



Asunto: Escrito de alegaciones ante la "Exposición pública del expediente de modificación de la forma de gestión del servicio de ayuda a domicilio de gestión indirecta a gestión directa, mediante sociedad mercantil".

AL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MORÓN DE LA FRONTERA

D. JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ DE ANDRÉS, en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIO DE ATENCIÓN A DOMICILIO** (ASADE), tal y como procedo a acreditar a través de la presentación de copia de Poder a mi favor otorgado y que al presente se aneja como DOCUMENTO NÚMERO 1, y con domicilio social y a estos efectos en Madrid, Calle Guzmán el Bueno, número 21, 4º Dcha. -28015- (a partir del próximo 1 de mayo, en Madrid, Calle Gobelás, números 25-27 -Urbanización La Florida- (28023), teléfono 912775238 y e-mail jmhernandez@asade.eu (solicitando que las notificaciones y comunicaciones relativas a este asunto se dirijan y practiquen directamente a la ASOCIACIÓN, y no a quien actúa aquí en su presentación -Art. 5.1 LPAC-), ante este AYUNTAMIENTO comparezco y, como mejor proceda en Derecho;

DIGO.-

I.- Que ha sido publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla núm. 72, de 29 de marzo de 2023, el ACUERDO adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Morón de la Frontera por el que se adoptan, entre otras decisiones, aprobar inicialmente el expediente de modificación de la forma de gestión del servicio de ayuda a domicilio; de gestión indirecta a gestión directa, mediante sociedad mercantil, así como su sometimiento al trámite de exposición pública por plazo de veinte (20) días.

II.- Que al amparo del trámite de información pública conferido, y en nombre y representación, de ASADE en su condición de entidad interesada en tanto que se trata de una asociación patronal que representa a entidades prestatarias del servicio de ayuda a domicilio en régimen de gestión indirecta (tal y como cabe constatarse de la copia de sus Estatutos que al presente se acompaña como DOCUMENTO NÚMERO 2), siendo además la más representativa a nivel estatal en dicho ámbito de actividad; por medio del presente escrito, y siempre con el debido de los respetos hacia las actuaciones de la ENTIDAD LOCAL a la cual nos dirigimos y en términos de estricta defensa de los intereses de nuestras asociadas, vengo a formular las siguientes;

ALEGACIONES.-

PRIMERA.- Sobre la prohibición general de constituir y/o participar en otros entes, a la que se encuentra sometido el Ayuntamiento de Morón de la Frontera.

Tal y como consta en el Expediente, la Disposición Adicional Novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece lo siguiente (el énfasis es nuestro):

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

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

(...).»

A pesar del claro tenor literal de la mencionada Disposición Adicional en lo que respecta a la prohibición general de que las entidades locales puedan adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes, durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de ajuste (como es el caso del Ayuntamiento de Morón de la Frontera), se viene interpretando por parte del Ministerio de Hacienda que, con carácter excepcional, sea admisible la constitución o participación en otros entes por parte de un Ayuntamiento con plan de ajuste en vigor, «*siempre y cuando se trate del ejercicio de competencias obligatorias del artículo 26.1 de la LBRL y, además, se acrediten las exigencias correspondientes de generación de ahorros, rentabilidad económica, recuperación de la inversión, sostenibilidad financiera y reducción del coste efectivo del servicio, según el artículo 85.2 a) de la norma citada*».

Pues bien, salvo error, el Ayuntamiento de Morón tiene en la actualidad un plan de ajuste en vigor; y pese a ello, pretende

la constitución de una nueva sociedad mercantil municipal para llevar a cabo la prestación del servicio de ayuda a domicilio, sin que en el expediente tramitado por el propio Consistorio conste la acreditación de esas exigencias de «generación de ahorros, rentabilidad económica, recuperación de la inversión, sostenibilidad financiera y reducción del coste efectivo del servicio». Es más, lo que parece desprenderse es justamente lo contrario, como veremos a continuación.

SEGUNDA.- Sobre los Informes municipales obrantes en el Expediente Administrativo, en los que se concluye unánimemente que no se cumplen los requisitos para aplicar la excepción a la prohibición general de constituir y/o participar en otros entes.

Dicha falta de cumplimiento se puede constatar en los distintos Informes y Estudios que obran en el propio Expediente, y en particular, en los siguientes:

- Informe conjunto de Secretaría e Intervención de Fondos de fecha 28/06/2022, en el que, entre otros aspectos, se señala con total nitidez que (el énfasis es nuestro):

*«**SEGUNDA.-** De los extremos reseñados se concluye que modificar la forma de prestar el SAD de gestión indirecta a directa no genera ahorros ni reducción del coste efectivo del servicio, ni es rentable económicamente.*

Por tanto, no se cumple uno de los dos requisitos exigidos para aplicar la excepcionalidad a la prohibición general de constituir y/o participar en otros entes por parte del Ayuntamiento, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio.

Con respecto a la sostenibilidad financiera, considerando que es la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial. Dicha capacidad se vería afectada negativamente al cambiar de gestión indirecta a directa, puesto que se reduciría la financiación para los gastos al aumentar éstos con respecto a los actuales, lo que conllevaría posibles incumplimientos de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.»

- Informe del Departamento de Recursos Humanos de fecha 02/02/2023, en el que se llega a las siguientes conclusiones (el énfasis es nuestro):

*«**PRIMERO.-** En caso de producirse la subrogación de los trabajadores como consecuencia de la asunción directa del servicio por la empresa municipal estos, salvo pacto en contrario, se seguirán rigiendo por el convenio colectivo que se venía aplicando en tanto en cuanto se adopte el acuerdo de adhesión al Convenio Colectivo del Ayuntamiento.*

***SEGUNDO.-** Resultará de aplicación el Convenio Colectivo del Ayuntamiento al personal de la empresa municipal en cuanto se adopte el Acuerdo expreso de Adhesión al mismo por las partes legitimadas para negociar en el ámbito de la sociedad*

municipal, esto es, los representantes legales de los trabajadores y la Presidencia del Consejo de Administración como empresario.

Para finalizar, y de acuerdo con lo señalado en los Antecedentes de Hecho y Fundamentos Jurídicos de este informe y a la vista de la experiencia acumulada en este Ayuntamiento en relación con el personal contratado en los extintos Patronatos de Cultura y Deportes así como la disuelta mercantil municipal Altos del Sur, S.A., a los que se les aplicaba el convenio colectivo del Ayuntamiento antes de su extinción/disolución; y con respecto a los trabajadores subrogados o no del servicio de ayuda a domicilio que presten servicios en la nueva sociedad municipal, y a fin de que no reciban un trato discriminatorio con respecto al resto del personal que presta servicios laborales en este Ayuntamiento, resulta conveniente la aplicación del Convenio Colectivo del Ayuntamiento, ya que es más beneficioso en su conjunto y en definitiva prestan servicios para el Ayuntamiento de Morón de la Frontera.»

- Memoria de la empresa INGEAGUA, S.L., empresa contratada ad hoc por parte del Ayuntamiento para llevar a cabo el trabajo de «Asistencia técnica para servicios estudio y análisis sobre la forma de gestión del servicio de ayuda a domicilio Ayuntamiento de Morón de la Frontera», en el que se viene a concluir, tras un profuso análisis, lo siguiente (el énfasis es nuestro):

«Sin embargo, es necesario considerar como se ha explicado en el punto anterior, que hay varias causas que no favorecen la prestación del servicio mediante la gestión directa frente a la indirecta y que son:

- Necesidad de financiación del servicio por el Ayuntamiento.
- Costes indirectos transversales del ayuntamiento
- Convenio sectorial. Dado que la diferencia entre los dos modelos de gestión analizados como gestión directa mediante Sociedad Mercantil y gestión indirecta mediante contrato de servicios es pequeña, se ha de tener en cuenta que el estudio realizado se basa en mantener en el caso de la empresa pública el mismo convenio que se adopta en la situación actual de gestión indirecta. Si el convenio que adopta en la situación actual o en el futuro la sociedad mercantil fuera diferente del convenio provincial del sector de la provincia de Sevilla, la pequeña diferencia que se ha calculado en el estudio sería mucho mayor, decantándose con mayor claridad la elección de la fórmula de gestión indirecta frente a la directa.
- No se puede constituir una sociedad pública específica para el SAD y debe utilizarse otra sociedad municipal 100% que sea medio propio, y cada 4 años se requiere hacer un expediente de encargo a dicha sociedad de la prestación del servicio. Además, es importante que al tener que incorporarse el personal a una sociedad ya existente, surgirá un conflicto entre el convenio que ya tenga la

sociedad (mucho más si su convenio ya es el mismo que el del Ayuntamiento) y convenio que existe actualmente. Para realizar un estudio de detalle, además del que aquí se realiza, para poder comparar se necesitaría realizar un análisis comparativo entre gestión indirecta con esa sociedad específica y la gestión indirecta.

Con este cumulo de cuestiones que orbitan sobre la gestión directa, que pueden afectar notable o de manera inviable la prestación del servicio, INGEAGUA considera que la mejor forma de prestación del servicio sería el que actualmente existe, gestión indirecta.»

- Informe conjunto de Secretaría e Intervención de Fondos de fecha 16 de marzo de 2023, en el que, a la vista de la Memoria elaborada por INGEAGUA, S.L., y del resto de documentos obrantes en el Expediente, se incluye el siguiente apartado de «Conclusión» (el énfasis es nuestro):

«SEPTIMO.- Conclusión.

Por cuanto antecede, se concluye lo que sigue:

- Aplicando el convenio del sector el coste total de la gestión directa por sociedad mercantil es superior al coste de la gestión indirecta en 54.511,73 euros.
 - Aplicando el convenio municipal el coste total de la gestión directa por sociedad mercantil es superior al coste de la gestión indirecta en 896.510,60 euros.
 - Por lo tanto, en gestión directa mediante sociedad mercantil, ya sea con el convenio del sector o con el convenio municipal, no se acreditan las exigencias correspondientes de generación de ahorros, rentabilidad económica y reducción del coste efectivo del servicio, para poder aplicar la excepcionalidad permitida, por la consulta del Ministerio, a la prohibición general establecida en el apartado primero de la DA 9ª LRBRL. Por lo que no procede prestar el servicio por gestión directa por sociedad mercantil.
 - En el caso de que el Ayuntamiento Pleno, bajo su superior criterio, acuerde modificar la forma de prestar el servicio a gestión directa por sociedad mercantil, con carácter previo a la adopción del acuerdo de forma definitiva, se debe comunicar tal circunstancia al Ministerio de Hacienda, como continuación a la consulta citada en el antecedente 4, para que se pronuncie al respecto, dado que no se cumple con uno de los dos requisitos indicados en dicha consulta para aplicar la excepcionalidad prevista en la misma y, se estaría ante un incumplimiento de la prohibición establecida en la DA 9ª LRBRL, a todos los efectos.»
- Informe de la Intervención de Fondos de 20/03/2023, relativo a «Aclaración de los porcentajes 0,5% y 2% de los gastos indirectos del Ayuntamiento en la gestión indirecta e directa del SAD, respectivamente».

- Informe de la Intervención de Fondos de 23/03/2023, referente a «*Gastos indirectos del ayuntamiento en la gestión directa del SAD. Absentismo SAD*», emitido en respuesta a dos escritos presentados por el Grupo Municipal AMA Morón en fechas 20/03/2023 y 22/03/2023, en relación con la imputación de costes de los departamentos municipales y el tratamiento del absentismo en la Memoria de INGEAGUA.

En este nuevo Informe la Intervención de Fondos, en aplicación de la normativa vigente y de manera rigurosa y clara, se da cumplida respuesta a los escritos presentados por el referido Grupo Municipal y se vuelve a concluir, una vez más, que no se acreditan las exigencias correspondientes de generación de ahorros, rentabilidad económica y reducción del coste efectivo del servicio, no cumpliéndose, por tanto, los requisitos establecidos por el Ministerio de Hacienda.

Y con respecto a la sostenibilidad financiera, se señala de nuevo que la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial, se vería afectada negativamente en caso de cambiar de gestión indirecta a directa; dado que se reduciría la financiación para gastos al aumentar éstos con respecto a los actuales y no incrementarse los ingresos corrientes, lo que conllevaría incumplimiento de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.

- Informe de Secretaría de 23/03/2023, emitido a la vista de la Providencia de Alcaldía de la misma fecha por la que se acuerda elevar al Pleno de la Corporación del día siguiente (24/03/2023), la propuesta de aprobación inicial de la modificación de la forma gestión de indirecta a directa del servicio de ayuda a domicilio. En este Informe de Secretaría, a pesar de los argumentos que se intentan hacer valer en la referida Provincia de Alcaldía, se vuelve a señalar que (el énfasis es nuestro):

«De la Memoria de Ingeagua, del informe conjunto de 16/03/2023 y de los informes de Intervención fecha 20/03/2023 y 23/03/2023 se deduce que no se acreditan:

- *Las exigencias correspondientes de generación de ahorros, rentabilidad económica y reducción del coste efectivo del servicio de ayuda a domicilio, en gestión directa por sociedad mercantil local.*

- *Las exigencias de sostenibilidad financiera, considerando ésta como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial. Dicha capacidad se vería afectada negativamente al cambiar de gestión indirecta a directa, puesto que se reduciría la financiación para los*

gastos al aumentar éstos con respecto a los actuales y no incrementarse los ingresos corrientes, lo que conllevaría incumplimientos de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.

Por lo que no procede la modificación de la forma de gestión en la prestación el servicio de ayuda a domicilio.»

Como se acaba comprobar y acreditar, todos los Informes técnicos que obran en el Expediente concluyen que no se dan los requisitos necesarios para desactivar la prohibición general de constituir y/o participar en otros entes por parte del Ayuntamiento de Morón de la Frontera, en tanto que dicho Consistorio tiene un plan de ajuste en vigor.

Sin embargo, a pesar de la rigurosidad, claridad y rotundidad de todos los Informes emitidos a los que nos hemos referido (la mayoría de ellos revestidos, además, a nuestro juicio, de presunción de acierto y objetividad por mor de la condición y especialización de sus firmantes), e incluso, a pesar de que no existe ni tan siquiera un solo Informe técnico que contradiga o rebata las conclusiones alcanzadas por aquéllos; el Pleno del Ayuntamiento, de manera sorpresiva e incomprensible, ha seguido adelante con el Expediente, acordando la aprobación inicial del cambio de la forma de gestión del servicio de indirecta a directa, mediante sociedad mercantil.

En este sentido, conviene recordar que el Artículo 2 (y siguientes) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, establece las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales que corresponden en exclusiva a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, en los siguientes términos (el énfasis es nuestro):

«1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las siguientes:

a) Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

b) Intervención-Tesorería, comprensiva del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

(...)

3. Corresponderán a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional las funciones necesarias, dentro de su ámbito de actuación, para garantizar el principio de transparencia y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-financiera

(...).»



Pues bien, la modificación de la forma de gestión del servicio de ayuda a domicilio de gestión indirecta a gestión directa, mediante sociedad mercantil, sólo podría acordarse, en este caso, actuando de manera diametralmente opuesta al criterio de los funcionarios a quienes corresponde el asesoramiento jurídico preceptivo y el control y fiscalización interna del Ayuntamiento, lo que resulta claramente improcedente.

TERCERA.- Presunción de manifiesta arbitrariedad e ilegalidad de la decisión que se pretende adoptar por parte del Ayuntamiento de Morón de la Frontera.

Entendemos, de acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, que la decisión de llevar a cabo la referida modificación de la forma de gestión del servicio, de producirse, resultaría arbitraria y manifiestamente ilegal; infringiéndose, entre otros aspectos, la prohibición general expresamente recogida en la Disposición Adicional Novena de la LBRL y los Artículos 85 y concordantes de ese mismo texto legal.

No en vano, conviene recordar lo que dispone el meritado Artículo 85 con respecto a los requisitos para acordar la gestión directa de los servicios públicos mediante sociedad mercantil local (el énfasis es nuestro):

«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.**».*

En este caso, como decimos, y a nuestro modo de ver, no se cumplen los requisitos exigidos legalmente, siendo el



asesoramiento recibido por el Ayuntamiento y el criterio de su propia Intervención de Fondos, precisamente, contrarios a la decisión que se pretende adoptar.

No resulta comprensible, en este contexto, que el Pleno del Ayuntamiento proceda a aprobar de manera definitiva el Expediente que nos ocupa, cuando ha quedado claro, insistimos, que no se cumplen los requisitos legalmente exigidos para la modificación de la forma de gestión de indirecta a directa.

Procedería en consecuencia que, con estimación de las presentes alegaciones, se acuerde por el Pleno, en el momento procedimental oportuno, la desestimación de la modificación de forma de gestión propuesta y, en consecuencia, el mantenimiento de la forma de gestión indirecta del servicio, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto;

SOLICITO que tenga por presentado este escrito junto con la documentación que se acompaña a la misma, se admita, y por formuladas las alegaciones que en el mismo se contienen al Expediente de modificación de la forma de gestión del servicio de ayuda a domicilio de gestión indirecta a gestión directa, mediante sociedad mercantil; y una vez ello proceda, en el momento procedimental oportuno, acogiendo dichas alegaciones, a acordar la desestimación de la modificación de forma de gestión propuesta y, en consecuencia, el mantenimiento de la forma de gestión indirecta del servicio, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

Por ser justicia que respetuosamente pido, en Madrid para Sevilla, a 19 de abril de 2.023.

José María Hernández De Andrés