



## **INFORME D'INTERVENCIÓ 85 / 2021**

**Assumpte:** Canvi de la forma de gestió del servei d'Escola Bressol municipal.

**Expedient:** 3/2021/SQEDU

**Data:** 23.04.2021

---

### **ANTECEDENTS DE FET**

Es presenta a la Intervenció municipal perquè emeti informe de control financer l'expedient de canvi de la forma de gestió del servei d'Escola Bressol municipal.

Formen part de l'expedient aquests documents:

- Memòria justificativa elaborada per Col·lectiu Ronda S.C.C.L. denominada "ESTUDI DE LA FORMA DE GESTIÓ DIRECTA DEL SERVEI PÚBLIC MUNICIPAL D'ESCOLA BRESSOL DE SANT QUIRZE DEL VALLÈS".
- Informe del Servei de Recursos Humans de 25 de març de 2021.
- Informe de l'Àrea d'Economia de 25 de març de 2021.
- Document de proposta de modificació de les Normes d'organització i funcionament del centre escola bressol municipal El Patufet, elaborat pel Servei Municipal d'Educació.
- Informe de la Gerent de la societat municipal COMU Sant Quirze del Vallès, S.L. de 15 d'abril de 2021.
- Informe del Servei d'Educació de 15 d'abril de 2021 motivant el canvi de la forma de gestió.
- Conclusions de la Comissió d'Estudi per a la redacció de la memòria justificativa de l'exercici de l'activitat econòmica d'educació infantil de 0 a 3 anys i forma de prestació, acordades en la sessió d'aquesta Comissió de 22 d'abril de 2021.
- Informe jurídic de la Secretaria municipal.

### **NORMATIVA APLICABLE**

- Llei 7/1985, de 2 d'abril, per la qual s'aprova la Llei de Bases de Règim Local (LRBRL).
- Decret 179/1995, de 13 de juny de 1995, Reglament d'obres, activitats i serveis (ROAS).

- Decret Legislatiu 2/2003, de 26 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei municipal de règim local de Catalunya (TRLMRLC).
- Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera (LOEPSF).
- Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL).
- Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP).

## **FONAMENTS DE DRET I ECONÒMICS**

Des de la perspectiva de la Intervenció municipal, s'ha de tenir en compte que l'informe complementari dels Serveis Econòmics ja fan una anàlisi de l'expedient des del punt de vista econòmic, valoració a la qual s'adhereix la Intervenció en termes generals. No obstant això, es considera oportú un pronunciament específic sobre aquests aspectes:

### **I Les competències municipals i els serveis públics**

**Primer.**- Com a punt de partida en matèria de prestacions de serveis s'ha de recordar que l'article 25.1 de la LRBRL reconeix que *"El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo."*

S'ha de dir però que la prestació del servei d'Escola Bressol no entra dins de les competències pròpies municipals ni de la relació de serveis de prestació obligatòria de l'article 26.1 de la LRBRL, aspecte però matitzat per l'article 84.2.g de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que atribueix els Governos locals de Catalunya la competència pròpia en la planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil, en els termes que estableixin les lleis.

Respecte a les activitats econòmiques, l'article 243.1 del TRLMRLC diu que *"L'exercici pels ens locals d'activitats econòmiques requereix un expedient previ, en el qual s'ha d'acreditar la conveniència i l'oportunitat de la iniciativa pública."*

**Segon.**- Quan a la forma de gestió dels serveis públics locals resulten d'aplicació els articles 85 i següents d'aquesta LRBRL. Aquest article 85 estableix que:

*"1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias."*

*2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:*

#### **A) Gestión directa:**

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

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

*B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

*La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.”*

En tant que mitjançant aquest expedient es proposa la societat municipal com a forma de gestió del servei, és precisament aquest article el que determina en gran mesura el contingut de l'expedient i obliga a incorporar aquest informe d'Intervenció.

En semblants termes es manifesta l'article 188 del ROAS quan regula les formes de gestió d'aquesta forma:

*“188.1 Els serveis públics locals es poden gestionar directament o indirectament.*

*188.2 La gestió directa pot adoptar les formes següents:*

- *Gestió a través de la mateixa organització ordinària de l'ens local.*
- *Per mitjà d'una organització especial desconcentrada.*
- *Organisme autònom.*
- *Societat mercantil amb capital social íntegrament públic.*

*188.3 La gestió indirecta es pot realitzar per les formes següents:*

- *Concessió.*
- *Gestió indirecta.*
- *Concert.*
- *Arrendament.*
- *Societat mercantil o cooperativa amb capital social mixt.”*

## **II La elecció de la forma de gestió**

A l'apartat anterior ja s'han vist les alternatives que planteja l'article 85 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, per la qual s'aprova la Llei de Bases de Règim Local (LRBRL) quan preveu les formes de gestió directa dels serveis públics locals. Concretament condiona la elecció de la prestació mitjançant societats mercantils locals amb capital íntegrament

públic a què resultin més sostenibles i eficients que la gestió per la pròpia Entitat Local (en aquest cas l'Ajuntament) o per un organisme autònom.

Per tal de verificar aquest extrem es va encarregar una Memòria justificativa elaborada per Col·lectiu Ronda S.C.C.L. i denominada "ESTUDI DE LA FORMA DE GESTIÓ DIRECTA DEL SERVEI PÚBLIC MUNICIPAL D'ESCOLA BRESSOL DE SANT QUIRZE DEL VALLÈS". Aquesta Memòria, analitzada també a l'informe de l'Àrea d'Economia, de 25 de març de 2021, complementari a l'Estudi elaborat pel Col·lectiu Ronda, arriba a dues conclusions principals:

La forma de gestió directa presenta uns costos lleugerament inferiors a la indirecta, bàsicament perquè redueix notablement les despeses generals i lògicament elimina el benefici industrial. Aquesta diferència, si ens atenem a la previsió per al curs 21-22, seria de gairebé 40.000,00 euros.

La forma de gestió mitjançant una societat mercantil municipal, a la vegada, presenta els mateixos resultats que la gestió directa pel propi Ajuntament. No obstant això, s'han de tenir en compte altres factors com la eventual incorporació del personal de l'Escola Bressol a l'Ajuntament, el que tindria un impacte sobre el capítol 1 de Personal.

Respecte els ingressos, s'ha de tenir en compte la recuperació de la subvenció de la Generalitat de Catalunya, millora que ha de permetre eliminar el finançament municipal dels darrers anys de 55.000,00 euros i per tant, des d'aquest punt de vista, fer més viable el servei.

Aquest és el quadre resum extret de la esmentada Memòria:

	CONCESSIONÀRIA	GESTIÓ DIRECTA
DESPESES	CURS 2021-2022	CURS 2021-2022
<b>Despeses de personal</b>	<b>497.721,79€</b>	<b>497.721,79€</b>
<b>Despeses d'exploració</b>	<b>- 75.075,06€</b>	<b>- 72.914,55€</b>
Serveis externalitzats	- 6.370,00€	- 6.370,00€
Material fungible	- 12.117,60€	- 12.117,60€
Manteniment (Correctiu i preventiu)	- 10.943,76€	- 10.943,76€
Subministraments	- 17.641,95€	- 15.481,44€
Altres serveis	- 705,81€	- 705,81€
Despeses financeres i bancàries	- 4.136,71€	- 4.136,71€
Servei menjador	- 23.159,22€	- 23.159,22€
<b>TOTAL DESPESES D'EXECUCIÓ</b>	<b>572.796,85€</b>	<b>570.636,34€</b>
<b>Despeses generals</b>	<b>23.641,79€</b>	<b>4.720,14€</b>
<b>Despeses COVID</b>	<b>5.686,60€</b>	<b>5.665,00€</b>
<b>Benefici Industrial</b>	<b>18.063,76€</b>	<b>- €</b>
<b>TOTAL DESPESES</b>	<b>620.188,99€</b>	<b>581.021,48€</b>
<b>INGRESSOS</b>		
Servei d'Escolarització (Matrícula +quota)	372.619,00€	372.619,00€
Aportació Generalitat	216.000,00€	216.000,00€
<b>Aportació del Ajuntament</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>
<b>TOTAL INGRESSOS</b>	<b>588.619,00€</b>	<b>588.619,00€</b>
<b>RESULTAT</b>	<b>- 31.569,99€</b>	<b>7.597,52€</b>

Com s'aprecia, segons aquestes previsions el canvi de la forma de gestió seria el que permetria evitar la esmentada aportació municipal si es pretén assolir un resultat positiu.

Aquests requisits d'una major sostenibilitat i eficiència connecten amb altres normes a tenir en compte en aquest expedient que s'exposen a continuació.

### **III Compliment de la Llei Orgànica 2/2012 d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera (LOEPSF)**

**Primer.-** Efectivament, l'article 3 de la LOEPSF regula el principi general d'estabilitat pressupostària – que en general ha d'inspirar les actuacions pressupostàries – en aquests termes:

*“1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.*

*2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.*

*3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.”*

És evident que el canvi de forma de gestió d'un servei d'aquest magnitud econòmica pot afectar aquesta estabilitat. En aquest cas, analitzat l'expedient en els termes ja explicats, el canvi en sí mateix no compromet l'assoliment d'aquest objectiu, sempre que no s'alterin substancialment les pròpies condicions del servei. En aquest sentit, convé recordar que l'acusat descens de la natalitat és una amenaça sobre la viabilitat de les escoles bressol en general i sobre la municipal en particular, circumstància que podria arribar a forçar el seu tancament i obligar a afrontar obligacions econòmiques davant el personal contractat.

**Segon.-** Per la seva part, l'article 4 d'aquesta norma regula el principi de sostenibilitat financera en aquests termes:

*“1. Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera.*

*2. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.*

*Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.*

*3. Para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.”*

**Tercer.**- Altre principi d'aquesta llei orgànica, que en el fons es limita a recordar allò exigit a d'altres articles de la normativa general com el 103.1 de la CE, és el d'eficiència en l'assignació de recursos, descrit d'aquesta forma a l'article 7 de la LOEPSF:

*“1. Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.*

*3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

Com s'acredita a l'expedient, el canvi de la gestió indirecta mitjançant concessió a la gestió directe mitjançant una societat municipal, no obeeix particularment a raons econòmiques sinó d'altre índole, concretament a la voluntat de canvi en el model pedagògic que s'exposa a l'informe tècnic del Servei d'Educació. S'ha d'advertir però que eficàcia i eficiència no són atributs d'una determinada forma de gestió d'un servei, sinó que en gran mesura estan vinculades als mitjans tècnics de control que s'apliquin sobre el mateix. Per tant, l'assoliment d'aquests objectius dependrà de la supervisió sobre la prestació del servei per part del Servei d'Educació – en tant que especialista en la matèria – i per la nova entitat prestadora, la Societat Municipal.

**Quart.**- Dins d'aquesta estabilitat pressupostària i atesa la naturalesa del servei, les despeses de personal són les principals. Sobre la capacitat de contractació de nous treballadors s'haurà de tenir en compte allò que estableixin les respectives Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat, aspecte sobre el qual informa més abastament la Cap de Recursos Humans a l'informe que incorpora a l'expedient.

**Cinquè.**- Respecte la recuperació de la inversió com a criteri determinant del canvi a la forma de gestió del servei, cal tenir en compte que les instal·lacions van ser construïdes i pertanyen a l'Ajuntament, raó per la qual aquest no ha de ser un element de pes a la decisió. Altra qüestió és la dels manteniments, dons el progressiu envelliment de les instal·lacions en bona lògica ha de fer créixer aquestes despeses.

#### **IV Fórmula de la prestació mitjançant la societat municipal**

**Primer.**- Per tal de què una societat municipal sigui la prestadora d'aquest servei d'Escola Bressol s'haurà de recórrer a la figura prevista a l'article 32 de la LCSP, regulador dels encàrrecs dels Poders adjudicadors a mitjans propis personificats.

Recordem que el punt 1 d'aquest article estableix que *“Los Poderes adjudicadores podrán organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de*

*derecho público o de derecho privado, previo encargo a esta, con sujeción a lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos de conformidad con lo dispuesto en los tres apartados siguientes, y sin perjuicio de los requisitos establecidos para los medios propios del ámbito estatal en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”*

Tot i que aquesta figura s'analitzi amb més detall quan es materialitzi aquest encàrrec, convé recordar la exigència d'aquest requisits:

*“a) Que el poder adjudicador que pueda conferirle encargos ejerza sobre el ente destinatario de los mismos un control, directo o indirecto, análogo al que ostentaría sobre sus propios servicios o unidades, de manera que el primero pueda ejercer sobre el segundo una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas.*

*La compensación se establecerá por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas. Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio.*

*b) Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que hace el encargo y que lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que hace el encargo.*

*c) Cuando el ente destinatario del encargo sea un ente de personificación jurídico-privada, además, la totalidad de su capital o patrimonio tendrá que ser de titularidad o aportación pública.*

*d) La condición de medio propio personificado de la entidad destinataria del encargo respecto del concreto poder adjudicador que hace el encargo deberá reconocerse expresamente en sus estatutos o actos de creación, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*1.º Conformidad o autorización expresa del poder adjudicador respecto del que vaya a ser medio propio.*

*2.º Verificación por la entidad pública de que dependa el ente que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social.”*

**Segon.-** Per tant, aquests requisits s'hauran de verificar una vegada decidit el canvi de forma de gestió, essent especialment important des del punt de vista econòmic la determinació dels costos de l'encàrrec i les tarifes amb les quals es compensarà la societat que esdevé mitjà propi, de manera que no se li causi perjudici econòmic però tampoc no se li remuneri per obtenir beneficis, circumstància que podria desvirtuar el requisit de la major eficiència i sostenibilitat com a base de la elecció d'aquesta forma de gestió directa del servei. Aquesta remuneració no podrà ser directa ni indirecta, és a dir,

mitjançant l'assumpció per part de l'Ajuntament de despeses que fins ara venia realitzant el concessionari del servei que eventualment serveixin per equilibrar uns comptes que hagin pogut desviar-se de les previsions d'equilibri.

Aquests aspectes s'hauran de regular als Plecs de la encomana de gestió que s'hauran d'aprovar, document que com en el cas de les contractacions ordinàries fixarà les condicions de la prestació i per tant resultarà fonamental per l'assoliment dels objectius esmentats de sostenibilitat i eficiència.

En aquest àmbit resulta convenient recordar que l'article 223.1 del ROAS diu que "*Las entidades locales no podrán conceder a las sociedades ayudas que supongan ventajas económicas gratuitas, con cargo a sus fondos, que falseen o amenacen falsear la libre competencia*", prohibició que s'haurà de mantenir al llarg de la encomana de gestió. Aquesta limitació i la resta d'aspectes econòmics de la encomana seran objecte del control financer per la Intervenció municipal.

Resultat del control financer: amb les **observacions** realitzades sobre la estabilitat pressupostària, la sostenibilitat financera i la eficiència en la gestió del servei.

Sant Quirze del Vallès, a data de la signatura.