	Emisión bonos	31-may-13	Mercado, Institucional...	175
Meliá Hoteles	Emisión bonos	04-abr-13	Mercado, Institucional...	250
OHL	Emisión bonos	25-abr-13	Mercado, Institucional...	300
Indra	Emisión bonos	17-oct-13	Mercado, Institucional...	250
Uralita	Financiación directa	29-abr-13	KKR	320
Cementos Portland	Financiación directa	31-jul-13	Blackstone	350
Abengoa SA	Financiación directa	02-oct-13	Liberty	220
Codere	Financiación directa	12-jun-13	GSO y Canyon	60
Grupo Prisa	Financiación directa	17-oct-13	Centerbridge y Silver Point	300
TOTAL				5.610

El futuro del sector público

- Quien quiera tener una bola de cristal para verlo, lo tiene muy fácil: que mire a EEUU.
- Allí no solo tienen un sector público de dimensiones mucho más reducidas que en Europa sino que están en proceso de reducirlo aún más
- Y quienes actualmente trabajan en él, se enfrentan a los mismos problemas que aquí:
 - Falta de recursos
 - Reducción de las prestaciones a la jubilación
 - Contratación externa de servicios

El futuro del sector

- La recesión allí, igual que aquí, agravó las dificultades
- Desde 2008, que fue el máximo, el número de funcionarios locales se ha reducido un 3%
- Dificultades que se suplen con estrategias para rentabilizarlos al máximo

El futuro del sector público

- Con fórmulas para superar las dificultades que incluyen:
- Teletrabajo
- Trabajo compartido
- Trabajo a tiempo parcial

El futuro del sector público

- Horario flexible
- Mayor número de días libres
- Formación de pools comunes con otros departamentos: movilidad, por tanto, para cubrir bajas sin necesidad de que otros tengan que contratar
- Aumento de las teleconferencias para ahorrar en gastos de desplazamiento

El futuro del sector público

- Contratación a tiempo parcial y por períodos limitados de antiguos funcionarios ya jubilados
- Facilidad para las excedencias
- Todo ello suavizado con planes de formación y asesoramiento para planes de pensiones
- Evaluaciones anuales de 360º
- Medición de resultados

El futuro del sector público

- Reducción del ancho de banda del organigrama (en algún caso reducción de 370 categorías a 90).
- Acuerdos con empresas para compartir empleados, cuando el tiempo no sea completo

Aunque se detecta cierta mejoría

- Por la mejora de la economía USA
- Menos despidos y congelacion de sueldos y salarios
- En una encuesta reciente:
 - 33% de los encuetados con congelación de salarios, frente a 51% en 2012
 - 18% de despidos, frente a 28% en 2012
 - 27% de congelación de plantillas, frentre a 42% en 2012
 - 22% de jubilaciones voluntarias en 2013= 2012

Menores prestaciones

- Se mantiene alto el número de las administraciones públicas que modifican, a peor, normalmente, las prestaciones de sanidad (56%) o jubilación (44%)
- El 52% le carga más por contribución a “la seguridad social” a los empleados públicos

Menores prestaciones

- El 34% aplican esto solo a los nuevos contratados
- Retrasos en la edad de jubilación

Allí...

- Los funcionarios son, en general de mayor edad que en sector privado: 23% con máster frente a 8,3% en el sector privado
- Contrataciones y ratios de rotación (despidos, bajas voluntarias) son menores en el sector público aunque las tasas de jubilación son aproximadamente las mismas.
- En 2009 esperaban que empleo público regional y local se incrementara un 8% en total entre 2006 y 2016, con tasas de incremento del 11% en educación y más del 20% en sanidad

Quien no pueda conseguir una bola de cristal
que se compre un libro de Historia

Projecte de Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local. Impacte sobre la cartera de serveis, l'organització i els recursos humans de les entitats locals.

Rafael Jiménez Asensio
Soci-director Estudi.Con/
Catedrático d'Universitat (acr.) UPF

Antecedents de la Reforma

- Un debat obert fa molts anys: la reforma de la planta municipal a Espanya.
- La crisi accelera el debat, però es reorienta, en primer lloc, cap a la planta local. Qüestionament del nivell provincial de Govern. Actors econòmics i actors polítics plantegen la supressió de les diputacions provincials.
- Les eleccions de finals de 2011 marquen un punt d'inflexió. Risc de "rescat a Espanya": necessitat d'emprendre reformes institucionals. Pressions UE. Impotència reiterada de la Política per reformar les institucions. Algunes manifestacions.
- El precedent comparat: molts països de la UE han reformat els seus governs locals i reduït la planta municipal o provincial (Alemanya, Dinamarca, Grècia, Portugal, etc.). Altres ho estan fent (Irlanda, Finlàndia, Itàlia, etc.).

Antecedents de la Reforma (II)

- Arrencada del procés: De la reforma de la planta municipal (primer objectiu) a la "reordenació de les competències locals" (objectiu presumpte de la reforma). Redefinició de la planta municipal és, en principi, competència de les CCAA. SSTC 103/2013 i 142/2013: obren la possibilitat que el legislador bàsic defineixi quina mida (llindar població) ha de tenir un municipi per exercir efectivament les seves competències.
- Plan Nacional de Reformas de 2012. no es descarta la reforma de la planta municipal. El Plan Nacional de Reformas de 2013 delimita la reforma local a la reordenació de competències.
- Un procés legislatiu llarg, complex, tediós, marcat per "anades i vingudes", caòtic. Res edificant. Ensenya com no s'han de fer les coses.

El context de la Reforma Local

- Deute públic i dèficit públic molt baixos per part dels ens locals. Equilibri pressupostari (CE i LOEPSF). NO ÉS REALMENT UNA REFORMA: ÉS UN "AJUST INSTITUCIONAL" VESTIT DE "REFORMA" I DERIVAT D'UN CONTEXT DE CONTENCIÓ DEL DÉFICIT PÚBLIC.
- Reforma Local. Raons de la focalització: reforma "més fàcil" que CCAA; situació objectiva poc sostenible (mapa municipal: 8.116 municipis). Justificació: Adaptació de la LRBRL als principis de la LOEPSF. Evitar duplicitats.
- PRIMER INTENT: Avantprojecte de Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local. Reforma la LRBRL, LRHL i altres lleis. Mesures inicials (esborrany de 13 juliol 2012)
- SEGON INTENT: Avantprojecte informat pel Consejo de Ministros el 15 de febrer de 2013. Al legacions CCAA, FEMP, Sindicats, etc. Contestació pràcticament unànime. CNAL (21 maig). Consejo de Estado: Dictamen de 25 de juny 2013.
- TERCER INTENT: "A la tercera va la vençuda". Projecte aprovat per Consejo de Ministros 26 juliol 2013.

El context de la reforma local (II)

- La reforma local compromís amb UE
- CALENDARI PREVIST PEL MHAP: Es pretén aprovar com a Llei a finals de 2013 (tramitació en Comissió amb competències legislatives plenes). Esmenes a la totalitat. Tancat el període d'esmenes a l'articulat.
- Retard en la seva aplicació (temps polític i temps legislatiu: l'aplicabilitat és molt dura i es difereix en el temps, coincidirà amb les eleccions locals de 2015?). Problemes. Ja s'han adonat de les conseqüències. S'ajornen algunes decisions crítiques (traspàs de serveis socials) fins el 2016.
- Problemes de "gestió política" de la futura Llei. Alguns exemples plans economicofinancers; redimensionament d'entitats instrumentals; "retallades" de retribucions, etc.). Moltes de les decisions traumàtiques que poden afectar la "cartera de serveis locals" (amb impactes en l'organització i en les estructures de plantilles) es difereixen en la seva execució a l'exercici 2015 (ANY ELECTORAL): És factible aquesta operació? Ja se está corregint via esmenes
- És ben cert que el Projecte de Llei ha "suavitzat" algunes qüestions, com ara la supressió del "cost estàndard", l'assumpció automàtica de la prestació de serveis per les diputacions, supressió mancomunitats o l'avaluació integral dels serveis públics locals. Però continua havent-hi elements de preocupació. Moltes coses són inaplicables.

La reforma local: el PLRSAL (I)

EXPOSICIÓ DE MOTIUS (OBJECTIUS DEL TEXT):

1. Enunciat de la Llei: "Racionalització" i "Sostenibilitat". Arrencada de l'Exposició de Motius. Revisió "profunda" LRBRL a partir de la LOEPSF.
2. Tres objectius bàsics:
 - Aclarir competències municipals. Sistema "complex": "clarificació com reducció". Es vincula competències / estat financer entitat local.
 - Racionalitzar l'estructura organitzativa de l'AL: paper de les Diputacions provincials (es pretén enfortir). Incentius a "la fusió".
 - Garantir un control financer i pressupostari. Afavorir la iniciativa privada, evitant "intervencions administratives desproporcionades" (dada reveladora)
3. Títols competencials: 149.1.14 i 18 CE: Bases expansives i limitadores. Dubtes de constitucionalitat. Enfronta CCAA-Municipis
4. No cita ni una sola vegada la CEAL: «d'esquenes» a la Carta.

La reforma local: el PLRSAL (II)

ALTRES OBJECTIUS DEL TEXT:

1. Articular el sistema local al voltant de la idea de "servei" i no "de competència".
Problemes conceptuals: "Com. diferents de les pròpies "
2. Qüestionar la prestació de serveis mínims per municipis. S'atenua molt en el Projecte de Llei. Exigeix acord municipal
3. Enfortir paper Diputacions provincials, mitjançant l'atribució de competències de "coordinació" en la prestació de determinats serveis
4. Municipis no poden dur a terme competències no pròpies i activitats econòmiques en determinats casos (situació econòmicofinancera; plans).
5. Mesures de reestructuració SPL instrumental.
6. Enfortiment Intervenció (relativa, molt descafeïnada) i FHN.
7. Mesures restrictives sobre l'estructura política i sobre el personal
8. Graus d'aplicació. Disposicions addicionals: Territoris forals; Comunitats Autònomes amb competències "exclusives"; municipis de règim especial (Barcelona-Madrid).

La reforma local: el PLRSAL (III)

CARTERA DE “SERVEIS”: COMPETÈNCIES.

- COMPETÈNCIES Ens Locals: pròpies i delegades. Competències "no pròpies" i activitats econòmiques. Requisits per al seu exercici (art. 7.4); sostenibilitat i no simultaneïtat.
- MODIFICACIÓ 25 LRBRL: Clàusula general de competències (es mutila). Pretensió d'establir competències municipals TAXADES PER LA LRBRL.
- Redefinició del LLISTAT MATERIAL l'art. 25.2. Redefinició "serveis socials" i "Salut". Eliminació d'altres àmbits. La singularitat de les facultats en matèria educativa. S'ajorna el problema a la definició del sistema de finançament.
- Aquesta "redefinició" es concreta en la DTr 1 (salut) i 2 (serveis socials). Es pretén "descarregar" als municipis l'exercici de determinades competències i del seu cost financer.
- PROBLEMES COMPETENCIALS: ELS MUNICIPIS NOMÉS PODEN EXERCIR LES COMPETÈNCIES LRBRL? OPERACIÓ INCONSTITUCIONAL, Interpretació de l'article 25.2 LRBRL: Cal que el legislador sectorial autonòmic reguli les competències dels municipis. Projecte de Llei Govers Locals de Catalunya. Finançament ¿?

La reforma local: el PLRSAL (IV)

ARTICLE 26: SERVEIS MÍNIMS OBLIGATORIS.

- Es manté el llistat amb algun canvi (assistència social, policia local)
- Ha patit una modificació substantiva davant les diferents redaccions dels Avantprojectes com a conseqüència del dictamen del Consejo de Estado de 25 de juny de 2013.
- Desapareix la noció de "cost estàndard"; apareix la de "cost efectiu".
- Les competències de les diputacions provincials són de "coordinació" de la prestació d'un llistat taxat de serveis (economies d'escala). Municipis amb almenys 20.000 hab. L'assumpció de la prestació de serveis municipals per les Diputacions o per altres fórmules requereix «l'acceptació» (acord) del municipi. El MHAP decideix en aquest cas qui presta el servei amb la finalitat de reduir costos. NO TÉ PRÀCTICAMENT RECORREGUT. LA VOLUNTARIETAT HA DESACTIVAT A LA PRÀCTICA EL MODEL. Les Diputacions són impotents per a exercir realment i de forma efectiva aquesta competència de coordinació: requereixen un "activisme" que, excepte pressió dels partits, no es manifestarà en la pràctica.
- La situació a Catalunya: Diputacions “versus” Comarques. El Projecte de Llei de Guberns Locals de Catalunya.

La reforma local: el PLRSAL (V)

- **COMPETÈNCIES DELEGADES:** Es "podran" delegar en tot tipus de municipis una sèrie de matèries. Intent d'evitar duplicitats. Lectura singular de l'autonomia local (CEAL).
- **NOVES COMPETÈNCIES PROVINCIALS:** Es reformula amb certa profunditat l'article 36 de la LRBRL. La idea del legislador és "assentar" la província com a entitat local. Amplia l'àmbit de competències funcionals pròpies (coordinació prestació conjunta serveis municipals, gestió tributària, contractació, administració electrònica, etc.). Plans d'Obres i Serveis i Subvencions, paper del "cost efectiu".
- **PARADOXA:** No són competències taxades. CCAA poden ampliar
- Redefinició del paper i funció Consorcis. (Caràcter subsidiari dels Consorcis enfront dels convenis (57.4). Dependran sempre d'una AP (LRJAPiPAC). Excepcions aplicació.
- Activitats econòmiques: subjecció a requisits més intensos: sostenibilitat financera, estàndards de qualitat, anàlisi de mercat (oferta existent). Aprovació comunitat autònoma.

La reforma local: el PLRSAL (VI)

MESURES D'INCENTIVACIÓ DE LA “FUSIÓ DE MUNICIPIS” (Art. 13 y 116 bis LRBRL):

- Mesures fundades en la recent jurisprudència constitucional. Estenen la concepció del que és bàsic i empetiteixen les competències autonòmiques en la matèria. No es poden crear municipis de menys de 5.000 habitants.
- Mesures d'incentivació financera (finançament i ajustos) i de caràcter institucional (dispensa prestació de serveis, manteniment transitori de tots els corporatius, funcionament com a organització desconcentrada)
- Mesures organitzatives: Integració de les dues organitzacions en una sola. Mesures de "redimensionament" de les seves estructures organitzatives i de personal.
- Conveni de Fusió. Aprovació per majoria simple. Problemes. Excepció a la regla de majoria absoluta en un tema existencial (article 47.2 LRBRL).
- No tenen pràcticament recorregut: la voluntarietat de les fusions conduirà a la seva inaplicació llevat casos excepcionals.

La reforma local: el PLRSAL (VII)

CONTINGUTS DELS PLANS ECONOMICOFINANCERS (ARTICLE 116 bis LBRL)

- - El focus d'atenció se situa en les entitats locals (també províncies?) Que tinguin dificultats de complir objectius LOEPSF
- Es modifica (s'amplia el contingut) "per una llei ordinària" l'article 21 LOEPSF. Procediment discutible: atenta reserva LO
- L'incompliment dels objectius de dèficit, deute públic o regla de despesa (qüestions "conjunturals") impliquen conseqüències "estructurals".
- El Pla economicofinancer que s'aprovi per l'entitat local (o qui exerceixi la tutela financera) ha de contenir: a) supressió de les "competències no pròpies"; b) gestió integrada o obligatòria de serveis municipals; c) increment d'ingressos per finançar els serveis, d) mesures de "racionalització" administrativa; e) supressió d'entitats inferiors al municipi, i f) proposta de fusió.
- NO ES LIMITA ALS MUNICIPIS DE MENYS DE 20.000 H. S'APLICA A TOTS. TAMBÉ A LES PROVÍNCIES (?). LA FEMP HA CUESTIONAT AQUEST ARTICLE.

La reforma local: el PLRSAL (VIII)

MESURES RELATIVES A L'ORGANIZACIÓ I RRHH

- Funcionaris amb habilitació "nacional". Vaivens constants en la regulació. Derogació de l'EBEP: "ressuscita" la LBRL. Recentralització competències. S'amplia l'àmbit de la Lliure Designació.
- Paper de l'interventor: Es modifiquen els articles 213 i 218 TRLHL. No obstant això s'ha desactivat la regulació extensiva del Projecte.
- Normes sobre personal directiu: funcionaris (amb matisos).
- Limitacions retribucions funcionaris locals. LPGE. Es vol activar, Conseqüències importants sobre les estructures retributives.
- Retribucions contractes mercantils i directius EEII
- Redimensionament del sector públic instrumental local: situació ens matriu i entitat instrumental (plans d'ajust o plans economicofinancers), ens instrumentals SEC-95 (situació deficitària). Holdings prohibits. Aspecte molt important, pot tenir conseqüències molt serioses sobre les plantilles d'aquestes entitats (acomiadaments o reassignacions d'efectius, quan aquestes siguin possibles).
- S'han tret les normes relatives a traspàs de personal, llevat les disposiciones transitòries primera i segona (serveis socials i salut)

La reforma local: el PLRSAL (IX)

MESURES POLÍTICA LOCAL

- De contingut fortament "cosmètic". Degraden la Política Local. S'insereixen com "normes estructurals" en la pròpia LRBRL, perden per tant el seu caràcter de normes de conjuntura per fer front al dèficit públic. Probablement seran "aplaudides" per l'opinió pública, però tenen seriosos efectes deslegitimadors de la Política Local. La dedicació de bona part dels nostres polítics locals es posa en dubte. Els abusos d'uns han conduït a la implantació d'aquestes mesures,
- 1. - Règim retributiu dels membres EELL. LPGE estableix màxims d'acord amb barem: RETRIBUCIONS Secretaris Estat
- 2. - Limitació del nombre de Personal eventual segons una escala en funció de la població del municipi (menys 5.000 cap; 5.000 a 10.000 un; 10 a 20.000 2, etc.).
- 3. - Limitació del nombre de càrrecs representatius locals amb dedicació exclusiva, segons escala de població del municipi (menys de 1.000, cap, 1.001 a 2.000 1, 2.001 a 3000 2, 3.001-10.000 3, de 10.000 a 20.000, 5, etc.
- ESMENES DE GRUPS PARLAMENTARIS I ALTRES: PNV pactades, PP, FEMP

La reforma local: el PLRSAL (X)

CONCLUSIONS:

- Reforma que debilita l'autonomia local. El "govern local" es pretén transformar en "administració i gestió" (tutelada) de serveis públics locals
- Pretén reforçar les diputacions, no les "reforma". Estan molt qüestionades. Rendiment institucional insuficient. Objectiu impossible. COST EFECTIU.
- Retalla serveis públics i afecta directament als ciutadans (menys serveis locals: es prestaran per altres instàncies?). Problema: serveis socials, salut, competències impròpies, activitat econòmiques.
- Qüestiona els serveis municipals i l'existència" del municipi per raons "conjunturals" de problemes financers.
- Més ajust que reforma. Orientada per raons d'EPSF.
- Enfocament d'eficiència, descuida la qualitat democràtica.
- Redefinició del model institucional local. No es defineix un de nou.
- Es difereix l'estalvi previst 8.000 M . Utòpic. Contestació forta.
- Caldrà veure com s'aplica i amb quina intensitat. Dubtes. Reforma de paper.

3^a

sessió

29/11/13

Les reformes de la Seguretat Social i el seu impacte en el sector públic local

Les reformes de Seguretat Social del 2012-2013. El canvis en el sistema de jubilació. Cap a quin model anem.

Josep Fargas Fernández, professor titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social a la Universitat Pompeu Fabra.

Les polítiques socials d'esmoreïment en el sector públic local: el marge d'actuació de la negociació col·lectiva local. Jubilació, incapacitat temporal i millores de prestació social.

Carolina Gala Durán, professora titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat Autònoma de Barcelona



**Les reformes de Seguretat Social 2012-13.
Els canvis en el sistema de jubilació.
Cap a quin model anem**

Josep Fargas
28.11.2013

Revalorització de pensions

20-nov-2011= eleccions

20-dec-2011= nou govern

30-des-2011= 1r . consell de ministres

- 2011 Revalorització 1% + desviació per a mínimes
- 2012 Revalorització 1%-2%, però no es paga la desviació
- 2013 Revalorització 0,25%



Superàvit i dèficit en els comptes de la Seguretat Social

20-dec-2011= 1r. Comunicat de premsa de la nova ministra

<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/1521>

Ejecución presupuestaria a 30 de Noviembre de 2011

La Seguridad Social registra un superávit de 6.457,66 millones de euros en noviembre

- La cifra supone el 0,60% del Producto Interior Bruto
- Los ingresos presentan un descenso del 1,99% interanual. Los gastos siguen presentado una evolución favorable y se sitúan en un crecimiento interanual del 2,38%
- Los gastos de gestión experimentan una bajada respecto al ejercicio precedente, tanto en personal (-1,73%) como en bienes y servicios (4,83%); desciende también el gasto en Incapacidad Temporal (-7,95%)

20 diciembre 2011

28-nov-2013= comunicat de premsa de la Ministra de Treball



MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

GABINETE DE
COMUNICACIÓN

ota de prensa

La ministra de Empleo y Seguridad Social ha participado esta tarde en un acto con pensionistas en Salamanca

Báñez afirma que la reforma de las pensiones planteada por el Gobierno es la garantía de la tranquilidad de los pensionistas de hoy y de mañana

- La ministra reiteró que la reforma emprendida por el Gobierno “era indispensable para preservar el futuro del sistema”

28 noviembre 2013.- La ministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez, afirmó esta tarde en un acto con pensionistas celebrado en

Els autònoms comencen a cobrar en situació d'atur

COTITZANTS:

any 2011= 501.630

any 2012= 501,530

→ Un 20% aproximadament

PRESTACIONS PAGADES:

Expedients concedits= 1,538

Import mitjà= 650,- euros

Durada mitjana= 2,5 mesos



Les **denegacions** es deuen sovint a la dificultat de prova de les causes.

Integració incerta dels empleats de la llar en el R. General

- L. 27/2011 preveu integració a partir 2012
...i després de sis mesos de període transitori:
- 379.000 empleades assegurades → 28% increment
- però a EPA apareixen 640.000 → manca aflorar el 44%
- tot i que han emergit molts empleadors: més del doble!

Però...

- el 85% de les assegurades treballa sols per a una família
→ Ha emergit sols un tipus de treball domèstic

28-desembre 2012: nou RDL

- permet responsabilitzar a treballador dels tràmits
- simplifica trams BC i tràmits.



Canvi en el còmput de llacunes de cotització

La llei 27/2011 va establir un sistema nou de còmput

- Tradició era bases mínimes
- Llei 27/2011 per aplicar al 2012: buscar enrere fins a 19 anys
- RDL 3/2012 per aplicar 2013: 4 anys base mínima, la resta el 50%



Canvi en el dret a l'assistència sanitària

RDL 16/2012:

- deixen fora alguns col·lectius: en especial, immigrants no regularitzats
- Copagament de medicaments, es diversifica i es vincula a rendes
- CCAA com Catalunya afegeixen noves taxes
- Medicaments hospitalaris ambulatoris queden subjectes a copagament



Control de la Incapacitat Temporal, baixes i altes mèdiques

a) LPGE 2014

- es clarifiquen i endureixen els supòsits de baixes encadenades
- suspensió immediata cautelar si no es compareix a una revisió

b) NOU RD sobre confirmació de baixes

- periodicitat dependrà de la previsible durada: patologia + edat + activitat
- resultats experiència pilot a Andalusia

c) NOU RD sobre el paper de les MATEP a contingències comuns

- Proposta d'alta es confirma en 6 dies
- Incentius per controlar les baixes en els primers 15 dies.

-



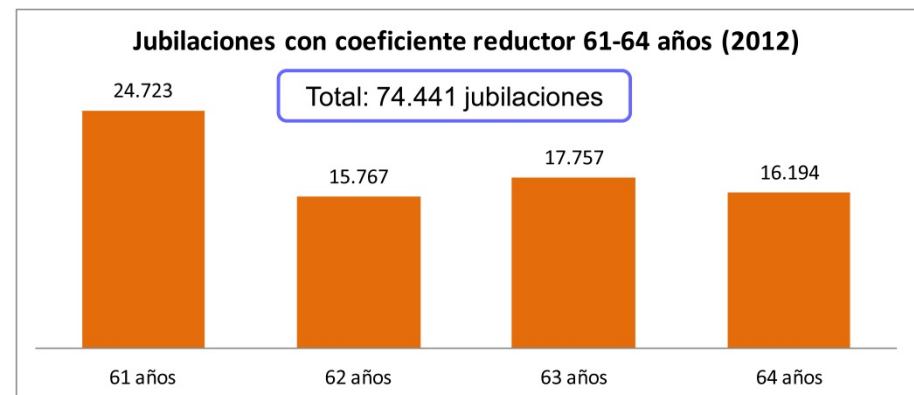
Canvi en les jubilacions anticipades

Les jubilacions anticipades: sempre acusades de ser causants de dèficit

- instrument de política d'ocupació que tothom blasma i tothom empra
- gener 2013: 3l 49% de les jubilacions són abans dels 65 anys

RDL 5/2013 modifica jubilacions anticipades,

- conserva norma anterior si:
 - extinció abans de 01.04.2013
 - ERE, acord o pacte abans 01.04.2013 → inscrits a l'INSS abans 15.04.2013
 - jubilats parcials abans de 01.04.2013
- Deroga jubilació especial als 64 anys
 - possible si estava recollit a conveni/pacte; o ja jubilats parcial
- Enduriment de requisits en jubilacions parcials pre-65 anys amb relleu:



*No incluye las de 60 o menos años, 9.491 en 2012.

Compatibilitat entre pensió i treball

- Per als qui hagin accedit a l'edat ordinària, no els anticipats
 - No als jubilats parcials amb rellevista, ni quan tinguin l'edat
 - No als jubilats especials de 64 anys
 - No als jubilats anticipats, voluntaris o involuntaris.
- Condicionat a que cobrin el 100% de la BR.
→ Això s'avalua quan es demana,
- Es redueix la pensió a la meitat
- Cotització mínima (IT+ATiMP+solidaritat 8%)



Canvi en el còmput del temps parcial

- Després de la sentència europea, RDL 11/2013
 - Objectiu: que la carència no hagi de ser de 15 anys + import proporcional
 - Es crea un “coeficient de proporcionalitat” ~ % de reducció de jornada
 - Es crea un “coeficient global de parcialitat” ~ % de T. Parcial a la vida laboral
- Proporcionalment ara estan millor tractats els treballadors a temps parcial
- Avantatge és que es té en compte tota la vida laboral

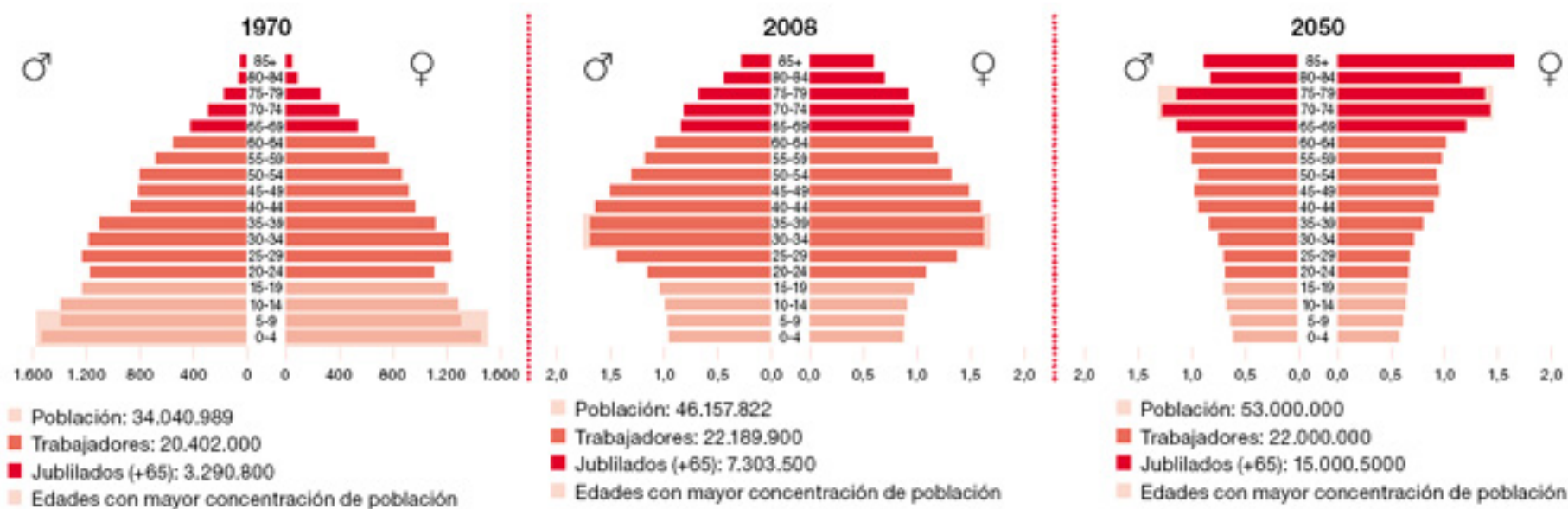
Aplicació reforma de les pensions 2011: supòsits generals

- Increment edat de jubilació dels 65 als 67
 - període transitori fins 2027
- Increment període de còmput per calcular la BR
 - progressiu fins l'any 1922
- Modificació escala del percentatge segons vida laboral: 100% caldran 37 anys
 - progressiu fins 2027
 - Incentius addicionals a tenir llargues carreres laborals



Crisi econòmica i Seguretat Social

- Punt de partida clàssic l'envelliment de la població
-És cert que augmenta l'esperança de vida



Fuente: INE

Crisi econòmica i Seguretat Social



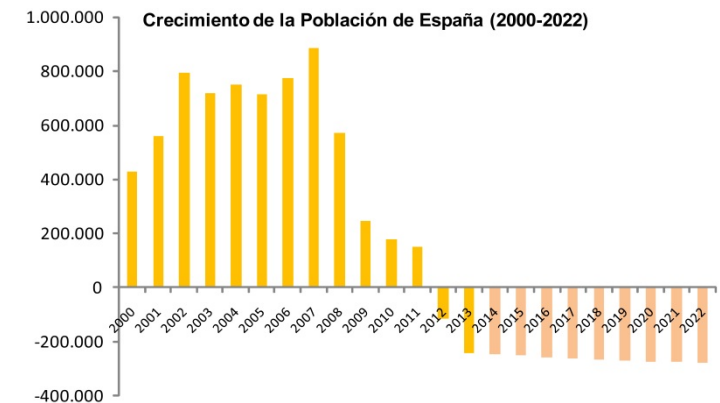
Notas de prensa

22 de noviembre de 2013

Proyección de la Población de España a Corto Plazo 2013–2023

España perdería 2,6 millones de habitantes en los próximos 10 años si se mantienen las tendencias demográficas actuales

A partir de 2017 el número de defunciones superaría por primera vez al de nacimientos



Crisi econòmica i Seguretat Social

Así, en el año 2022 España contaría con 45,1 millones de habitantes, un 2,5% menos que en 2012. Y en 2052, la población de España se cifraría en 41,6 millones, un 10,0% menos que en la actualidad.

Crecimiento de la población de España

Años	Población residente a 1 de enero	Crecimiento poblacional	
		Absoluto	Relativo (%)
2012	46.196.278		
2022	45.058.581	-1.137.696	-2,46
2032	43.819.837	-1.238.745	-2,75
2042	42.771.150	-1.048.687	-2,39
2052	41.558.096	-1.213.053	-2,84

Fuente: Proyección de Población a Largo Plazo.

Crisi econòmica i Seguretat Social

- Envelliment?

→ Si fóssim tots joves però a l'atur no sortirien els comptes

- Atur?

→ Si tots treballéssim però amb el salari mínim, no cotitzaríem prou

Diversos elements econòmics que afecten la Seguretat Social

— Major despesa en atur i prestacions comunicants

— Baixada d'ingressos per baixada de salaris i de l'ocupació, i congelació promocions.

— Increment de despesa per nous perfils assistencials

— Increment despesa per desaparició mecanismes alternatius

— Pèrdua rendibilitat financera dels fons de reserva

— Inestabilitat ingressos per més temporalitat i temps parcial

— Baixada d'ingressos per Increment bonificacions, ajornaments i fallits.

Sobre la necessitat de mesures urgents

Dos arguments bàsics:

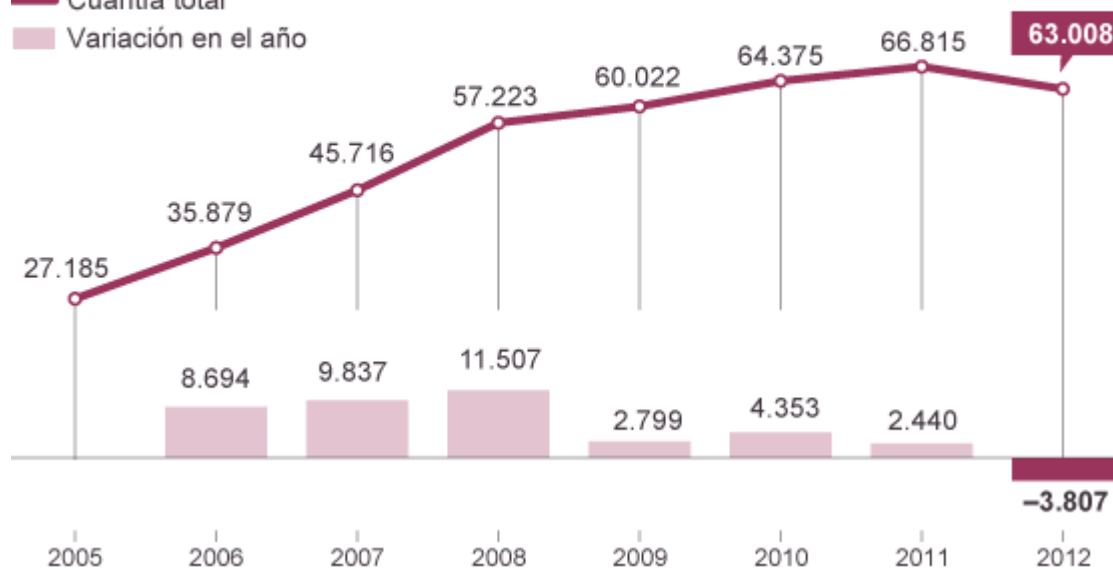
- S'ha hagut de recórrer al fons de reserva de la Seguretat Social
- La tendència és a un dèficit creixent

EVOLUCIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LAS PENSIONES

Datos en millones de euros

— Cuantía total

■ Variación en el año



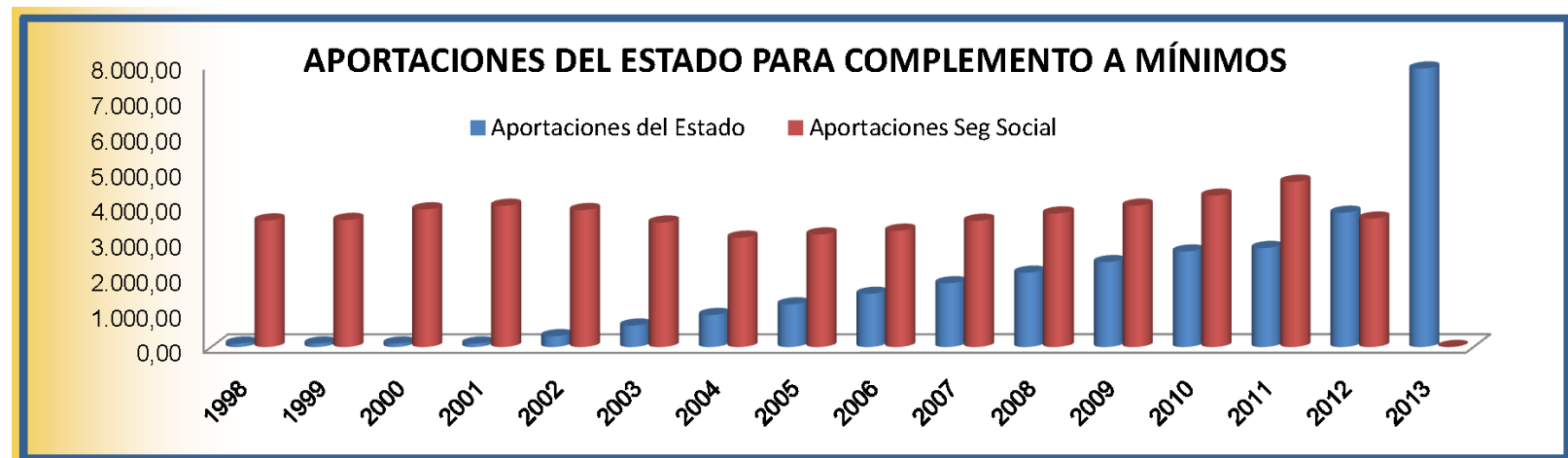
Sobre la necessitat de mesures urgents

La incompleta separació de fonts de finançament:

- Complements a mínims: pagats a meitat per Estat i Seguretat Social 3.871,54 M€
- SS paga Ass. Sanitària a RE del Mar i Síndrome tòxic
- SS. Paga jubilacions anticipades per reconversions de sectors industrials
- SS paga els balnearis del IMSERSO (104 balnearis, 206.000 pax; 35,6 M€)
- SS pagava quotes de SS dels cuidadors professionals de 'dependents' =940,-M€

Complements de mínims 'impròpiament' finançats: 50,000 M€

→ El problema era financer de l'Estat: no podia pagar-los



Les darreres propostes:

- a) L'informe dels 'Experts'
 - ignoren als tècnics de la Seguretat Social
 - situen el debat sols en la reducció de despeses

- b) Factor de Sostenibilitat
 - A partir de 2019
 - Vincula cada cohort a l'esperança de vida

- c) Índex de Revalorització
 - El 0,25 és irrisori
 - Es vincula a factors governamentals: els recursos del sistema.



Les darreres propostes:

- a) Altera estructuralment el sistema de Seguretat Social:
 - Abans era de prestacions definides, i les cotitzacions s'havien d'adaptar
 - Ara es va cap a una aportació fixa, i segons els recursos que es puguin generar pel Sistema es varien les prestacions

- b) Tendim a dualitzar-lo
 - En limitar la seva adaptació de recursos a la realitat
 - És molt difícil recuperar als qui surtin del sistema
 - Estem ignorant l'art. 14 CE: cal partir de les necessitats dels ciutadans

- c) Contínuament hi ha les invitacions a incentivar els Fons de Pensions privats
 - cal reubicar-los a la finalitat complementària, no substitutiva
 - Sembla que finalment es corregiran abusos en les comissions

Las políticas de acción social en la Administración Local

Carolina Gala Durán

Catedrática acreditada de DT y SS
Universitat Autònoma de Barcelona

1. ASPECTOS GENERALES	1
2. EL ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER BENEFICIOS SOCIALES O COMPLEMENTOS DE PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1
2.1. El caso de la prestación por incapacidad temporal	2
2.2. El caso de los planes de pensiones y los contratos de seguro colectivos	7
2.4. Las mejoras o beneficios sociales que se fijan, vía negociación colectiva, pero que no complementan una prestación del sistema de Seguridad Social	13
3. EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD ECONÓMICA	16

1. ASPECTOS GENERALES

Desde una perspectiva general, la posibilidad de reconocer beneficios sociales o complementos de prestaciones de la Seguridad Social en las entidades locales plantea una cierta complejidad, por cuanto se trata de una cuestión que, actualmente, se caracteriza por una elevada dispersión normativa y por la falta, a nuestro entender, de un modelo coherente que proporcione, además, seguridad jurídica a las propias entidades locales y a sus empleados. A lo que se añaden dos factores: a) la diferente posición –una amplia y otra restrictiva- defendida en torno a estas cuestiones por la jurisdicción social (personal laboral) y la jurisdicción contencioso-administrativa (personal funcionario); y, b) los efectos de las medidas de austeridad económica adoptadas en los últimos años y que han tenido como consecuencia, como veremos, la modificación o la suspensión, vía artículo 38.10 del EBEP, de las cláusulas de los convenios colectivos, pactos y acuerdos no acordes con dichas medidas. Estos efectos se han manifestado especialmente en el marco de las Comunidades Autónomas.

Con el objetivo de plantear, con una mayor claridad, los problemas presentes en este ámbito, consideramos conveniente distinguir dos planos: 1º) las posibilidades que la normativa vigente ofrece, desde una perspectiva teórica, a las Administraciones locales a la hora de negociar y fijar beneficios sociales o complementos de prestaciones de la Seguridad Social y los problemas que pueden surgir en cada caso; y, 2º) los efectos que las medidas de austeridad económica están teniendo, en algunas Administraciones Públicas, sobre tales posibilidades y la posición que, a este respecto, están adoptando los Tribunales, y particularmente el Tribunal Supremo.

2. EL ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER BENEFICIOS SOCIALES O COMPLEMENTOS DE PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como decíamos antes, la posibilidad de fijar estos beneficios sociales o complementos de prestaciones se caracteriza, en estos momentos, por resultar compleja, ya que no existe un

régimen jurídico único ni, en consecuencia, el mismo margen de actuación en todos los supuestos. A lo que cabe añadir la interpretación, no siempre uniforme, que están realizando los Tribunales.

Partiendo de ello, a nuestro entender, en este ámbito debemos diferenciar cuatro situaciones:

1ª) El complemento de la prestación por incapacidad temporal, que cuenta con una regulación específica y completa, aplicable a todas las Administraciones Públicas del Estado, en el artículo 9 del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Estaríamos, por otra parte, tal y como señala expresamente el citado artículo 9, ante un complemento retributivo abonado al empleado por la correspondiente Administración Pública.

2ª) Los complementos de prestaciones de la Seguridad Social que se pueden articular a través de un plan de pensiones (prestaciones de jubilación, incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez y prestaciones por muerte y supervivencia <viudedad, orfandad o a favor de otros familiares>) o de un contrato de seguro colectivo, afectados por lo dispuesto en el propio EBEP, la normativa de Seguridad Social, la regulación específica de los planes de pensiones y contratos de seguro colectivos, y por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Nos encontraríamos ante una mejora voluntaria, regulada en los artículos 39 y 191 y siguientes de la LGSS.

3ª) El complemento de prestaciones del sistema de Seguridad Social cuando no se recurre, de ser posible, a un plan de pensiones o a un contrato de seguro colectivo. La excepción aquí sería, no obstante, la prestación por incapacidad temporal que necesariamente debe regirse, a todos los efectos, por lo establecido en el artículo 9 del RDL 20/2012. En este marco, como veremos más adelante, la única referencia normativa son el EBEP y la LGSS y se trataría, nuevamente, de una mejora voluntaria.

Y, 4ª) las mejoras o beneficios sociales que se fijan, vía negociación colectiva, pero que no complementan una prestación del sistema de Seguridad Social. En este ámbito resultaría aplicable el EBEP y nos encontraríamos ante lo cabe calificar, propiamente, como medidas de acción social.

Veamos cada una de estas situaciones.

2.1. El caso de la prestación por incapacidad temporal

A diferencia de lo ocurrido años atrás, sí puede afirmarse que la aparición del artículo 9 del RDL 20/2012 ha traído una cierta tranquilidad y seguridad jurídica a las Administraciones Locales a la hora de complementar la prestación por incapacidad temporal del personal a su servicio, ya se trate del personal laboral o del personal funcionario, incluidos ambos en el régimen general de la Seguridad Social.

Regulación que, no obstante, no está exenta problemas y que, a pesar de perseguir claramente la “uniformidad” en esta materia en todas las Administraciones Públicas, su aplicación práctica está dando lugar, en algunos aspectos, a una diversidad de soluciones protectoras, principalmente a la hora de concretar los supuestos excepcionales que permiten el cobro del 100 por 100 de las retribuciones desde el primer día de la baja médica por contingencias comunes. Partiendo de ello, nos gustaría hacer varias consideraciones:

1ª) Nos encontramos ante una norma de carácter básico, en la que se atribuye a cada Administración Pública del Estado la posibilidad de regular el complemento de la prestación por incapacidad temporal siempre que se respeten unos límites máximos. Ello supone también que la única manera de complementar esta prestación es la prevista en esta norma.

Es más, con la voluntad de fomentar una regulación rápida en esta materia por parte de las distintas Administraciones Públicas, se estableció en la disposición transitoria 15ª del propio RDL 20/2012 que esa regulación por parte de cada Administración debía realizarse en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor del propio RDL (el 15 de julio de 2012). De hecho, bastantes de los acuerdos adoptados por las entidades locales en esta materia corresponden a los meses de septiembre de 2012 o a la primera quincena de octubre de 2012.

Una vez transcurrido el plazo de 3 meses citado sin que se hubiera adoptado un acuerdo específico, se aplica lo previsto en el propio artículo 9 del RDL 20/2012, como consecuencia de lo expresamente fijado en la mencionada disposición transitoria 15ª. Es posible pensar que la gran mayoría de las Administraciones Locales han optado por regular expresamente esta cuestión, aun cuando no hayamos podido localizar ningún estudio que lo corrobore .

2ª) La posibilidad de negociar estos complementos por parte de las entidades locales afecta tanto al personal laboral como a los funcionarios públicos, sin que tal posibilidad se vea limitada, a nuestro entender, por lo establecido en la disposición final 2ª de la LBRL que prevé que los “funcionarios públicos de la Administración Local tendrán la misma protección social, en extensión e intensidad, que la que se dispense a los funcionarios de la Administración del Estado y estará integrada en el sistema de Seguridad Social”. Y ello por cuanto esta disposición se está refiriendo a la necesaria equivalencia en la protección en el ámbito de las prestaciones de Seguridad Social, pero precisamente el complemento de la prestación por incapacidad temporal no forma parte del sistema de Seguridad Social sino que tiene la naturaleza de “complemento retributivo” vinculado a la correspondiente prestación por incapacidad temporal. En otras palabras, la LBRL pretende que los funcionarios de la Administración General del Estado y los funcionarios de la Administración local gocen de la misma protección dentro del sistema de Seguridad Social, pero esa garantía se restringe exclusivamente a dicho ámbito, donde no se incluye ni el complemento de la prestación por incapacidad temporal previsto en el RDL 20/2012 ni cualquier otra mejora o complemento vinculado a las prestaciones por Seguridad Social. Estos complementos y mejoras no forman parte del sistema de Seguridad Social. Es más, el artículo 37 del EBEP permite la negociación colectiva, respecto de los funcionarios públicos, de las medidas de acción social.

3ª) El artículo 9 del RDL 20/2012, como también hace la LGSS, parte de una clara diferenciación entre los riesgos profesionales –accidente de trabajo y enfermedad profesional- y los riesgos comunes –enfermedad común o accidente no laboral-, protegiendo más los primeros. Ello supone, en definitiva, presuponer, también en el marco de los complementos, que los procesos de incapacidad temporal derivados de riesgos comunes pueden ser fraudulentos y, en consecuencia, requieren de una menor protección cuando tienen una duración escasa, con el objetivo de desincentivar el absentismo injustificado. A nuestro entender, el elemento clave debería ser un mayor y más eficaz control de las situaciones fraudulentas y no presuponer, como vuelve a hacer el RDL 20/2012, que todos los supuestos de incapacidad temporal por riesgos comunes son, en principio, fraudulentos.

Es más, esa opción del legislador de penalizar las bajas médicas por riesgos comunes de corta duración puede tener como resultado una menor productividad (empleados que, a pesar de estar enfermos, van a trabajar para no perder remuneraciones, retrasando su recuperación), el incremento del absentismo laboral (empleados que habiendo contraído una enfermedad infecciosa van a trabajar y contagian a sus compañeros), el incremento de los gastos sanitarios (al elevarse la duración media de los procesos de curación), etc.

4ª) Como elemento positivo de la nueva regulación, cabe citar el hecho que se aplique, de una forma conjunta, al personal laboral y a los funcionarios públicos incorporados en el régimen general de la Seguridad Social; superándose, de ese modo y de una forma clara, épocas previas en que existía un régimen jurídico distinto. Ahora ya no hay duda, todos deben tratarse igual.

Sin embargo, como elemento negativo, cabe mencionar que el régimen es diferente –y menos protector, de forma muy discutible- cuando se trata de los funcionarios públicos incluidos en el marco del mutualismo administrativo .

5ª) Cabe tener presente que, tal y como deriva del propio título del artículo 9 del RDL 20/2012, su contenido se aplica exclusivamente al caso de la prestación por incapacidad temporal, regulada en el artículo 128 y siguientes de la LGSS, y, por consiguiente, no puede extenderse a otras prestaciones.

En el caso de las Administraciones locales catalanas, los acuerdos consultados se limitan a la prestación por incapacidad temporal, pero en otros lugares del Estado se han incluido otras prestaciones como son las prestaciones por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural. A nuestro entender, esta última opción no tiene base legal en lo

previsto en el artículo 9 del RDL 20/2012 y, en consecuencia, se correspondería con la tercera situación identificada páginas atrás (un complemento de prestaciones de la Seguridad Social distintas de la incapacidad temporal). En otras palabras, lo dispuesto en el mencionado artículo 9 no puede servir de fundamento legal para prever el complemento de prestaciones distintas de la incapacidad temporal.

6ª) En la práctica, las Administraciones locales, tanto en el supuesto de los riesgos comunes como profesionales, han optado por aplicar el porcentaje máximo de complemento previsto en el artículo 9 del RDL 20/2012 (ya sea el 50 por 100, el 75 por 100 o el 100 por 100), cuando esto no era obligatorio. Asimismo, se manifiesta con carácter general en los acuerdos adoptados la voluntad de ofrecer la máxima protección posible a los empleados; extralimitándose incluso, en algún caso, como veremos al referirnos a los supuestos excepcionales y justificados en que, tratándose de riesgos comunes, puede percibirse un complemento del 100 por 100 de las retribuciones desde el primer día.

7ª) Si la incapacidad temporal deriva de contingencias profesionales los acuerdos consultados, tanto de Catalunya como del resto del Estado, optan por prever el máximo posible, y, en consecuencia, complementar la prestación reconocida por el sistema de Seguridad Social, desde el primer día, hasta alcanzar el 100 por 100 de las retribuciones que venía percibiendo el empleado en el mes anterior al de causarse la incapacidad temporal.

Asimismo, en concordancia con esa voluntad de ofrecer la máxima protección posible, en los acuerdos consultados no se pone un límite temporal al pago del complemento y, en consecuencia, la Administración local lo asume mientras el empleado se encuentre en situación de incapacidad temporal.

8ª) En el marco concreto de las contingencias comunes, cabe destacar que existe bastante uniformidad en los acuerdos alcanzados en las Administraciones locales, tanto en Catalunya como en el resto del Estado. Así, puede afirmarse que:

a) En todos los acuerdos consultados se prevé que, en caso de enfermedad común o accidente no laboral, se percibirá el 50 por 100 del primer al tercer día de baja médica, el 75 por 100 del día cuarto al vigésimo inclusive, y el 100 por 100 a partir del día vigésimo primero.

Y también cabe destacar que, en la gran mayoría de los acuerdos, se reconoce ese derecho al 100 por 100 sin límite de duración temporal, manteniéndose el pago del complemento mientras el empleado perciba la prestación por incapacidad temporal a cargo de la Seguridad Social. Sin embargo, en algún caso, sí se establece un límite temporal, reconociéndose el complemento sólo hasta el día nonagésimo de prestación. En este punto, es muy posible que haya influido el hecho de que la primera redacción del artículo 9 del RDL 20/2012 –antes de la corrección de errores– recogía precisamente ese límite máximo de duración, que fue eliminado en dicha corrección de errores. Y también en algún supuesto se establece el derecho al 100 por 100 desde el día 21º al 90º de baja médica y el 75 por 100 a partir de ese momento, y en otros se prevé un límite máximo temporal de 18 o 24 meses de duración de la incapacidad temporal.

Cabe recordar que en ésta como en otras cuestiones previstas en el mencionado artículo 9, existe margen de actuación por parte de la Administración y, en consecuencia, es perfectamente posible establecer un condicionante o límite temporal al pago del correspondiente complemento.

b) La diversidad de soluciones, y también los problemas, se encuentran en el momento de concretar los supuestos excepcionales y debidamente justificados previstos en el artículo 9.5 del RDL 20/2012, donde se señala que cada Administración Pública podrá determinar “los supuestos en que con carácter excepcional y debidamente justificados se pueda establecer un complemento hasta alcanzar, como máximo, el cien por cien de las retribuciones que vinieran disfrutando en cada momento. A estos efectos, se considerarán en todo caso debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica”. En este ámbito cabe realizar varias consideraciones:

- Esta medida sólo resulta aplicable en el marco de las contingencias comunes, por cuanto, como hemos visto, el 100 por 100 de las retribuciones del mes anterior ya está previsto, por el propio artículo 9, para el caso de las contingencias profesionales. Esta medida, en consecuencia, permitiría que el empleado cobrase un complemento de hasta el 100 por 100 de sus retribuciones

anteriores desde el primer día de la baja médica en el caso de los riesgos comunes, en lugar de tener que esperar al día vigésimo primero de baja médica, como vimos antes.

- Como en el resto de los supuestos recogidos en el artículo 9, se trata de un límite máximo, es decir, en estos casos puede fijarse un complemento hasta “un máximo” del 100 por 100, pero no necesariamente debe alcanzar ese 100 por 100. Ya hemos señalado antes que, en todos los casos –también en éste–, los acuerdos de las Administraciones locales han ido al máximo.

- De una interpretación literal de los términos legales cabe entender que esta vía de mejora sólo es posible en supuestos “de carácter excepcional y debidamente justificados”, de lo que se deriva una clara lógica de “excepcionalidad”. Por tanto, estamos ante una situación excepcional no habitual ni frecuente, que debe estar debidamente justificada.

- En todo caso, se consideran debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica, lo que supone: 1) que toda Administración Pública del Estado está obligada, como consecuencia de lo dispuesto en el propio artículo 9, a reconocer el complemento, como máximo hasta el 100 por 100 de las retribuciones anteriores, lo hagan constar o no en su propio acuerdo, en los casos de hospitalización e intervención quirúrgica derivada de riesgos comunes; 2) no se concreta qué tipo de hospitalización o de intervención quirúrgica da lugar a este complemento y, en consecuencia, al no preverse límites específicos cabe entender que lo son todas, con independencia de la causa que las determine o su gravedad y en el caso de la intervención quirúrgica dé o no lugar a hospitalización, bastando con su justificación y con que causen efectivamente una situación de incapacidad temporal (en estos supuestos el legislador descarta el posible fraude y reconoce el total, al considerar que difícilmente un empleado público estará dispuesto a que le hospitalicen o le intervengan quirúrgicamente sin causa para poder cobrar el 100 por 100 del complemento); 3) en concordancia con lo anterior, consideramos que no es posible establecer límites en el correspondiente acuerdo adoptado por la Administración, con el objetivo de excluir ciertas hospitalizaciones o intervenciones quirúrgicas, ya que contravendrían lo dispuesto en el artículo 9 del RDL 20/2012; y, 4) cabe entender que el complemento a cargo de la Administración se percibirá durante todo el proceso de incapacidad temporal y no sólo justo durante el tiempo de hospitalización o de intervención quirúrgica, al tratarse de un proceso único de incapacidad temporal, no preverse nada al respecto en el propio artículo 9.5 y descartarse el posible fraude, tal y como señalábamos anteriormente. Ello implica que también se percibirá el 100 por 100 durante el proceso previo de preparación para la hospitalización o la intervención quirúrgica.

- En la práctica, la gran mayoría de los acuerdos adoptados por las Administraciones locales catalanas y del resto del Estado optan por ampliar los supuestos de carácter excepcional más allá de la hospitalización y la intervención quirúrgica. Si bien, a partir de aquí, la diversidad es bastante importante, lo que hace que los empleados tengan un régimen más o menos protector en función del Ayuntamiento en el que prestan sus servicios. Así:

* Es bastante común incorporar también los supuestos recogidos en el anexo del RD 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Esta opción resulta bastante útil, si bien cabe tener presente que los supuestos recogidos en dicho anexo están pensados principalmente desde la perspectiva de los enfermos jóvenes y que quedan fuera otras situaciones.

* En algunos supuestos se incorpora las situaciones de incapacidad temporal vinculadas al embarazo o a la lactancia, así como a las situaciones de violencia de género.

* En algunos acuerdos se incluyen las enfermedades graves, cuya determinación como tales corresponde a los facultativos. Es fácil constatar que con esta opción se abre, de una forma importante, el abanico de supuestos que cabe considerar como “excepcionales”, ya que la lista de enfermedades que pueden considerarse graves puede ser muy amplia y depender, por otra parte, del criterio de cada facultativo.

* Y algunos acuerdos optan por incluir una larga lista de supuestos excepcionales que incorporan, por ejemplo, las infecciones graves (incluyendo en todo caso TBC, hepatitis vírica y el VIH), las patologías psiquiátricas mayores, las neoplasias malignas, las afecciones neurológicas,

cardiopatías o vasculopatías moderadas y graves, las afecciones respiratorias moderadas y graves, el dolor abdominal intenso y persistente, etc. A nuestro entender, este tipo de acuerdos, por su amplitud y olvido de la “excepcionalidad” exigida legalmente, no se corresponden con la lógica de lo establecido en el artículo 9.5 del RDL 20/2012 y no estarían amparados por el mismo.

En fin, la delimitación última de qué cabe considerar verdaderamente como excepcional en aquellos casos en que el acuerdo de la Administración haya ido más allá de lo previsto en el artículo 9.5 del RDL 20/2012 corresponderá a los Tribunales, abriéndose nuevamente, en el marco de la incapacidad temporal, la vía de la posible exigencia de responsabilidad contable. Lo más acertado hubiera sido que el propio legislador hubiese concretado en el artículo 9.5 los casos concretos en que una Administración Pública, en el marco de los riesgos comunes, podía proceder a complementar hasta el 100 por 100 de las retribuciones del mes anterior desde el primer día de baja médica.

9ª) Por otra parte, tal y como es conocido, el apartado 7º del artículo 9 del RDL 20/2012 establece que “se suspenden los Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes que contradigan lo dispuesto en este artículo”, fórmula que también se ha empleado en otras materias en los últimos años como consecuencia de la situación de grave crisis económica en la que nos hallamos inmersos. Sin embargo, esta solución crea una situación particular:

- Aun tratándose de una norma con rango de ley y, por consiguiente, con capacidad para hacerlo, el RDL 20/2012 no opta por derogar las cláusulas de los acuerdos, pactos y convenios que contradijesen lo previsto en su artículo 9, sino por suspenderlos, manteniendo, en consecuencia, su vigencia hasta la entrada en vigor de un nuevo acuerdo, pacto o convenio colectivo. Esto tendría sentido si dicho artículo 9 se presentase como una norma con un alcance temporal o de la que se previese su desaparición en un plazo determinado (por estar muy vinculada con la situación de crisis económica, por ejemplo), pero no es así, ya que estamos ante una norma con una clara voluntad de permanencia, tal y como se deduce de sus propios términos.

- La suspensión prevista no afecta a todas las cláusulas de los acuerdos, pactos y convenios colectivos, sino sólo a aquéllas que contradigan –por mejorarlo en el caso de las contingencias comunes- lo recogido en el artículo 9. Por tanto, tenemos actualmente cláusulas de complementos de la incapacidad temporal de acuerdos, pactos y convenios que siguen vigentes –total o parcialmente, según el caso-. Lógicamente, cuando se renueven dichos acuerdos, pactos o convenios deberá seguir respetándose lo previsto en el mencionado artículo 9.

- En los casos en que sí se ha producido la citada suspensión, las Administraciones locales se han visto abocadas a regular nuevamente el complemento de la prestación por incapacidad temporal en los términos previstos por el artículo 9, así como también en aquellos casos en que este tema no se encontraba previsto convencionalmente. En estos supuestos, se ha partido acertadamente de que nos encontramos ante una materia que debe ser objeto de negociación colectiva, conforme a lo establecido en el artículo 37.1.e) e i) del EBEP, y con posterioridad se ha optado por dos vías: adoptar un acuerdo del pleno donde se recoge el régimen aplicable a los complementos de la prestación por incapacidad temporal (la gran mayoría de los casos consultados) o bien un acuerdo del pleno en el que se modifica lo previsto en los concretos artículos del acuerdo y convenio colectivo referidos a estos temas, por lo que, al modificarse el propio acuerdo y convenio las cláusulas suspendidas por efecto del RDL 20/2012 vuelven a estar vigentes con un contenido adaptado. Y en fin, en algún supuesto, se ha recurrido a lo previsto en el artículo 32.2 –en relación con el personal laboral- y al artículo 38.10 del EBEP –funcionarios públicos- para justificar la modificación de la regulación convencional anterior.

- Cabe tener presente que la suspensión prevista en el artículo 9.7 sólo alcanza hasta el momento en el que pierda su vigencia el correspondiente acuerdo, pacto o convenio, y, por consiguiente, el nuevo acuerdo, pacto o convenio tendrá que adaptarse a lo previsto en aquél.

- Por otra parte, respecto a la técnica empleada, esto es, una norma legal prevé la suspensión de lo establecido vía negociación colectiva, cabe señalar que la misma ha sido avalada por el Tribunal Supremo en varias sentencias y también por el propio Tribunal Constitucional (entre otros, en el Auto 85/2011), tanto cuando dicha técnica se ha utilizado para introducir rebajas salariales como en el caso concreto de leyes autonómicas que modifican o suspenden la

aplicación de ayudas sociales previstas en convenios colectivos del personal laboral. Sobre este último caso volveremos más adelante.

- Por último, cabe preguntarse si vía nuevo convenio colectivo o acuerdo y una vez superada la situación de crisis económica que subyace en la lógica del RDL 20/2012, se podría mejorar lo allí dispuesto, fijando, por ejemplo el complemento del 100 por 100 desde el primer día en todos los supuestos de contingencias comunes. A nuestro entender, la respuesta es negativa dada la claridad de los términos empleados por el artículo 9 del RDL 20/2012 y su carácter de norma básica. Por tanto, el complemento de la prestación por incapacidad temporal sigue siendo un contenido de la negociación colectiva de las Administraciones locales, pero dentro de los límites máximos y condicionantes previstos en el RDL 20/2012.

10ª) Desde una perspectiva general, plantea ciertas dudas la naturaleza del complemento que la Administración abona a sus empleados durante la situación de incapacidad temporal; confusión que aparece también recogida en los acuerdos específicos adoptados en este ámbito. Nos referimos a lo siguiente: ¿se trata de un complemento retributivo, con naturaleza retributiva? O, por el contrario, ¿tiene naturaleza de mejora voluntaria y, en consecuencia, carácter prestacional en la lógica de lo establecido en el artículo 192 de la LGSS que se refiere a las mejoras directas de las prestaciones? En este sentido, algunos acuerdos de entidades locales hablan de “mejora voluntaria” mientras que otros se refieren a “complemento” o a “complemento retributivo”.

En esta cuestión podría concluirse que, tal y como señala el propio artículo 9 del RDL 20/2012, nos encontramos ante un complemento “retributivo”, con independencia de que su origen sea una contingencia profesional o común y también del momento en que el empleado lo esté percibiendo (cabe recordar aquí que el artículo 9 utiliza sucesivamente los términos “complemento retributivo”, “complemento” y “prestación”, si bien de una perspectiva global resulta su naturaleza de complemento retributivo). Asimismo, cabe recordar que durante la percepción de la prestación por incapacidad temporal y del correspondiente complemento se mantiene la obligación de cotizar, sobre la base del mes anterior a la baja médica.

Cabe tener presente, no obstante, que, según la respuesta dada por la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a una consulta realizada por el Ayuntamiento de Torrelavega: “... no nos encontramos ante una norma que modifique el régimen retributivo de los empleados públicos ni que modifique el régimen de Seguridad Social, sino que se trata de una norma limitadora del gasto que conlleva complementar las prestaciones de IT, si es que dichos complementos se están abonando por la Administración”.

Y, 11ª) para el cálculo del complemento el parámetro de referencia son las retribuciones percibidas por el empleado el mes anterior, entendiendo por tales las ordinarias. A este respecto, cabe destacar que son pocos los acuerdos de las Administraciones locales que concretan qué conceptos cabe entender incluidos dentro de ese concepto de “retribuciones ordinarias”; previéndose, por ejemplo, que se excluyen los complementos de nómina que no constituyan haberes fijos y periódicos (tales como pagas extraordinarias, productividad variable, indemnizaciones o gratificaciones legal o reglamentariamente previstas). Se trata, en definitiva, de una cuestión que no plantea especiales dudas.

2.2. El caso de los planes de pensiones y los contratos de seguro colectivos

En este ámbito nos encontramos ante un complemento de una prestación de la Seguridad Social que se articula a través de una fórmula específica como es la del plan de pensiones o la del contrato de seguro colectivo. Es importante remarcar que se trata de una mejora voluntaria en el sentido de los artículos 39 y 192 de la LGSS, esto es, de un complemento de una prestación del sistema de Seguridad Social (la pensión de jubilación, la pensión por incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez y las prestaciones por muerte y supervivencia <viudedad, orfandad o a favor de otros familiares>), costeada a cargo de la Administración local. Preceptos cuyo desarrollo reglamentario se encuentra todavía en la Orden de 28 de diciembre de 1966.

A estos efectos, también cabe recordar que se entiende por mejoras voluntarias “aquellas obligaciones empresariales derivadas de la propia voluntad empresarial o fruto del contrato de trabajo o de la negociación colectiva que tienen como objeto complementar la acción protectora otorgada por el sistema público de Seguridad Social”.

Como en el caso del complemento de la prestación de incapacidad temporal, también en este supuesto existe una regulación específica, contenida en el EBEP, en la normativa de Seguridad Social, la regulación sobre planes de pensiones y contratos de seguro y en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años.

En efecto, en primer lugar, en el artículo 29 del EBEP se establece que las Administraciones Públicas podrán destinar cantidades hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado a financiar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal incluido en sus ámbitos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de los planes de pensiones. A lo que se añade que las cantidades destinadas a financiar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivos tendrán a todos los efectos la consideración de retribución diferida.

En segundo lugar, tal y como veíamos antes, el correspondiente complemento de prestaciones estructurado vía plan de pensiones o contrato de seguro colectivo constituye una mejora voluntaria, conforme a lo fijado en los artículos 39 y 192 y 193 de la LGSS; preceptos que también resultan aplicables a las Administraciones Públicas.

En tercer lugar, la disposición final 2ª del RD Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones, aunque admite que las Administraciones Públicas, incluidas las corporaciones locales, las entidades, organismos de ellas dependientes y empresas participadas por las mismas, pueden promover planes de pensiones de empleo y realizar aportaciones a los mismos, así como contratos de seguro colectivos, incluidos los formalizados por mutualidades de previsión social empresarial, con el fin de instrumentar los compromisos u obligaciones por pensiones vinculados a las contingencias previstas en su artículo 8.6 (jubilación, incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez y prestaciones por muerte y supervivencia <viudedad, orfandad o a favor de otros familiares>) referidos a su personal funcionario o laboral o personal estatutario, también establece, como límite, el tradicional límite presupuestario, al afirmar que tal posibilidad se vincula con “la correspondiente habilitación presupuestaria de que disponga cada entidad o empresa, así como de las posibles autorizaciones previas a las que pudiesen estar sometidas tales aportaciones, tanto de carácter normativo como administrativo, para, en su caso, destinar recursos a la financiación e instrumentación de la previsión social complementaria del personal”.

Este precepto se vincula precisamente con lo previsto en el artículo 29 del EBEP donde, como hemos visto, se autoriza a que las Administraciones Públicas destinen cantidades hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado a financiar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal incluido en sus ámbitos. Cantidades que tendrán, a todos los efectos, la consideración de retribución diferida.

Y, finalmente, el marco legal en esta materia se cierra con lo dispuesto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, que es la encargada de cuantificar o suspender, como ocurre actualmente, la correspondiente aportación a realizar por las Administraciones Públicas. En este sentido, el artículo 22.Tres de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, establece que las Administraciones Públicas no pueden realizar durante 2013 aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. Sin embargo, y siempre que no se produzca un incremento de la masa salarial, sí podrán realizar contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de contingencias distintas a la de jubilación.

Desde una perspectiva conjunta, de lo previsto en los preceptos citados se derivan varias consideraciones:

1ª) La posibilidad de establecer complementos de prestaciones de la Seguridad Social vía plan de pensiones o contrato de seguro colectivo se encuentra recogida en el propio EBEP, autorizándose la realización de las correspondientes aportaciones cuando se incluya, al menos, la contingencia de jubilación, si bien su efectividad práctica se deja en manos –anualmente- de lo previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado; pudiéndose decidir por ésta, como

ha ocurrido en los últimos tiempos, la suspensión total de las aportaciones. Por tanto, durante 2013, este complemento de prestaciones diferido –el complemento no se actualiza hasta el momento en que se causa derecho a la prestación de Seguridad Social- se encuentra suspendido por una disposición legal, con independencia de que su existencia esté prevista incluso vía negociación colectiva.

2ª) En esta cuestión cabe recordar que la sentencia del Tribunal Constitucional 139/2005, de 26 de mayo, admitió como válido el establecimiento de planes de pensiones en el marco de las Administraciones Públicas, señalando al respecto que no cabe hablar de un trato discriminatorio en la Ley: lejos de introducir por sí misma (de forma mediata o inmediata) una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas, la disposición final 2ª del RD Legislativo 1/2002 se limita a contemplar la posibilidad de que las entidades integradas en el sector público puedan promover la constitución de planes de pensiones y realizar contribuciones a ellos. Cosa distinta es que esa habilitación pueda dar lugar a tratamientos discriminatorios como consecuencia de que tal opción sea ejercitada por algunas entidades y por otras no, con inclusiones y exclusiones dentro de las mismas o, en fin, con condiciones de participación distintas en función de los colectivos afectados. Ese trato dispar podría constituir una transgresión del principio de no discriminación, situación que, en su caso, daría lugar a su reparación por parte de los órganos judiciales.

En fin, en la misma línea, las SSTs (CA) de 14 de diciembre de 2006 y 15 de octubre de 2007 y la STSJ del País Vasco (CA) de 31 de enero de 2008 han admitido la plena validez de la negociación colectiva de planes de pensiones en las Administraciones Públicas.

3ª) Tal y como se señala en el artículo 29 del EBEP, las Administraciones Públicas “podrán” destinar cantidades dirigidas a financiar las aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos, no tratándose, en consecuencia de una obligación sino de una posibilidad.

4ª) Esos planes de pensiones de empleo o contratos de seguro, siguiendo el criterio fijado por la disposición final 2ª del RD Legislativo 1/2002, deberán incluir la cobertura de la contingencia de jubilación, pero lógicamente podrán –y será lo más habitual- incluir otras de las contingencias previstas en el artículo 8.6 del citado RD Legislativo, tales como la incapacidad total y permanente para la profesión habitual o absoluta y permanente para toda actividad y gran invalidez (fijadas conforme al régimen general de la Seguridad Social), la viudedad, la orfandad y las prestaciones a favor de otros herederos o personas designadas.

5ª) Las cantidades destinadas a financiar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro tienen a todos los efectos la consideración de retribución diferida; referencia legal que resulta coherente con la inclusión que hacían las anteriores Leyes de Presupuestos Generales del Estado de tal cantidad dentro de las retribuciones a percibir por los empleados.

Sin embargo, a estos efectos cabe destacar que es necesario diferenciar dos aspectos: la aportación y la prestación complementaria una vez actualizada. Si bien la aportación tiene la consideración de retribución diferida, la prestación que se percibe podría considerarse una mejora voluntaria ya que su función consiste en complementar una prestación del sistema de Seguridad Social.

6ª) Por otra parte, cabe relacionar lo señalado en los artículos 29 y 37.1.e) e i) del EBEP, por cuanto dentro de las expresiones “planes de previsión social complementaria” y “acción social” cabe incluir la negociación de planes de pensiones y contratos de seguro, por lo que los mismos constituyen una materia negociable en el marco de las Administraciones locales.

Y, 7ª) en fin, como hemos visto, para 2013, el artículo 22.Tres de la Ley 17/2012 impide que las Administraciones locales realicen aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. Pero, a pesar de ello, siempre que no se produzca un incremento de la masa salarial, sí pueden realizar contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de contingencias distintas a la de jubilación. Por tanto, con el límite de ese incremento, una entidad local sí puede formalizar un contrato de seguro colectivo que cubra otras contingencias, tales como la incapacidad permanente o el fallecimiento de sus empleados.

Por último, en este ámbito cabe destacar que, a pesar de los términos legales que hemos expuesto, los Tribunales siguen adoptando una postura variable a la hora de determinar si una Administración Pública puede contratar válidamente una póliza de seguros a favor de sus empleados. De este modo, aunque la posición mayoritaria es favorable a tal posibilidad, existen sentencias que la niegan, adoptando incluso el propio Tribunal Supremo una posición contradictoria en un corto espacio de tiempo.

Por poner algún ejemplo, en la STS (CA) de 18 de enero de 2010 se declara la nulidad de una cláusula del acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario de un Ayuntamiento en la que se prevé la contratación de un seguro a cargo del Ayuntamiento al tratarse de una “retribución en especie” no contemplada en el régimen retributivo básico estatal; mientras que en una sentencia posterior, dictada sólo 11 meses después, la STS (CA) de 13 de diciembre de 2010 llega a la conclusión contraria, calificando el contrato de seguro como una medida de carácter asistencial, y ello por cuanto dicha medida está destinada a atender determinadas necesidades y no es una mera contraprestación económica del desempeño profesional que se devengue necesariamente y con regularidad periódica. Y por ello, carece de justificación atribuirle la consideración de “retribución” y es más adecuado calificarla de medida asistencial. Argumentos a los que el Tribunal Supremo añade: a) lo señalado en sentencias anteriores (la STS de 28 de julio de 2006); b) el hecho de que el artículo 32.k) de la LORAP incluía las materias de índole asistencial entre las que pueden ser objeto de negociación; y, c) no resulta relevante que, a efectos fiscales, la prima que paga el Ayuntamiento tenga la consideración de retribución en especie (normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas). Esa calificación no impide que, desde la perspectiva del derecho de los funcionarios, tenga un carácter asistencial.

Solución favorable que se aplica en el caso de seguros de vida y/o de accidentes y que también está recogida en la STS (CA) de 28 de febrero de 2011, que añade, además, los siguientes argumentos: a) el entendimiento estricto del concepto “retribución” que utiliza el artículo 23 de la Ley 30/1984, que se refiere únicamente a las cantidades que perciben los funcionarios de la Administración por su trabajo y se expresan en determinadas cantidades de dinero que se les entregan periódicamente; b) la inclusión entre las materias que son objeto de negociación entre la Administración y los representantes de los empleados públicos de las de asistencia social (artículo 32.k) de la LORAP y ahora artículo 37.1.i) del EBEP), supone que ha de darse contenido a esas previsiones; y, c) la solución adoptada no es incompatible con que, a otros efectos y, particularmente, a los fiscales, se consideren las cantidades aportadas por el empleador en concepto de primas de seguros a favor de los empleados como retribuciones en especie. Son cosas diferentes desde el punto de vista de su naturaleza material y de su finalidad de manera que no se dan las condiciones para concluir que su calificación jurídica ha de ser la misma en ambos ámbitos.

En fin, esta misma posición favorable a la contratación de seguros por parte de las Administraciones locales se encuentra en la STSJ de la Comunidad Valenciana (CA) de 5 de noviembre de 2011. Cabe destacar, no obstante, que, casi por las mismas fechas, la STSJ de Castilla y León/Burgos (CA) de 21 de febrero de 2011 considera nula la celebración de contratos de seguro de vida en el ámbito local, fundamentándose especialmente en la disposición adicional 4ª de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, según la cual las entidades locales no pueden concertar aportaciones, subvenciones o ayudas de cualquier género para fines de previsión social de sus funcionarios.

A nuestro entender, tal y como ya hemos señalado, resulta admisible actualmente que las entidades locales contraten pólizas de seguros de vida y/o accidentes a favor de sus empleados, ya se trate de personal laboral o funcional, así como que tal cuestión se negocie colectivamente, sobre la base de lo establecido en el artículo 37.1.e) e i) del EBEP.

2.3. Los complementos de prestaciones de la Seguridad Social, distintas de la incapacidad temporal, no articuladas vía plan de pensiones o contrato de seguro

Aquí cabe situar aquellos complementos de prestaciones –salvo la incapacidad temporal, regulada a todos los efectos, como ya hemos señalado, en el artículo 9 del RDL 20/2012- articulados mediante un pago directo a cargo de la correspondiente Administración.

Aquí cabe mencionar, por ejemplo, las ayudas económicas para el sepelio, los premios por jubilación anticipada u ordinaria previstos en convenio colectivo del personal laboral o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario, las ayudas vinculadas a la percepción de una pensión de orfandad o las indemnizaciones a tanto alzado establecidas para los supuestos de incapacidad permanente (no articuladas vía contrato de seguro).

En relación con la primera figura, se admite su validez en la STSJ de la Comunidad Valenciana (CA) de 5 de noviembre de 2011, al considerar que se trata de una medida destinada a atender determinadas necesidades y no es una mera contraprestación económica del desempeño profesional que se devengue necesariamente y con regularidad periódica. Y, por ello, carece de justificación atribuirle la consideración de retribución y es más adecuado calificarla como una medida asistencial. En esta sentencia se admite, además, que esta medida también se aplique a los funcionarios jubilados del Ayuntamiento, afirmando que: "... el artículo 32 f) de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas <"Serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las materias siguientes: F) La determinación de las prestaciones y pensiones de las clases pasivas y, en general, todas aquellas materias que afecten de algún modo, a la mejora de las condiciones de vida de los funcionarios jubilados"> habilita para la negociación para la mejora de las condiciones de vida de los funcionarios jubilados y, por ello, admite que, resultado de la misma, se puedan establecer para ellos prestaciones sociales...".

Más complejo es el segundo caso, si bien la STSJ de la Comunidad Valenciana antes citada admite la validez de un complemento de la jubilación anticipada voluntaria utilizando los mismos argumentos antes apuntados, a los que añade el hecho de que tal medida no constituye una retribución y la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 30/1984 habilita a las corporaciones locales para establecer incentivos a la jubilación anticipada como sistema de racionalización de sus recursos humanos.

Esta cuestión –así como el establecimiento de premios de jubilación para la jubilación ordinaria en el caso de los funcionarios públicos- ya había sido objeto de atención en sentencias anteriores como, por ejemplo, la STS (CA) de 20 de febrero de 2008 y las SSTSJ (CA) de Castilla-La Mancha de 28 de febrero de 2005, 4 de octubre de 2004, 2 de diciembre de 2004 y 9 de diciembre de 2004, de Cantabria de 8 de abril de 2002, 6 de junio de 2003, 12 de noviembre de 2004 y 11 de octubre de 2001, de Andalucía/Málaga de 21 de octubre de 2003, de Andalucía/Sevilla de 4 de febrero de 2005 y de Extremadura de 30 de octubre de 2003.

En todas estas sentencias se defienden los mismos criterios, aunque no siempre coinciden los argumentos. Por una parte, la solución aplicada en torno a los premios de jubilación anticipada consiste en afirmar que este tipo de cláusulas convencionales, referidas a los funcionarios públicos, sólo son admisibles cuando se enmarcan en un sistema de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a las especificidades de cada Ayuntamiento que pueden incluir, entre otras, medidas de jubilación anticipada. Y junto a ello, también se afirma –con argumentos un tanto contradictorios entre sí- que:

- 1) Esos premios resultan contrarios al artículo 153 del RD 781/1986.
- 2) En el caso que el premio de jubilación anticipada no se incluya en un sistema de racionalización de los recursos humanos se considera como una retribución, y, en consecuencia, se halla sujeto a los límites fijados en la Ley de Presupuestos.
- 3) Estos premios o son retribuciones o son prestaciones complementarias de Seguridad Social. Si son retribuciones, entonces son ilegales por vulnerar el artículo 23 de la Ley 30/1984. Y si son percepciones complementarias y paralelas al sistema de Seguridad Social, cabe decir que un Ayuntamiento no puede pretender, una vez incorporados sus funcionarios al régimen general de la Seguridad Social, ejercer por su cuenta de Seguridad Social, quedando tal cuestión al margen del poder dispositivo de los Ayuntamientos, al estar regulado el régimen de la Seguridad Social por normativa de rango legal y procedencia estatal o autonómica además de que el contenido de los derechos funcionariales son de tipo estatutario y no mejorable por simple convenio.

Y a ello no se opone el que el artículo 32 de la LORAP incluyese las materias de Seguridad Social entre las propias de la negociación, ya que la norma se refería a la negociación en todas las Administraciones Públicas, siendo imaginable la negociación en el ámbito, por ejemplo, de la del Estado, que diese como resultado un compromiso del Gobierno para promover un cambio legal en la materia, pero ello no autorizaba a las Administraciones a introducir directamente los cambios a través de acuerdos con sus empleados .

4) La jubilación voluntaria incentivada recogida en el artículo 34 de la Ley 30/1984 se limitaba, única y exclusivamente, al supuesto de los funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos que se encontrasen en las situaciones de expectativa de destino o de excedencia forzosa, como consecuencia de un Plan de empleo. No podía ofrecer cobertura legal, por tanto, a un premio de jubilación anticipada previsto con carácter general para todos los funcionarios de una Administración Local .

Y, 5) estos premios infringían el contenido de los artículos 139 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local y 33 de la Ley 30/1984, porque el primero de ellos establece que la jubilación de los funcionarios tiene lugar, forzosamente, por cumplimiento de la edad reglamentaria, y el segundo, disponía que la jubilación forzosa se declararía de oficio al cumplir los 65 años de edad, salvo en aquellos supuestos en que, voluntariamente, se prolongase la permanencia hasta, como máximo, los 70 años de edad, preceptos calificados como legislación básica en materia de jubilación de los funcionarios, que podía ser desarrollada o completada por la correspondiente normativa de las Comunidades Autónomas pero nunca por la reglamentaria de las entidades locales y, por otra parte, el fomento del empleo a través de las jubilaciones anticipadas debía realizarse siguiendo las pautas de la legislación estatal o autonómica, y no a través de acuerdos corporativos que incorporasen una política municipal propia .

Puede sorprender, sin embargo, que la posición defendida en torno a esta cuestión por parte de la jurisdicción social en relación con el personal laboral es mucho más permisiva ya que, de hecho, no se discute en ninguna de las sentencias consultadas si es posible o no fijar un complemento de jubilación anticipada en un convenio colectivo del personal laboral sino sólo el alcance aplicativo que tiene dicho premio de jubilación anticipada. En efecto, sólo se ha discutido judicialmente si tienen derecho al premio por jubilación anticipada los jubilados parciales o los jubilados a los 64 años por la vía del RD 1194/1985. Y en ambos casos la respuesta es negativa.

En el caso de la jubilación anticipada especial a los 64 años, la respuesta negativa se fundamenta, según la STSJ de Madrid (S) de 25 de mayo de 2012 , en el hecho de que se trata de un supuesto sometido a un régimen jurídico completamente distinto del que rige lo que se entiende por jubilación anticipada en virtud de lo establecido en la LGSS, y en que tal modalidad de jubilación anticipada no supone ninguna pérdida económica para el jubilado al no aplicarse ningún coeficiente reductor, que es lo que precisamente pretende compensar el premio por jubilación anticipada previsto en el convenio colectivo.

Y en el supuesto de la jubilación parcial, la respuesta negativa –avalada por el propio Tribunal Supremo en varias sentencias - se fundamenta en los siguientes argumentos:

a) La normativa de Seguridad Social distingue entre la jubilación anticipada y la jubilación parcial y si bien en una de las modalidades de la jubilación parcial el empleado accede a la misma antes de cumplir los 65 años de edad, sin embargo esta modalidad no puede considerarse jubilación anticipada.

b) La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social en su preámbulo se refiere expresamente a la modalidad de jubilación parcial a la que se accede a partir de los 61 años, pero en ningún momento se refiere a ella como “jubilación anticipada”.

c) La LGSS únicamente denomina, de forma expresa, jubilación anticipada a la regulada en el artículo 161 bis, por lo que atendiendo al sentido literal de las palabras sólo esta modalidad de jubilación puede ser calificada de “anticipada”.

d) La LGSS consagra dos preceptos diferentes a la regulación de la jubilación anticipada –artículo 161 bis- y de la jubilación parcial –artículo 166-, existiendo diferentes normas complementarias y de desarrollo para cada una de dichas modalidades de jubilación.

e) El régimen jurídico de una y otra modalidad son diferentes así como los requisitos exigidos para acceder a las mismas.

f) Aunque el artículo 166.2 de la LGSS prevé la posibilidad de acceder a la jubilación parcial antes de cumplir los 65 años, en ningún momento califica dicha jubilación parcial de “anticipada”.

g) La jubilación anticipada extingue el contrato de trabajo, en tanto en la jubilación parcial subsiste el contrato, si bien con reducción de jornada y reducción proporcional de salario.

Y, h) el convenio colectivo examinado presenta una redacción inequívoca al referirse a la jubilación anticipada voluntaria y establecer una determinada cantidad en concepto de indemnización, atendiendo a la edad a la que se jubile el trabajador, lo que resultaría difícilmente aplicable a una jubilación parcial, en la que el trabajador continúa trabajando parte de la jornada. No está previsto que se le abone un porcentaje de la indemnización atendiendo a la parte de la jornada que deja de realizar, resultando contrario al precepto que un trabajador que continúa trabajando –incluso con un 75% de la jornada- perciba la totalidad de la indemnización fijada en el precepto convencional.

Finalmente, en este ámbito cabe destacar que, respecto de los funcionarios públicos, la jurisdicción contencioso-administrativa ha mantenido una postura negativa frente a los premios de jubilación cobrados por los funcionarios al cumplir la edad de jubilación ordinaria. Los argumentos empleados son los siguientes:

a) Este premio choca frontalmente con el artículo 1 del RD 861/1986 y con el artículo 93 de la LBRL, ya que los funcionarios de la Administración local sólo pueden percibir las retribuciones y contraprestaciones previstas legalmente, consideradas bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Ello excluye, en definitiva, su posible negociación colectiva.

b) El premio por jubilación es contrario al artículo 153 del RD Legislativo 781/1986.

Y, c) se trata de una entrega económica que se aparta de la regulación retributiva fijada legalmente.

En tercer lugar, la posibilidad de complementar la pensión de orfandad de un huérfano de un funcionario público resulta aceptada por la STSJ de la Comunidad Valenciana (CA) de 5 de noviembre de 2011, al considerar que se trata de una medida destinada a atender determinadas necesidades y no es una mera contraprestación económica del desempeño profesional que se devengue necesariamente y con regularidad periódica. Y, por ello, carece de justificación atribuirle la consideración de retribución y es más adecuado calificarla como una medida asistencial.

Y, por último, el establecimiento, vía negociación colectiva, de una indemnización complementaria a tanto alzado de una prestación por incapacidad permanente de un funcionario público no ha sido admitido por la STSJ de Andalucía/Sevilla (CA) de 4 de febrero de 2005, que la califica como una retribución no prevista legalmente. Se considera que dicha indemnización choca frontalmente con los artículos 1 del RD 861/1986 y 93 de la LBRL, dado que los funcionarios de la Administración local sólo pueden percibir las retribuciones y contraprestaciones previstas legalmente, que tienen la consideración de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. En el mismo sentido se manifiesta la STS (CA) de 20 de febrero de 2008 en relación a un premio a los servicios prestados que se establece para las situaciones de incapacidad permanente absoluta, considerándolo una entrega económica que se aparta de la regulación retributiva establecida legalmente.

2.4. Las mejoras o beneficios sociales que se fijan, vía negociación colectiva, pero que no complementan una prestación del sistema de Seguridad Social

En este ámbito se recogerían todos aquellos beneficios, complementos o mejoras incorporados vía negociación colectiva pero que no complementan una prestación del sistema de Seguridad Social y que, en consecuencia, no pueden calificarse como mejoras voluntarias, en los términos recogidos en el artículo 39 y 192 de la LGSS. Por tanto, la única norma aplicable es el EBEP y, en particular, lo establecido en el artículo 37.1.i), donde se recoge como materia negociable los “criterios generales de acción social” (sorprende que se hable aquí de “criterios generales”, por cuanto resulta del todo posible que en la negociación colectiva se fijen realmente las medidas concretas y no los criterios generales que han de regirlas).

Nos hallamos propiamente en el marco de las denominadas medidas de acción social que pueden definirse como aquellas ayudas económicas o complementos que otorga una Administración pública –de forma unilateral o a través de la negociación colectiva- que, sin estar vinculadas a prestaciones del sistema de Seguridad Social, pretenden otorgar un beneficio a los empleados públicos; persiguiéndose con su pago objetivos tan diversos como, entre otros, la compensación de ciertos gastos, el aportar unos ingresos extra ante determinadas necesidades, urgentes o no, que no pueden cubrirse con la correspondiente retribución, cubrir situaciones de necesidad no previstas por el sistema de Seguridad Social o proteger a los empleados frente a posibles responsabilidades o ante un incremento de gastos.

Se trata, tal y como ha señalado la doctrina, de beneficios accesorios de naturaleza no retributiva que tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades personales de los empleados públicos de manera que puedan trabajar más eficazmente en la estructura administrativa correspondiente o sentirse más integrados.

Es más, estas medidas, al no tener el carácter de retribución –tal y como reconocen los propios Tribunales-, y, en consecuencia, no poseer la calificación de retribuciones distintas de las previstas en los artículos 21 y siguientes del EBEP ni de prestaciones complementarias de las del régimen público de la Seguridad Social, no entrañan una vulneración del artículo 153 del RD Legislativo 781/1986. Las mismas constituyen ayudas incluidas dentro de la política social de las Administraciones públicas con sus empleados, que, al margen de la actuación de la correspondiente Comunidad Autónoma al legislar sobre la materia, encuentran su fundamento último en el artículo 67.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, según el cual “el Estado facilitará a sus funcionarios adecuada asistencia social, fomentando la construcción de viviendas, residencias de verano, instalaciones deportivas, instituciones educativas, sociales, cooperativas y recreativas y cuanto contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, condiciones de trabajo y formación profesional y social” .

Es fácil constatar que aquí los ejemplos de beneficios sociales son muy numerosos: ayudas para prótesis dentales, gafas o lentillas, ayudas por nupcialidad, natalidad o adopción, ayudas por familiares con discapacidad, ayudas para guardia y custodia de personas mayores, ayudas por estudios, anticipos, préstamos, premios por antigüedad o permanencia, etc.

A estos efectos, resulta muy relevante la posición que han adoptado los Tribunales, ante la propia escasez de la normativa legal aplicable.

Así, en primer lugar, en relación con las ayudas económicas por familiares con discapacidad, la posición de los Tribunales –la jurisdicción contencioso-administrativa- no resulta uniforme.

Así, en cinco sentencias del TSJ de Cantabria (CA) y una de la Comunidad Valenciana (CA) se defiende la posibilidad de negociar colectivamente este tipo de ayudas. En este sentido, en la STSJ de Cantabria (CA) de 29 de julio de 2002 se señala que estas ayudas no remuneran el trabajo prestado sino que constituyen ayudas incluidas dentro de la política social del Ayuntamiento con sus empleados. Se excluye el carácter retributivo y se califica como una ayuda social. También se apunta que las condiciones exigidas para la concesión de esta ayuda (básicamente hijo a cargo, grado de discapacidad, la cuantía de la ayuda...) excluyen el carácter retributivo y confirman que se trata de ayudas sociales. Los mismos argumentos se manifiestan en las sentencias de 8 de abril de 2002 y de 21 de julio de 2009 , mientras que la STSJ de Cantabria (CA) de 11 de octubre de 2001 se limita a concluir que estas ayudas no remuneran el trabajo prestado por los funcionarios sino que constituyen ayudas incluidas dentro de la política social del Ayuntamiento con sus empleados. Y en la STSJ de Cantabria (CA) de 27 de febrero de 2002 se concluye que las condiciones exigidas para la concesión de este tipo de ayudas (básicamente un grado de discapacidad, vínculo familiar, dependencia económica...) excluyen su carácter retributivo y confirman que se trata de ayudas sociales, no constituyendo tampoco las mismas prestaciones ni del régimen de derechos pasivos ni del régimen general de la Seguridad Social. Por su parte, la STSJ de la Comunidad Valenciana (CA) de 5 de noviembre de 2011 concluye que se trata de una ayuda destinada a atender determinadas necesidades y no es una mera contraprestación económica del desempeño profesional que se devengue necesariamente y con regularidad periódica, y por ello carece de justificación atribuirle el carácter de retribución y es más adecuado calificarla de medida asistencial.

Y finalmente, las sentencias mencionadas también señalan, respecto de los límites presupuestarios, que no teniendo estas ayudas la condición de retribuciones íntegras, falta el supuesto de hecho contemplado por la norma y, en consecuencia, tales límites no son de aplicación.

Sin embargo, la posición contraria se recoge en la STSJ de Asturias (CA) de 27 de abril de 2004 y, lo que es más importante, en la STS (CA) de 15 de enero de 2008 . En la primera de estas sentencias, el Tribunal manifiesta que la concesión de esta ayuda vulnera la prohibición de las Corporaciones Locales de conceder subvenciones, gratificaciones, aportaciones o ayudas de cualquier género al margen de las propias del régimen de la Seguridad Social, así como lo dispuesto en los artículos 153 y 154 del TRRL .

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2008 considera que una ayuda por hijos discapacitados introduce un concepto retributivo nuevo al margen de lo establecido en el artículo 23 de la Ley 30/1984, al que remite el artículo 153 del RD 781/1986 respecto de las remuneraciones a percibir por los funcionarios públicos; añadiéndose a ello que estamos ante una vulneración del artículo 149.1.18 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas. También señala el Tribunal Supremo que no se trata de una ayuda social al ser claro su carácter retributivo directo o indirecto, de modo que no cabe tampoco la invocación de la libertad negocial del artículo 32 de LORAP, que en estos aspectos había de moverse dentro de las limitaciones legalmente impuestas.

En relación con esta cuestión cabe señalar que, aun cuando se trata de una única sentencia, el Tribunal Supremo ha declarado el carácter no negociable de este tipo de ayudas para los funcionarios públicos.

En segundo lugar, mala fortuna han tenido los premios por permanencia, constancia o antigüedad en la correspondiente entidad local negociados colectivamente, por cuanto los mismos han sido declarado nulos por las SSTSJ de Andalucía/Sevilla (CA) de 4 de febrero de 2005 , Andalucía/Málaga (CA) de 21 de octubre de 2003 y de Cantabria (CA) de 6 de junio de 2003 .

En la primera de las sentencias citadas se consideró nulo este tipo de cláusulas convencionales, al calificar este tipo de premios como una retribución no prevista legalmente; manifestándose, asimismo, en la sentencia de Andalucía/Málaga que "... por lo que se refiere al premio a la constancia a que se refiere el artículo 18 del Acuerdo, el mismo también debe ser anulado porque en ningún caso forma parte de las retribuciones establecidas para los funcionarios en la Ley 30/1984. Como dice el Abogado del Estado, la antigüedad en la función debe ser retribuida con los correspondientes trienios...".

En tercer lugar, sí resulta válido fijar, vía negociación colectiva, el derecho de los funcionarios de una Administración local a un anticipo sin interés, ya que éste no se integra en el concepto de retribuciones, ya que no se remunera el trabajo prestado sino que constituye una ayuda incluida dentro de la política social del Ayuntamiento con sus empleados. Y tampoco tiene relevancia el hecho de que el anticipo no devengue intereses, ya que se integra en el ámbito de política social del Ayuntamiento. A lo que se añade que en la cláusula convencional en cuestión se reconocía simplemente un derecho ejercitable cuando existía y hasta el límite del crédito presupuestario habilitado al efecto.

En cuarto lugar, también ha suscitado dudas la validez de la negociación colectiva de la concesión de préstamos a los empleados para la adquisición o rehabilitación de su vivienda. Contenido convencional que, según las SSTSJ de Cantabria (CA) de 11 de octubre de 2001 y 27 de febrero de 2002 , cabe considerar como válido, al no constituir una fórmula de remuneración encubierta, dado que no se retribuye el trabajo prestado sino que se trata de una ayuda que forma parte de la política social del Ayuntamiento.

En quinto lugar, respecto a las ayudas para cubrir los gastos de dentista, oculares y auditivos, a favor de su negociación colectiva se manifiesta la STSJ de Cantabria (CA) de 21 de julio de 2009 , al considerar que se trata de una ayuda de naturaleza social, no retributiva. En el mismo sentido se manifiestan las SSTSJ de Cantabria (CA) de 10 de julio de 2003 y de la Comunidad Valenciana (CA) de 5 de noviembre de 2011 . Por su parte, la STS (CA) de 28 de julio de 2006

admite la validez de un fondo social destinado, entre otros fines, al pago de arreglos bucales al considerar que se trata de aportaciones que están destinadas a atender determinadas necesidades y no son una mera contraprestación económica del desempeño profesional que se devengue necesariamente y con regularidad periódica. No tiene la consideración de retribución, sino que se trata de una medida asistencial. También se señala que el artículo 32.k) de la LORAP incluía las materias de índole asistencial entre las que pueden ser objeto de negociación colectiva.

No obstante, en sentido contrario se manifiesta la STSJ de Cataluña (CA) de 1 de septiembre de 2005 donde el supuesto de hecho está nuevamente constituido por un fondo social dedicado a conceder, entre otras, ayudas para la adquisición de aparatos ortopédicos, prótesis, gafas, etc., señalándose que la existencia de dicho fondo vulnera la ley por cuanto, a partir de la integración de los funcionarios de la Administración local en el régimen general de la Seguridad Social, desaparecía la Mutualidad, sin que, a partir de ese momento las Corporaciones Locales pudieran conceder aportaciones, subvenciones o ayudas de cualquier género para fines de previsión de sus funcionarios. Y, en fin, también en sentido negativo se manifiesta la, más reciente, STS (CA) de 19 de noviembre de 2008 que resuelve el caso de un Ayuntamiento que abonaba todos los gastos farmacéuticos o de prótesis de sus empleados. En este caso se afirma que los gastos farmacéuticos y por prótesis son medidas de asistencia social previstas en la LGSS, que “son normas de imperativo e ineludible cumplimiento” y que, en consecuencia, deben cumplirse en sus términos, sin existir la posibilidad de mejora.

Y, por otra parte, también cabe citar aquí la STS (CA) de 14 de abril de 2000 donde se declara la nulidad de unas “subvenciones sanitarias” concedidas por un Ayuntamiento al margen de las prestaciones sanitarias médico-farmacéuticas y de hospitalización de la Seguridad Social, al considerar que las mismas vulneran lo establecido en las disposiciones adicionales 4ª y 5ª de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, por cuanto las mismas implican que las Corporaciones Locales no pueden conceder ayudas para fines de previsión de sus funcionarios, y que las mejoras voluntarias que en materia de previsión quieran establecer los funcionarios podrán hacerse siempre que las aportaciones y cuotas sean exclusivamente a su cargo.

En fin, en este supuesto la solución es especialmente compleja por la escasez de pronunciamientos judiciales y la disparidad de criterios, aun cuando, como hemos visto, el Tribunal Supremo no es partidario de la validez de este tipo de beneficios en el caso de los funcionarios.

En sexto lugar, respecto a la validez de una cláusula convencional en la que se articula un fondo social cuya finalidad es atender a las situaciones y riesgos imprevisibles a los que puede enfrentarse un empleado, la STSJ de Cantabria (CA) de 11 de octubre de 2001 se manifiesta en sentido afirmativo.

Por otra parte, en relación con las subvenciones por nupcialidad o pareja de hecho, natalidad o adopción y ayudas para guardia y custodia de mayores, la STSJ de la Comunidad Valenciana (CA) de 5 de noviembre de 2011 las considera válidas ya que son aportaciones económicas del Ayuntamiento que están destinadas a atender determinadas necesidades y no son una mera contraprestación económica del desempeño profesional que se devengue necesariamente y con regularidad periódica; y por ello, carece de justificación atribuir a estos desembolsos la consideración de retribuciones y es más adecuado calificarlas de medidas asistenciales.

Y, finalmente, cabe destacar que la citada STSJ de la Comunidad Valenciana también admite la validez de las ayudas para matrículas pagadas por un Ayuntamiento.

3. EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD ECONÓMICA

Tal y como afirmábamos al inicio de este trabajo, los complementos de prestaciones o ayudas sociales negociadas colectivamente en las Administraciones Públicas han sido una de las víctimas de la grave situación económica que estamos viviendo. Un ejemplo de ello es, tal y ya hemos señalado, la suspensión de los convenios y acuerdos más favorables prevista por el artículo 9 del RDL 20/2012 en el marco de los complementos por incapacidad temporal.

Y otro ejemplo, también con un alcance subjetivo amplio, se ha concretado en la aprobación de leyes autonómicas en las que se decide expresamente la suspensión de los complementos de

prestaciones o medidas de acción social previstas en los acuerdos y convenios colectivos. Decisiones que han sido impugnadas en los Tribunales y que ya están recibiendo respuesta por parte de éstos, incluido el propio Tribunal Supremo. Como ejemplos de estas decisiones cabe citar el caso de la Comunidad de Madrid, Catalunya, Galicia o Asturias.

En este ámbito y tal y como ha ocurrido en otras materias como la reducción de salarios o la ampliación de la jornada, la respuesta de los Tribunales –jurisdicción social- ha sido declarar la prevalencia de la Ley sobre el correspondiente convenio colectivo del personal laboral y, en consecuencia, avalar la correspondiente suspensión o modificación.

En torno a esta cuestión cabe citar, en primer lugar, la STS (S) de 16 de abril de 2013, donde se discute la suspensión, vía Ley autonómica gallega, de cualquier ayuda derivada del concepto de acción social, así como cualquiera otra que tenga la misma naturaleza o finalidad, a excepción de la ayuda a persona con discapacidad, prevista en el convenio colectivo del personal laboral al servicio de la Administración autonómica. También se suspende la aportación a planes de pensiones de empleo u otros contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la jubilación así como la gratificación por jubilación. Como decíamos antes, el Tribunal Supremo avala la validez de la suspensión, sobre la base de los argumentos siguientes:

a) Los convenios colectivos tienen plena fuerza vinculante entre las partes que los han suscrito (artículo 37.1 de la Constitución), pero el convenio en cuanto tiene valor normativo y se inscribe en el sistema de fuentes, ha de someterse a las normas de mayor rango jerárquico y ha de respetar el cuadro de derechos fundamentales acogidos en la Constitución y, en especial, cuando se trata de leyes presupuestarias estatales o de las Comunidades Autónomas que impongan límites máximos al incremento de las retribuciones del personal laboral al servicio de las Administraciones, entes u organismos públicos, en cuyo caso la primacía de la Ley es incuestionable de acuerdo con reiterada doctrina del Tribunal Constitucional.

b) Los autos del Tribunal Constitucional 85/2011, 115/2011, 179/2011 y otros han señalado lo siguiente:

- La actual situación de crisis económica-financiera, uno de cuyos ingredientes es el elevado déficit público, integra el caso de “extraordinaria y urgente necesidad” que habilita al Gobierno para dictar disposiciones, como la del RDL 8/2010, de reducción de las retribuciones de los empleados públicos, en cuanto que tal reducción incide directamente en el montante de dicho déficit.

- El referido RDL 8/2010 no contiene una regulación de carácter general sobre el derecho a la negociación colectiva, ni afecta tampoco a la fuerza vinculante propia de los convenios colectivos, que es la fuerza vinculante de una fuente del derecho subordinada a las disposiciones con rango o fuerza de ley.

- En particular, son ajustadas a la Constitución las limitaciones presupuestarias de la negociación colectiva en el sector público establecidas por las Comunidades Autónomas a partir del RDL 8/2010.

- Del artículo 37.1 de la Constitución no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida.

- Y tampoco existe una infracción del artículo 14 de la Constitución por parte de las disposiciones autonómicas de aplicación del RDL 8/2010, teniendo en cuenta que en ellas no consta discriminación de grupos o clases de empleados al servicio de la misma.

Y, c) en fin, como consecuencia de todo lo anterior, la ley autonómica gallega que suspende los complementos y medidas de acción social está por encima del convenio colectivo del personal laboral.

La misma solución se recoge en la STS (S) de 27 de mayo de 2013 en relación con lo dispuesto en una Ley autonómica de la Comunidad de Madrid donde se modifica –reduciéndolo- el alcance del complemento de la prestación por incapacidad temporal recogido en el convenio colectivo del personal laboral. En este caso los argumentos empleados son los siguientes:

1) El precepto convencional modificado constituye una mejora de la Seguridad Social, cuyo régimen jurídico general se contiene en la LGSS. A tenor del artículo 192.2º párrafo de la LGSS, el derecho a la mejora de una prestación no puede ser anulado o disminuido “si no es de acuerdo con las normas que regulan su reconocimiento”, lo que ha llevado a entender a la jurisprudencia que una norma de igual rango y ámbito que la del reconocimiento de la mejora –un convenio colectivo- puede disminuir el beneficio contenido en la misma.

2) En este caso, la norma que regula el reconocimiento del derecho en que la mejora consiste se ve superada, ya no por un nuevo convenio, es decir, por una norma de igual rango, sino por una norma de rango jerárquico superior. Por tanto, no existe una conducta empresarial que contravenga lo dispuesto en el artículo 192.2º de la LGSS, sino un mandato legal que impone una alteración del convenio colectivo del que nacía la mejora. Y la primacía de la Ley sobre el convenio colectivo implica una alteración de éste que justifica la afectación del derecho conferido en la norma paccionada.

Y, 3) el que la empleadora sea una Comunidad Autónoma no merma la capacidad legislativa de la Asamblea ni la competencia de la Comunidad Autónoma para legislar en materia presupuestaria, ámbito en el que se promulga la Ley autonómica. Cabe tener presente, asimismo, que las mejoras de la Seguridad Social no forman parte del sistema de prestaciones integrado en la legislación básica de la Seguridad Social, y precisamente, la LGSS configura el régimen de creación y desarrollo de este tipo de mejoras en el marco de la autonomía de la voluntad, siendo la voluntariedad la nota característica esencial de las mismas.

Por otra parte, también cabe citar las SSTS (S) de 28 de septiembre de 2011 y 14 de noviembre de 2012, referidas ambas a la suspensión, vía acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de casi todas las medidas de acción social previstas en el convenio colectivo del personal laboral. Ambas sentencias resultan interesantes por los motivos siguientes:

1º) Se declara que el artículo 38.10 del EBEP no resulta aplicable al caso del personal laboral y, en consecuencia, dicho precepto no ampara la desvinculación de lo pactado en un convenio colectivo, por cuanto el artículo 32 del EBEP establece que la negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se rige por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos del EBEP que expresamente les son de aplicación, de lo que se infiere que por lo que respecta al personal laboral, el criterio legal de interpretación que sigue el EBEP es la remisión a la legislación laboral. Pues bien, excepto por lo que se refiere al artículo 31 sobre “principios generales” y el apartado 8 del artículo 38 del EBEP que posibilita el Pacto y Acuerdo conjunto de funcionarios y personal laboral en materias y condiciones de trabajo comunes, pero con especificación expresa de aplicación del Estatuto de los Trabajadores y eficacia de convenio colectivo para el personal laboral, todos los demás preceptos del capítulo IV del EBEP (artículos 33 a 45) regulan la negociación colectiva de los funcionarios, pero no la del personal laboral, que se rige por la legislación laboral estrictamente considerada.

2º) Aun cuando a efectos meramente dialécticos se aceptase la idoneidad del artículo 38.10 del EBEP como mecanismo de excepción para dejar sin efecto una cláusula de un convenio colectivo del personal laboral, cabe tener en cuenta que, dados los términos de excepcionalidad en que está redactado el precepto, la concurrencia del requisito exigible “causa grave de interés público” y la necesidad de la suspensión o modificación para “salvaguardar el interés público” deben ser debidamente alegados y justificados, aportando, incluso, los informes y datos que sirven de acreditación.

Y, 3º) no resulta admisible que la modificación de las medidas de acción social tenga su base en un acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias que no tiene fundamento en la Ley autonómica que adaptó lo previsto en el RDL 8/2010. Ello implica, en definitiva, que dicho acuerdo carece de justificación legal.

Y, por último, en el caso de Catalunya cabe citar dos sentencias –contradictorias entre sí, de los Juzgados de lo Social, en relación con lo previsto en la Llei 5/2002, de 20 de marzo, de mesures fiscals, financeres i administratives, en cuanto a la suspensión de los premios de jubilación. En la primera de ellas –ST del Juzgado de lo Social nº 1 de Sabadell de 9 de octubre de 2013- se avala la validez de la suspensión de dichos premios, mientras que en la segunda –ST del Juzgado de lo



Social nº 27 de Barcelona de 2 de julio de 2013-, se afirma, con un criterio discutible, que la suspensión no es aplicable a los acuerdos, pactos o cláusulas adoptados antes de la entrada vigor de la Llei 5/2012, al ser la regla general la irretroactividad de las normas (artículo 9.3 de la Constitución).

