

Miércoles, 16 de junio de 2021

Sección I - Administración Local

Provincia

Diputación Provincial de Cáceres

ANUNCIO. Creación del servicio público de gestión del Refugio Provincial de Animales.

El Pleno de la Diputación Provincial de Cáceres, en sesión ordinaria de fecha veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, ha adoptado entre otros el siguiente

ACUERDO

Crear el servicio público de gestión del Refugio Provincial de Animales de la Diputación Provincial de Cáceres, que se regirá por lo dispuesto en el Reglamento regulador de su utilización una vez haya sido aprobado con carácter definitivo por el Pleno de la Diputación, en la modalidad de gestión indirecta, por ser ésta la forma más sostenible y eficiente de gestión, en los términos establecidos en el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Cáceres, 14 de junio de 2021

Carlos Carlos Rodríguez

PRESIDENTE



Miércoles, 16 de junio de 2021



**MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN A SUSCRIBIR ENTRE LA
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CÁCERES Y EL AYUNTAMIENTO DE _____
PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOGIDA DE PERROS VAGABUNDOS.**

ANTECEDENTES

Por la Diputación Provincial de Cáceres y el Ayuntamiento _____ se ha considerado la necesidad y oportunidad de suscribir un Convenio de Colaboración para la asunción por parte de la Diputación de las competencias para la prestación del servicio de competencia municipal de recogida de perros abandonados.

A la vista del citado Convenio se redacta la presente memoria por el órgano gestor, ÁREA DE MEDIO AMBIENTE Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA, de conformidad con lo establecido en el art. 50 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

MEMORIA

PRIMERO.- Disposiciones Aplicables.

El Convenio objeto de la presente memoria, está sujeto a las siguientes prescripciones legales y reglamentarias que le resultan de aplicación:

- Artículos 47 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Artículos 15 y ss. de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.
- Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Página 1 de 4



Miércoles, 16 de junio de 2021

MEMORIA JUSTIFICATIVA CONVENIO DE COLABORACIÓN

SEGUNDO.- Oportunidad y necesidad del Convenio.

La Diputación Provincial de Cáceres considera de gran interés la suscripción del presente Convenio con el Ayuntamiento de _____ para aunar esfuerzos y dar una respuesta adecuada al problema económico-sanitario que supone la existencia de perros abandonados y, con su formalización, se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Organizar de modo racional la prestación del servicio de recogida de perros vagabundos, abandonados o cimarrones en la provincia de Cáceres.
- Controlar el riesgo potencial de la existencia incontrolada de estos animales, evitando la transmisión de enfermedades a la población, la amenaza que supone para la seguridad de las personas, además del perjuicio económico que pueden ocasionar en los casos de ataques a los animales propiedad de los ganaderos provinciales.

Asimismo, la Ley de Bases de Régimen local encuadra como competencia propia de la Excm. Diputación Provincial de Cáceres, "la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión" (art. 36.1.b), así como "la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento, o en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial" (art. 36.1.c).

TERCERO.- Impacto económico.

Por parte de la Diputación Provincial de Cáceres, como consecuencia de la suscripción del presente Convenio se sufragará con fondos propios el coste del servicio que no se cubra con las aportaciones municipales. Ello dependerá del número de municipios que finalmente firmarán el presente convenio.

Por ello, no puede cuantificarse a priori el coste que será sufragado únicamente por la Diputación Provincial. Sin perjuicio de ello, sí puede informarse que el crédito presupuestario para hacer frente al contrato de servicios para la gestión del servicio de la perrera, según el **valor estimado del contrato** a licitar próximamente, es de **469.917,36 euros**.

CUARTO.- Naturaleza. Justificación del carácter no contractual de la/s actividad/es a desarrollar mediante el Convenio.

La LRJSP, dentro del Título Preliminar, Capítulo VI, artículos 47 a 53, ambos inclusive, regula los Convenios administrativos: establece su marco legal y tipología, los requisitos para su validez, su contenido mínimo, duración, extinción, resolución y control.



Miércoles, 16 de junio de 2021

MEMORIA JUSTIFICATIVA CONVENIO DE COLABORACIÓN

Conforme a la citada norma, se entiende por Convenio el acuerdo de voluntades entre dos sujetos, con efectos jurídicos vinculantes, quedando excluidos los meros Protocolos Generales de Actuación u otros instrumentos si no contienen compromisos jurídicos concretos y exigibles.

En el presente caso, quedan delimitados de manera precisa los compromisos adquiridos por las partes intervinientes: la Diputación Provincial de Cáceres y el Ayuntamiento de _____ que se comprometerán en virtud del Convenio a suscribir, la realización de las actividades descritas en el Convenio en las Cláusulas TERCERA (Diputación Provincial) y SEXTA (Ayuntamiento de _____)

Por otra parte, resulta preciso determinar que el Convenio objeto de la presente memoria está excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), es decir, su naturaleza no es la propia de un contrato en el sentido del artículo 6.1 de la citada norma. Y ello se debe a que la gestión del servicio público que se llevará a cabo por la Diputación Provincial de Cáceres abarca, con personal propio de la Dirección de Área correspondiente, más aspectos, funciones y tareas de las propias a licitar mediante contrato de servicios (no de gestión de servicios públicos).

QUINTO.- Justificación del cumplimiento de los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -LRJSP-.

Con respecto al cumplimiento de lo previsto en los artículos 47 a 53 de la LRJSP, analizado el texto del borrador del Convenio se establecen, como especificado por dicha Ley, los siguientes aspectos:

- Los sujetos que suscriben el Convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.
- El objeto y las actuaciones de cada una de las partes.
- Las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes.
- Los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del Convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes.
- Las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones.
- El **plazo de vigencia previsto es de 20 años**. A este respecto conviene señalar que, si bien el artículo 49.h.1º) de la Ley 40/2015 dispone que *“los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años (...)”*, el plazo de vigencia **se estima conforme a derecho** por aplicación de lo dispuesto en el artículo 23.9 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, que establece que *“Atendiendo a las finalidades de mejora de la eficiencia en la gestión y de sostenibilidad*



Miércoles, 16 de junio de 2021

MEMORIA JUSTIFICATIVA CONVENIO DE COLABORACIÓN

financiera que especialmente cumplen, los convenios suscritos para la delegación de competencias establecidos en el presente artículo no estarán sometidos al límite temporal determinado por el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Cada convenio, atendiendo a las funciones delegadas, establecerá el periodo de vigencia que sea aplicable en cada caso, no pudiendo tener en ningún caso carácter indefinido”.

CONCLUSIONES

Resulta legalmente factible la suscripción del Convenio de colaboración entre la Diputación Provincial de Cáceres y el Ayuntamiento de _____ siendo procedente su tramitación y suscripción por las partes intervinientes, al amparo de los preceptos mencionados en las consideraciones jurídicas de la presente Memoria.

En Cáceres, a fecha de firma electrónica

**EL DIRECTOR DEL ÁREA DE MEDIO AMBIENTE
Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA,**

Fdo.: Santiago Olivenza Sánchez.



Miércoles, 16 de junio de 2021



DIPUTACIÓN DE CÁCERES

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL REFUGIO DE ANIMALES EN HAZA DE LA CONCEPCIÓN.



DOCUMENTO ÚNICO

Mayo de 2.021



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

Sumario

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| FINALIDAD Y JUSTIFICACIÓN DEL SERVICIO..... | 4 |
| ASPECTOS TÉCNICOS..... | 5 |
| ASPECTOS TÉCNICOS QUE INFLUYEN EN LA DECISIÓN..... | 7 |
| Organización del servicio..... | 7 |
| MEMORIA ECONÓMICO-FINANCIERA..... | 8 |
| DETERMINACIÓN DEL COSTE DEL SERVICIO..... | 8 |
| Coste del personal..... | 8 |
| Otros costes..... | 9 |
| Resumen de costes..... | 10 |
| ESTUDIO COMERCIAL DEL SERVICIO Y PREVISIÓN DE INGRESOS..... | 10 |
| RESULTADO ECONÓMICO ESPERABLE DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO..... | 10 |
| ASPECTOS DE TEORÍA ECONÓMICA A TENER EN CUENTA, A LA VISTA DE LOS ANTERIORES ANÁLISIS EXPUESTOS EN ESTA MEMORIA..... | 11 |
| Ventajas e inconvenientes de los distintos modelos de gestión de los servicios públicos locales. | 11 |
| DETERMINACIÓN DE LA FORMA MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO..... | 12 |
| ANÁLISIS DAFO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DIRECTA..... | 13 |
| ANÁLISIS DAFO DEL SISTEMA DE GESTIÓN INDIRECTA..... | 13 |
| ASPECTOS JURÍDICOS A LA VISTA DE LOS RESULTADOS EXPUESTOS..... | 14 |
| CONCLUSIÓN..... | 16 |

2



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

1 INTRODUCCIÓN

Hasta la fecha, la Diputación de Cáceres ha venido prestando el servicio de recogida de perros abandonados como asistencia a las entidades locales de la provincia para el cumplimiento de sus obligaciones municipales de protección de la salubridad pública y otras referidas en el artículo 25.1.j de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Con la puesta en funcionamiento del Refugio Provincial de Animales, ubicado en la finca Haza de la Concepción en Malpartida de Plasencia, se da un paso adelante en la cooperación municipal, poniendo al servicio de los municipios de la provincia un instrumento que ayude a resolver el problema que supone la gestión de perros vagabundos o presuntamente abandonados.

La Diputación de Cáceres es la titular del refugio y responsable del servicio provincial, no obstante, podrá contratar la gestión del servicio con empresas del sector, conveniar con otras Instituciones Públicas, con asociaciones y sociedades protectoras o con particulares benefactores, fórmulas de colaboración al objeto de prestar el servicio de la manera más efectiva y eficiente posible.

En primer lugar determinamos la obligatoriedad de la prestación del servicio que vamos a analizar, para ello en:

- *La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece en su artículo 36.1 como competencias propias de la Diputación las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, particularmente, en su epígrafe c), la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y el fomento o coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. Dicha Ley también establece en su art. 25.1.j) la obligatoriedad de los municipios en protección de la salubridad pública.*
- *El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en su artículo 30.1 a) determina que la Diputación cooperará a la efectividad de los servicios municipales, preferentemente de los obligatorios, aplicando a tal fin, los medios propios de la misma que se asignen. Y en su apartado 2 establece que la cooperación podrá ser total o parcial, según aconsejen las circunstancias económicas de los municipios interesados. El artículo 111 de este Real Decreto Ley dispone que las Entidades Locales podrán concertar los contratos, pactos o condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.*
- *La Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de Animales en la CCAA de Extremadura, establece las competencias municipales en su art.9.*
- *La Orden de 5 de diciembre de 1974, del Ministerio de la Gobernación, por la que se dictan normas sobre la recogida de los perros vagabundos, señala que para aquellos municipios de censo inferior a los 5.000 habitantes las Diputaciones, de acuerdo con las normas sobre cooperación para la efectividad de los servicios municipales, organizará un equipo volante de recogida de perros, y que los Ayuntamientos por su parte podrán solicitar directamente de la Diputación la actuación en sus respectivos términos municipales del referido equipo.*

Finalmente, este documento estudia cuál sería la forma más eficiente y sostenible de realizar la gestión del servicio de Refugio de Animales, de acuerdo con:

- *la realización de un estudio técnico-económico que ponga de manifiesto cuál de las fórmulas de gestión (gestión directa o indirecta) es la más adecuada para la prestación del servicio de refugio de animales de la Diputación Provincial de Cáceres, de acuerdo con el*

3



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

artículo 7.4 de la ley 7/1985 de 2 abril Reguladora de las Bases del Régimen Local y con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2 FINALIDAD Y JUSTIFICACIÓN DEL SERVICIO

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 25.2 establece como competencias municipales, entre otras, la protección del medio ambiente, protección de la salubridad pública y la seguridad en lugares públicos, extremos éstos que en mayor o menor grado, están relacionados con la existencia de perros sueltos o incontrolados; atribuyendo, en los artículos 31.2 y 36, a las Diputaciones Provinciales la misión de asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal en todo su territorio, asignándoles las competencias de asistencia económica y técnica a los municipios.

La existencia de perros abandonados, sueltos, vagabundos, incontrolados y cimarrones, evidencia un problema higiénico-sanitario, en cuanto que estos perros sobreviven en condiciones muy deficientes y representan un alto riesgo potencial para la salud humana, ya que, según la Organización Mundial de la Salud, los perros incontrolados, desde un punto de vista sanitario, son los animales que mayor número de enfermedades pueden transmitir al hombre, citándose como las más peligrosas, aunque no las únicas, la rabia y la hidatidosis; además de este riesgo sanitario, representan una amenaza para la seguridad de las personas o cosas.

En el medio rural, a la anterior problemática debemos añadir el perjuicio económico que pueden ocasionar situaciones de alarma social por la presencia de perros abandonados, que pudieran ser potencialmente peligrosos o en los casos de ataques a cabañas ganadera y animales de renta.

Nuestra Comunidad Autónoma y especialmente la Provincia de Cáceres ofrecen un entorno rural único, con paisajes paradisíacos y parajes protegidos, una gran amplitud climática y numerosas especies endémicas, lo que supone un reclamo de ámbito mundial para la captación de estos viajeros que observan la realidad paisajística de la provincia.

En la actualidad, encontramos un turista cada vez más preocupado por el medio ambiente y deseoso de disfrutar del entorno natural que podemos ofrecer desde nuestros municipios rurales, de ahí la importancia de potenciar el destino turístico en condiciones de seguridad.

Se pretende:

- ✓ Contribuir a la solución de la problemática que representan los animales abandonados para los municipios de la provincia.
- ✓ Contribuir a la sensibilización sobre la protección animal.
- ✓ Aportar seguridad al producto turístico rural de calidad.
- ✓ Dotar de contenido edificios públicos que se encuentran en condiciones de uso.
- ✓ Prestar un servicio conjunto y coordinado

4



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

Para determinar los aspectos sociales que afectan a la prestación del servicio se evaluará lo indicado en el art. 59 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (en adelante RSCL).

“Artículo 59.

1. La Memoria determinará, en cuanto al aspecto social, la situación del servicio, soluciones admisibles para remediar las deficiencias que en su caso existieren, así como si la municipalización o la provincialización habría de reportar a los usuarios mayores ventajas respecto a la iniciativa privada o a la gestión indirecta, y en el supuesto de estimarlas, las enumerará y evaluará.

2. En la exposición deberán reflejarse los hechos concretos, expresados, a ser posible, con cifras y estadísticas, y se razonará la concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 45.

Las distintas fórmulas organizativas para llevar a cabo las actividades y servicios públicos de las Administraciones Locales están reguladas en el art. 85 de la Ley 7/1985 de Régimen Local.

La elección de la fórmula organizativa idónea de entre las previstas en estos preceptos, ha de justificarse según la naturaleza de las actividades a desempeñar, la sostenibilidad económica y financiera, así como los intereses públicos locales implicados.

Las posibilidades se dividen en dos modos sustanciales: **la gestión de forma directa o la gestión de forma indirecta**, cuya diferenciación radica en el hecho de si la responsabilidad en la prestación de la actividad recae directamente en la Diputación o se traslada a un tercero que es designado mediante procedimiento abierto por la entidad provincial.

Consideramos que se trata de un servicio susceptible de contraprestación económica, dado cuenta su fin marcadamente asistencial y que, la gestión y explotación del mismo, precisa una supervisión pública compatible las fórmulas de recaudación establecidas como contraprestación del servicio a realizar y que se realizarán mediante el correspondiente convenio regulador con los ayuntamientos usuarios.

Transparencia y percepción pública

Además de los mencionados aspectos sociales mencionados anteriormente, otro aspecto fundamentalmente social que se puede valorar sobre la forma de gestión del servicio es la percepción por el usuario final de elementos como la calidad ofrecida, la resolución de problemas o las responsabilidades del servicio. La gestión pública permite institucionalizar la responsabilidad del servicio ante los usuarios finales, lo que genera una mayor seguridad en el usuario (ayuntamiento), ya que la institución provincial hace frente a las posibles reclamaciones efectuadas por los usuarios.

En este sentido, la obligación que tiene Administración pública de actuar con transparencia en la gestión, le obliga a poner a disposición de los usuarios (ayuntamientos) la configuración de la tarifa (presupuestos públicos y fiscalizados), así como de dar cuenta de su uso, lo que favorece la comprensión y aceptación del coste del servicio por parte de los usuarios.

3 ASPECTOS TÉCNICOS

- Servicio de captura y recogida de animales

5



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

A los efectos del presente estudio no se ha considerado el servicio de captura y recogida de animales, ya que este servicio se presta en la actualidad por medio del Servicio de Asistencia a Municipios y cuenta con personal cualificado designado a esta tareas (dos operarios de la plantilla de la Diputación Provincial y un vehículo adaptado).

Este servicio, por tanto, se seguirá prestando de forma directa por la Diputación, con personal propio que será puesto a disposición del Refugio Provincial y coordinado por su dirección.

- Servicios veterinarios

La prestación de los servicios veterinarios debe realizarse por una empresa especializada (que tenga veterinarios en plantilla) o por persona física con titulación de veterinario y capacidad legal para ejercer la profesión, debiendo disponer de clínica en las inmediaciones (<50 km de distancia). En cualquiera de los casos deberá disponer de clínica veterinaria y atender urgencias las 24 horas. Igualmente, deberá dispondrá de equipos profesionales de diagnóstico, sistemas de anestesia y toda la equipación necesaria para un adecuado servicio.

La prestación se realizará en clínica asistencial, en el Refugio sólo existe una sala de curas, por lo que deberá contar medios adecuados para el traslado de los animales que deban ser atendidos de urgencia o intervenidos en sus instalaciones.

La prestación veterinaria consistirá en la dirección sanitaria del Refugio, las visitas periódicas de seguimiento, llevar a cabo las campañas sanitarias establecidas y la realización de intervenciones quirúrgicas necesarias, esterilizaciones e incluso, el sacrificio de los animales en caso necesario.

Debido a la obligatoriedad de asumir funciones técnicas y prestar el servicio de forma regular se ha considerado la asignación de un veterinario a media jornada. Dedicando en torno a un 10% de jornada anual a labores técnicas y un 20 % a las asistenciales, equiparando su remuneración a la de un técnico A1 y cuantificando un complemento por disponibilidad.

En cuanto al coste del servicio se han considerado, de una parte, el coste de los servicios técnicos, de otra la aplicación de los protocolos de acogimiento y estancia y, por último, se ha previsto una partida alzada para cubrir intervenciones veterinarias especializadas.

Tanto la aplicación de los protocolos de acogimiento y estancia como las intervenciones veterinarias especializadas son contratadas a precio unitario cierto, siendo su coste final el realmente consumido, en base a las tarifas licitadas.

- Servicios de custodia

Este servicio consistirá en la recepción de los ingresos de animales en el Refugio, la custodia de los animales, su alimentación y cuidados, así como la gestión material de las instalaciones.

La estructura de costes fijo tiene un peso simbólico, siendo relevantes los costes de personal y las materias primas.

El centro presta servicio todos los días del año en horario de mañana y de tarde (los días laborables), estando en todo momento y uno de los operarios de guardia para poder atender las posibles urgencias, lo que supone 3.285 horas anuales de apertura, más las dedicadas a trabajos complementarios y de

6



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

coordinación. Para poder atender un horario tan amplio será necesario contar con, al menos, tres trabajadores. Se imputa el coste de dos operarios, uno a jornada completa (100%) y otro al 60 % de jornada, el coordinador tiene jornada al 100 %.

Su estructura de costes variables estará compuesta por los servicios y suministros necesarios para la prestación y las materias primas, entre las que se incluye las de carácter higiénico y sanitario.

En cuanto a la materia prima tiene una especial relevancia el coste de alimentación, que se ha cuantificado en base a un peso medio por animal de 15 kilogramos.

- Servicio de proyección exterior y sensibilización social.

El servicio prestado debe tener su proyección social, de manera que ayude a crear una conciencia más solidaria y comprometida con la naturaleza. En este sentido debemos promover un acercamiento de la sociedad y, especialmente de los escolares a la naturaleza, empezando por los mejores amigos de los niños, los perros.

3.1 ASPECTOS TÉCNICOS QUE INFLUYEN EN LA DECISIÓN

3.1.1 Organización del servicio

En cuanto a la organización del servicio, se pueden valorar dos aspectos que influirán en la forma de gestión:

3.1.1.1 Personal necesario para realizar los trabajos

El personal que se estima necesario para la prestación del servicio es:

- ◆ Coordinador del servicio (100% jornada)
- ◆ Veterinario (30% jornada)
- ◆ Operario 1 (100% jornada)
- ◆ Operario 2 (60% jornada)

Hay que considerar que la Administración tiene que ejercer la tutela administrativa del contrato, mediante la figura del Responsable del Contrato, y las demás tareas administrativas referentes a ello (concurso, pliegos, seguimiento, etc); en el caso de empresa externa, debe considerarse el personal necesario para elaboración de nóminas, gestión, trámites, etc.

3.1.1.2 Mayor flexibilidad y agilidad en toma de decisiones en las empresas que en la administración

Si bien existe una opinión generalizada que nos indica que la gestión indirecta cuenta con herramienta de gestión más flexibilidad a la hora tomar decisiones de y realizar inversiones, una adecuada programación minimiza la ventaja, especialmente en servicios tan especializados como este.

Es una realidad que las restricciones y corsés que imponen las Administraciones Públicas a la hora de contratar personal, suministros y servicios, por aplicación de las leyes y la necesaria normativa de control,

7



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

ralentizan cualquier tipo de proceso de toma de decisiones y de resolución de conflictos o de tareas que deba resolverse con prontitud.

4 MEMORIA ECONÓMICO-FINANCIERA

4.1 DETERMINACIÓN DEL COSTE DEL SERVICIO

Para determinar el coste del servicio nos basaremos en los distintos conceptos que actualmente afectan al coste del mismo y que se desglosarán a continuación para las dos modalidades de gestión.

4.1.1 Coste del personal

Para calcular el coste del personal, hemos tenido en cuenta dos situaciones:

- 1 El coste que tiene el personal para la Diputación Provincial, teniendo en cuenta la actual RPT.
- 2 Dado que el Convenio de la Diputación Provincial de Cáceres contempla un cómputo total de horas trabajables distinto al cómputo de horas que se establecen en la *Resolución de 3 de agosto de 2020, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo estatal de centros y servicios veterinarios*, no se requiere el mismo número de trabajadores en los dos tipos de servicios

Costes según convenio Diputación de Cáceres:

| Denominación | Nómina | Seguridad Social | Coste |
|--------------|-------------|------------------|-------------|
| Veterinario | 36.000,00 € | 11.880,00 € | 47.880,00 € |
| Coordinador | 21.630,00 € | 7.137,90 € | 28.767,90 € |
| Operario 1 | 19.480,00 € | 6.428,40 € | 25.908,40 € |
| Operario 2 | 19.480,00 € | 6.428,40 € | 25.908,40 € |

La función pública no permite contrataciones temporales, según lo establece la LRSAL desde el 31 de diciembre de 2.013, aplicando el sistema de prelación de fuentes en materia de función pública establecido en el art. 92 LRBRL.

Costes para empresa externa de servicios:

| Asistencia Veterinaria | Anual |
|---|------------------|
| Horario de mañana 2 días por semana (30% jornada) | 11.970,00 |
| Asistencia 24 hs, incluido desplazamiento | 4.000,00 |
| Total coste de personal | 15.970,00 |

8



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

| Conceptos | Nómina | SS | Coste |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Personal | 43.176,00 | 14.248,08 | 57.424,08 |
| Coordinador | 21.000,00 | 6.930,00 | 27.930,00 |
| Operario 1 (100% jornada) | 13.860,00 | 4.573,80 | 18.433,80 |
| Operario 2 (60% jornada) | 8.316,00 | 2.744,28 | 11.060,28 |

En este apartado hay que indicar que las diferencias entre uno y otro modelo de gestión se reducen a los aspectos económicos (diferencia de 39.100,62 €) y a los horas trabajados.

Hay una diferencia importante entre el número de horas trabajadas en uno y otro modo de gestión, Convenio Diputación de 1.526 horas/año frente a Convenio sector de 1.780 horas/año.

Respecto del absentismo, se han cogido datos del INE para comparar administración local y empresa.

| Denominación | Coste Diputación | Coste Empresa | Diferencia |
|------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------|
| Personal | 128.464,70 € | 89.364,08 € | - 39.100,62 € |
| Horas/año | 7.120 horas/año | 5.162 horas/año | + 1.958 horas |
| | 4 personas tiempo total | 2 personas parcial y 2 total | |

4.1.2 Otros costes

Para calcular el resto de costes, hemos recurrido a los datos del estudio realizado sobre el funcionamiento de las instalaciones por los Servicios Técnicos de la Diputación Provincial.

Costes Diputación Provincial

| Costes | Anual |
|--|--------------------|
| Protocolos de acogimiento y estancia | 4.161,50 € |
| Intervenciones veterinarias especializadas | 8.618,20 € |
| Total Costes Estructurales | 9.523,89 € |
| Costes Servicios y Suministros | 10.234,15 € |
| Materia prima | 11.496,92 € |
| Creación de, mantenimiento página web y difusión en redes sociales | 1.250,00 € |
| Campañas de conocimiento y concienciación en centros educativos | 1.500,00 € |
| Desarrollo de campañas de sensibilización y visitas familiares | 2.500,00 € |
| Programa de adopciones | 1.550,00 € |
| TOTAL | 50.834,66 € |

9



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

Costes empresa privada

| Costes | Anual |
|--|--------------------|
| Protocolos de acogimiento y estancia | 4.161,50 € |
| Intervenciones veterinarias especializadas | 8.618,20 € |
| Total Costes Estructurales | 9.523,89 € |
| Costes Servicios y Suministros | 10.234,15 € |
| Materia prima | 11.496,92 € |
| Creación de, mantenimiento página web y difusión en redes sociales | 1.250,00 € |
| Campañas de conocimiento y concienciación en centros educativos | 1.500,00 € |
| Desarrollo de campañas de sensibilización y visitas familiares | 2.500,00 € |
| Programa de adopciones | 1.550,00 € |
| TOTAL | 50.834,66 € |
| Gastos generales 1,5% | 762,52 € |
| Beneficio Industrial 6% | 3.050,08 € |
| TOTAL GENERAL | 54.647,26 € |

4.1.3 Resumen de costes

| Denominación | Coste Diputación | Coste Empresa |
|--------------|---------------------|---------------------|
| Personal | 128.464,70 € | 89.364,08 € |
| Otros | 50.834,66 € | 54.647,26 € |
| TOTAL | 179.299,36 € | 144.011,34 € |

4.1.4 ESTUDIO COMERCIAL DEL SERVICIO Y PREVISIÓN DE INGRESOS

Los ingresos serían igual para gestión directa o indirecta, dado el sistema de gestión previsto de contrato de servicios.

Con estos condicionantes, la previsión de ingresos resulta:

| Denominación | Ingresos |
|---------------------------|--------------|
| Gestión directa municipal | 143.505,43 € |
| Gestión indirecta privada | 143.505,43 € |

4.1.5 RESULTADO ECONÓMICO ESPERABLE DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

En estas condiciones (hipótesis anteriormente consideradas), el resultado previsto para la prestación del servicio será:

10



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

4.1.5.1 Resultado previsto para gestión directa

| | |
|--------------------|----------------------|
| COSTES PREVISTOS | 179.299,36 € |
| INGRESOS PREVISTOS | 143.505,43 € |
| RESULTADO PREVISTO | - 35.793,93 € |

4.1.5.2 Resultado previsto para gestión indirecta privada

| | |
|--------------------|-------------------|
| COSTES PREVISTOS | 144.011,34 € |
| INGRESOS PREVISTOS | 143.505,43 € |
| RESULTADO PREVISTO | - 505,91 € |

4.2 ASPECTOS DE TEORÍA ECONÓMICA A TENER EN CUENTA, A LA VISTA DE LOS ANTERIORES ANÁLISIS EXPUESTOS EN ESTA MEMORIA

A la vista de los datos y números expuestos hasta ahora, podría pensarse que la decisión de la gestión indirecta podría ser la opción de prestación del servicio más sostenible y eficiente, en los términos previstos por la normativa de régimen local (art. 85.2 LRBRL). No obstante, conviene hacer una serie de puntualizaciones previas.

Una de las derivadas de la crisis económico-financiera fue el uso del término incorrecto en el lenguaje económico-administrativo y lo que otrora fue tendencia privatizadora -motivada por la búsqueda de la eficacia, la eficiencia e, incluso, cobertura de necesidades financieras- se tornó favorable a la recuperación de la gestión directa, con argumentos que cuestionan la eficiencia y la equidad de la prestación privada.

Esta propensión, que se extendió cual ola después de las elecciones de 2015, parece haberse reducido y cedido antes los argumentos económicos y jurídicos que abogan por una valoración caso por caso de los servicios a rescatar.

4.2.1 Ventajas e inconvenientes de los distintos modelos de gestión de los servicios públicos locales.

Debemos partir del hecho de que la gestión de un centro de acogida de animales abandonados no es, en términos puramente jurídicos y comunitarios (de la Unión Europea), un servicio de interés general.

Sin embargo, la cruz de la moneda viene marcada por nuevos costes -no siempre computados- relacionados con el poder de mercado y de negociación del agente privado, a los que se añade la dificultad de seguimiento y control, así como la dependencia de algún operador, a veces único, que juega con la ventaja de que la administración se ha descapitalizado.

11



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

| Razones a favor de la privatización | Inconvenientes en contra de la privatización |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Permite salvar las restricciones fiscales y financieras que afectan a los presupuestos- Transforma las cargas fijas en variables- Se le presume mayor eficiencia e innovación.- Posibilidad de adaptar el tamaño y aprovechar las economías de escala, lejos de las rigideces administrativas locales. | <ul style="list-style-type: none">- Sistema puede pervertirse si la oferta se convierte en monopolística u oligopolística.- Costes de negociación o transacción.- Descapitalización de la administración pública- Dificultad de seguimiento y control para la administración |

Figura 1. Privatizaciones

A estas ventajas e inconvenientes no son ajenos los cambios en las nuevas formas de gestión pública, con innovaciones en el ámbito operativo y en las estructuras y relaciones de poder –internas y externas-.

Para completar los elementos de análisis que son determinantes a la hora de prestar servicios públicos, es preciso señalar que tienen un peso determinante también los agentes condicionantes institucionales de la provincia, el entorno y la estructura laboral de los contratados públicos. Con estos tres elementos, la elección de la alternativa puede moverse en un amplio rango de fórmulas entre una horquilla que avanza entre la gestión directa o la externalización, condicionadas por las opciones que hayan adoptado los entes colindantes y la existencia o no de alguna entidad supramunicipal que pueda prestar el bien o el servicio a proveer.

4.3 DETERMINACIÓN DE LA FORMA MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO

Una vez expuestos todos los aspectos que pueden influir en la forma más sostenible y eficiente de prestar el servicio de Refugio de Animales, evaluaremos cada una de las formas propuestas en base a estos aspectos, destacando en cada forma de gestión cuáles son los parámetros que lo hacen más eficiente y sostenible o, por el contrario, más gravoso o potencialmente perjudicial para los usuarios y gestores del servicio. Este análisis se realizará mediante un diagrama DAFO para detectar las fortalezas y debilidades de cada uno de los sistemas propuestos.

Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

4.3.1 ANÁLISIS DAFO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DIRECTA

| | | | |
|--------------------------------|---|--|----------------------------------|
| Debilidades del sistema | <ul style="list-style-type: none"> Los procedimientos para realizar mejoras o inversiones en el servicio son más lentos Poca agilidad en la toma de decisiones o realización de inversiones urgentes. No se transfiere el know-how de un concesionario del servicio, ni medios, ni tecnología nueva. La Diputación no dispone de mucha flexibilidad para la toma de decisiones urgentes. | <ul style="list-style-type: none"> El establecimiento de más medidas sociales de las permisibles puede llevar a la insostenibilidad del servicio. La organización del servicio puede requerir más apoyos de personal por la diferencia entre convenios y la imposibilidad de realizar determinadas tareas con el convenio de la Diputación. Si no se audita y vigila la eficiencia del servicio, pueden generarse pérdidas directas por falta de eficiencia o falta de control. El servicio puede quedarse anclado y obsoleto por falta de transferencia tecnológica. Una bajada de usuarios o una subida desproporcionada del coste de los recursos podría generar la insostenibilidad del servicio. | Amenazas del sistema |
| Fortalezas del sistema | <ul style="list-style-type: none"> Se garantiza el acceso al servicio equitativo al usuario. Mayor facilidad para mejorar la asequibilidad y establecer tarifas ventajosas para colectivos desfavorecidos. Mayor facilidad para establecer medidas que generen el bienestar de los usuarios y trabajadores. Creación de empleo directo en la localidad Transparencia en la gestión del servicio, mejora de la percepción social. Mayor facilidad para recibir subvenciones e inversiones autonómicas, estatales o fondos europeos. Las inversiones realizadas en las instalaciones suponen una mejora directa para el usuario y el usuario final. El objetivo de establecer un servicio de calidad primará por encima de obtener un servicio que maximice beneficios. La Diputación puede tener una mayor flexibilidad y conocimiento del servicio para modificar las tarifas. | <ul style="list-style-type: none"> Posible mejora en la conservación de las instalaciones al ser un beneficio directo para el usuario y los propios trabajadores. El personal que se incorpora al servicio, puede realizar otras tareas y reducir así la carga salarial del servicio. Una posible reducción de consumos o financiación directamente al usuario y a la Diputación. La Diputación tiene mayores facilidades para obtener subvenciones o financiación adecuadas para determinadas mejoras. El coste del servicio es menor para el usuario y podría ser todavía más implementando mejoras en la gestión. | Oportunidades del sistema |

4.3.2 ANÁLISIS DAFO DEL SISTEMA DE GESTIÓN INDIRECTA

| | | | |
|--------------------------------|--|--|-----------------------------|
| Debilidades del sistema | <ul style="list-style-type: none"> Las mejoras y/o actualizaciones en el servicio van contra beneficios, por lo que no se priorizarán. Toda inversión no recogida en contrato, conllevará la repercusión adicional de los gastos generales y beneficios del concesionario y deberá repercutirse en las tarifas de los usuarios o éste será insostenible. Las mejoras realizadas en consumos o eficiencia, no redundarán en el usuario final si no en el beneficio del operador. | <ul style="list-style-type: none"> Habría que dedicar recursos a la fiscalización y auditoría del servicio, lo que supondría un coste añadido para la Diputación. El objetivo de obtención de beneficios puede primar por encima del objetivo de establecer un servicio de calidad. Falta de transparencia en la prestación del servicio. Abandono del contrato en caso de insostenibilidad. | Amenazas del sistema |
|--------------------------------|--|--|-----------------------------|

13



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

| | | | |
|------------------------|--|--|---------------------------|
| Fortalezas del sistema | <ul style="list-style-type: none">• Transferencia del know-how del operador.• Transferencia del riesgo operacional.• Mayor agilidad en la realización de inversiones y toma de decisiones.• Mayor capacidad inversora en el servicio que la gestión directa.• Aplicación de economías de escala. | <ul style="list-style-type: none">• Pueden exigirse el destino de inversiones para mejorar edificios y servicios.• Las empresas del sector tienen departamentos especializados en desarrollo de sistemas eficaces de gestión que pueden realizar una mejora en la gestión sanitaria y ocupacional del servicio.• Las operadoras del sector disponen de tecnologías más avanzadas en el seguimiento y gestión del que podrían transferir a este servicio. | Oportunidades del sistema |
|------------------------|--|--|---------------------------|

5 ASPECTOS JURÍDICOS A LA VISTA DE LOS RESULTADOS EXPUESTOS

Partiendo de la conclusión propuesta en la presente memoria, a continuación, exponemos una serie de consideraciones jurídicas a considerar:

1. En cuanto a dicha normativa aplicable o marco jurídico, la Unión Europea da libertad a sus estados miembros para elegir la forma en que deban prestarse los servicios públicos. Por ello, la normativa comunitaria no influye en el procedimiento. Por contra, es la normativa nacional la que condiciona el procedimiento de privatización de los servicios públicos (especialmente desde la crisis económica que en 2011 provocó la reforma del artículo 135 de la Constitución). Así, recordemos que dicho artículo 135 consagró el principio de estabilidad presupuestaria, y fue además la causa de la aprobación en 2012 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF). A su vez esta LOEPSF fue el condicionante, en 2013, de la modificación de los artículos 85 y 86 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).
2. Estos artículos 85 y 86 de la LRBRL son los principales preceptos que tienen en cuenta todos los manuales para llevar a cabo el procedimiento de reversión de la gestión. Uno, el artículo 85.2, se refiere a la elección de la forma de gestión (directa o indirecta) del servicio público. El otro, el artículo 86.1, hace referencia al expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida cuando se va a implantar por primera vez una actividad económica a desarrollar por la iniciativa pública local.

Además, la decisión de ejercer por vez primera una iniciativa pública, y la parte económica justifican la necesidad de incluir en el expediente las consideraciones relativas a:

- artículo 85.2 LRBRL, para decidir sobre la forma de gestión del servicio

El expediente administrativo debe seguir el procedimiento que marca el tan citado artículo 85.2 de la LRBRL. Veamos qué dice el mismo:

14



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

“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 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. (...).”

En el documento redactado, se ha hecho un análisis comparativo de los pros y contras que tiene cada forma de gestión, así como de las repercusiones que cada opción tendría en términos de sostenibilidad y eficiencia. Y todo ello para terminar realizando, como se ha hecho una propuesta técnica acerca de cuál es la opción óptima de gestión:

- si la indirecta o
- la directa

Y es que, en cuanto a la prestación del servicio vía EPEL o vía Sociedad mercantil local, el artículo 85.2 no las prohíbe, pero limita su utilización, dado que *“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).”*

Es importante destacar que el legislador otorga cierto margen de discrecionalidad para elegir la forma de gestión del servicio público, y de ahí el análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) realizado en la presente memoria. Pero claro, tras la reforma de la Ley 7/1985 por Ley 27/2013, dicha discrecionalidad está fuertemente constreñida por el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en la utilización de los recursos públicos (artículos 3, 4 y 7 de la Ley Orgánica 2/2012, LOEPSF).

Así, tras la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), la libertad de opción entre las distintas formas de gestión de los servicios públicos pasa a estar muy condicionada por los principios de sostenibilidad y eficiencia que inspiran dicha LRSAL, puesto que es claro el tenor literal del artículo 85.2 cuando afirma que entre la gestión directa y la indirecta, *“los servicios públicos locales han de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente.”*

Llegados a este punto, hemos de preguntarnos qué quieren decir los tan mentados principios de sostenibilidad y eficiencia, puesto que no dejan de ser conceptos jurídicos indeterminados. Para objetivar

15



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

los mismos, debemos señalar que a ellos se refieren, respectivamente, los artículos 4.2 y 7.3 de la LOEPSF. Además, en términos económicos es ya tradicional distinguir entre eficacia (nivel de consecución de las metas y objetivos) y eficiencia (obtención de los resultados perseguidos al menor coste posible). No obstante, en términos de derecho positivo (art. 7 LOEPSF) la eficiencia está relacionada con la prestación de servicios públicos de calidad que, a la vez, sean sostenibles. Y dicha sostenibilidad puede definirse, según el artículo 4.2 de la LOESP, como *“la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial... Entendiéndose que existe sostenibilidad de la deuda comercial cuando el período medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.”*

En definitiva, y para finalizar ya con los requisitos materiales (antes de entrar a analizar los requisitos formales), debemos concluir que la normativa de régimen local no establece la preferencia entre las distintas formas de gestión.

Así, la sostenibilidad presente y futura de la concreta fórmula de prestación del servicio es esencial en la redacción de las presentes consideraciones jurídicas. Y ello porque la sostenibilidad deberá referirse no solo a la situación de la hacienda local en el momento concreto de la elección, sino en el futuro, mediante la preceptiva tramitación de un expediente (y su correspondiente memoria) que debe ser informado por el interventor municipal, antes de la aprobación plenaria.

Sin perjuicio de lo anterior, posteriormente esta Memoria Técnica deberá ser aprobada por el pleno corporativo, por mayoría simple. Y bastará la mayoría simple, pues el artículo 22.2.f) de la LRBRL así lo establece para: *“f) La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización”*.

6 CONCLUSIÓN

Existe la obligación por parte de los Municipios de la provincia de atender los requerimientos que establece la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, especialmente las competencias que atribuyen a los mismos su capítulo IV del título II, así como las reguladas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La Diputación de Cáceres quiere y debe dar respuesta a las demandas municipales de los ayuntamientos de la provincia, al tiempo que atiende los fines y competencias atribuidos a la entidad provincial en los artículos 31.2 y 36 Ley 7/1985.

La Diputación cuenta con un bien patrimonial de reciente construcción situado en la finca Haza de la Concepción que se encuentra en estado óptimo para su uso y que fue proyectado para el objeto de las prestaciones previstas en este estudio.

Con la puesta en funcionamiento del Refugio Provincial de Animales, ubicado en el término municipal de Malpartida de Plasencia y punto central de la geografía provincial, se da un paso adelante en la cooperación municipal, poniendo al servicio sus municipios un instrumento que ayuda a resolver el problema de la gestión de los perros vagabundos y al cumplimiento de la legislación vigente.

16



Miércoles, 16 de junio de 2021

ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA
MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL
REFUGIO DE ANIMALES DE HAZA DE LA CONCEPCIÓN.

Vistas y expuestas todas las consideraciones anteriores consideramos que:

1. Que el Servicio debe prestarse mediante gestión indirecta bajo la modalidad de contrato de servicios, de acuerdo con lo establecido en la LCSP, art. 17.
2. La prestación encomendada al contratista consistiría en desarrollar una actividad complementaria para el funcionamiento de la Administración, de forma que la empresa contratista no ejerce su actividad para los ciudadanos, sino directamente para aquella.
3. No se transfiere el riesgo y ventura propios de la explotación del servicio a cargo del contratista, ya que es la Administración la que recauda el importe del servicio prestado.
4. En el presente estudio se plantea mantener la titularidad, responsabilidad, dirección y coordinación de las tareas administrativas del Servicio de Refugio de animales, así como el servicio de recogida de animales y externalizar el resto de prestaciones mediante un contrato de servicios.
5. Debido a la alta especialización de servicios veterinarios, se considera que estos deben prestarse por profesionales y que incluirá la dirección técnica.
6. Con respecto al servicio de estancia y custodia y el servicio de sensibilización social, podrán prestarse conjuntamente con el anterior.
7. Desconocemos la demanda estacional necesaria para atender las necesidades concretas, por lo que, lo más prudente es licitar el servicio, estableciendo una prestación mínima de asesoramiento y supervisión, junto con un listado de servicios a realizar en las propias instalaciones del Refugio y, por otro lado, un cuadro de precios unitarios de actuaciones específicas a desarrollar en clínica especializada.
8. Por igual motivo no podemos trasladar al concesionario el riesgo operacional, puesto que la demanda se encuentra, en todo momento, supeditada a actuaciones administrativas sobre las que carece de influencia el prestador del servicio.

La fórmula propuesta, de prestación indirecta y externalizando los servicios prestados, permite mantener en manos de la Administración la titularidad del Refugio de Animales, así como la capacidad de dictar todo tipo de actos administrativos que permitan el normal funcionamiento del mismo. Téngase en cuenta que la prestación de servicio estará condicionada a la suscripción de los preceptivos convenios interadministrativos con los Ayuntamientos a los que se va a ofrecer los servicios y que la recaudación constituye ingresos de derecho público, objeto del preceptivo acto administrativo.

Queda en manos de la dirección, por tanto, de la Administración, la toma de decisiones sobre cuestiones que pudieran ser especialmente sensibles, como el inicio de expedientes de reintegro a Entidades Locales o la decisión sobre el futuro de los animales, su cesión, adopción e incluso, decidir su sacrificio.

En Cáceres, a fecha de firma electrónica del documento.

17



Miércoles, 16 de junio de 2021



ASUNTO: expediente para la determinación de la forma de prestación del servicio público de recogida de perros vagabundos

INFORME de INTERVENCIÓN y de SECRETARÍA

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 3.3.a) y 4.b.5º 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 (el funcionario de vicesecretaría que suscribe emite el presente informe por encargo de la persona titular de la secretaría general), en los artículos 213 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, así como el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, que atribuye al órgano interventor el ejercicio del control financiero, se emite conjuntamente el presente INFORME, con los siguientes

ANTECEDENTES:

PRIMERO.- Visto el expediente tramitado al efecto, y que consta de la siguiente documentación:

- Reglamento regulador de la utilización del refugio provincial de animales, aprobado inicialmente por el pleno de la Diputación de Cáceres en sesión ordinaria celebrada el día 29 de abril de 2021.
- El anuncio de exposición al público del reglamento por plazo de 30 días publicado en el BOP de fecha N° 0087, de 11 de mayo de 2021.
- El modelo de convenio de colaboración para la asunción por parte de la Diputación Provincial de Cáceres de las competencias para la prestación del servicio de competencia municipal de recogida de perros abandonados.
- La memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de dicho convenio de colaboración, emitida por el Sr. Director del Área de Medio Ambiente y Transición Ecológica.
- El estudio técnico-económico para la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestión del refugio provincial de animales, suscrito por el Sr. Director del Área de Hacienda y Asistencia a Entidades Locales con fecha 14 de mayo de 2021.

SEGUNDO.- De esta forma, desde la Dirección de Área de Medio Ambiente se ha trasladado el presente expediente. La propuesta de acuerdo a informar mediante el presente dice así, extractada (sic):

“Resultando que el Pleno de la Diputación Provincial de Cáceres, en sesión ordinaria celebrada en fecha 29 de abril de 2021, aprobó inicialmente el expediente para la aprobación inicial del “Reglamento regulador de la utilización



Miércoles, 16 de junio de 2021



del Refugio Provincial de Animales. Resultando que el expediente está expuesto al público por plazo de treinta días, mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia nº 0087, de fecha 11 de mayo de 2021.

Considerando que el expediente ha seguido la tramitación establecida en la legislación vigente...en relación a la determinación de la forma de gestión del nuevo servicio público a crear (servicio que no tiene carácter económico o repercutible a la ciudadanía, puesto que su coste será sufragado conjuntamente por la Excm. Diputación Provincial de Cáceres y por los Ayuntamientos que suscriban el correspondiente convenio interadministrativo).ç

A la vista de todo lo expuesto, se eleva al Pleno de esta Diputación, previo dictamen de la Comisión Informativa, la siguiente **PROPUESTA DE ACUERDO:**

PRIMERO.- Crear el servicio público de gestión del Refugio Provincial de Animales de la Diputación Provincial de Cáceres, que se regirá por lo dispuesto en el Reglamento regulador de su utilización una vez haya sido aprobado con carácter definitivo por el Pleno de la Diputación, en la modalidad de gestión indirecta, por ser ésta la forma más sostenible y eficiente de gestión, en los términos establecidos en el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

SEGUNDO.- Ordenar al Presidente que efectúe las comunicaciones correspondientes a los Ayuntamientos que quieran adherirse a la prestación del servicio público referenciado, mediante la suscripción del Convenio con la Diputación Provincial de Cáceres para la delegación de las competencias municipales sobre esta materia. (...)"

TERCERO.- Además, merece la pena extraer aquí parte del contenido del ESTUDIO TÉCNICO-ECONÓMICO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA FORMA MÁS SOSTENIBLE Y EFICIENTE DE GESTIÓN DEL REFUGIO DE ANIMALES. Se recomienda la lectura íntegra de dicho informe/estudio, que no reproduciremos aquí, pero sí resumiremos parte de su contenido.

Así, después de realizar un estudio comparativo (aproximado, pues estamos ante estimaciones) de los gastos e ingresos mediante la gestión indirecta e indirecta, se realiza una análisis D.A.F.O. (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Nos remitimos al mismo, así como a las cuantificaciones numéricas del informe/estudio técnico, del que extractamos (sic):

"Existe la obligación por parte de los Municipios de la provincia de atender los requerimientos que establece la Ley 5/2002, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, especialmente las competencias que atribuyen a los mismos su capítulo IV del título II, así como las reguladas por la Ley 7/1985..."

La Diputación de Cáceres quiere y debe dar respuesta a las demandas municipales de los ayuntamientos de la provincia, al tiempo que atiende los fines y competencias atribuidos a la entidad provincial en los artículos 31.2 y 36 Ley 7/1985.../...

Con la puesta en funcionamiento del Refugio Provincial de Animales, ubicado en el término municipal de Malpartida de Plasencia y punto central de la geografía provincial, se da un paso adelante en la cooperación municipal, poniendo al servicio sus municipios un instrumento que ayuda a resolver el problema de la gestión de los perros vagabundos y al cumplimiento de la legislación vigente. Vistas y expuestas todas las consideraciones anteriores consideramos que:

- *Que el Servicio debe prestarse mediante gestión indirecta bajo la modalidad de contrato de servicios, de acuerdo con lo establecido en la LCSP, art. 17.*
- *La prestación encomendada al contratista consistiría en desarrollar una actividad complementaria para el funcionamiento de la Administración, de forma que la empresa contratista no ejerce su actividad para los ciudadanos, sino directamente para aquella.*
- *No se transfiere el riesgo y ventura propios de la explotación del servicio a cargo del contratista, ya que es la Administración la que recauda el importe del servicio prestado.*



Miércoles, 16 de junio de 2021



- En el presente estudio se plantea mantener la titularidad, responsabilidad, dirección y coordinación de las tareas administrativas del servicio de refugio de animales, así como el servicio de recogida de animales y externalizar el resto de prestaciones mediante un contrato de servicios.
- Debido a la alta especialización de servicios veterinarios, se considera que estos deben prestarse por profesionales, y ello incluirá la dirección técnica.
- Con respecto al servicio de estancia y custodia y el servicio de sensibilización social, podrán prestarse conjuntamente con el anterior.
- Desconocemos la demanda estacional necesaria para atender las necesidades concretas, por lo que, lo más prudente es licitar el servicio, estableciendo una prestación mínima de asesoramiento y supervisión, junto con un listado de servicios a realizar en las propias instalaciones del Refugio y, por otro lado, un cuadro de precios unitarios de actuaciones específicas a desarrollar en clínica especializada.
- Por igual motivo no podemos trasladar al concesionario el riesgo operacional, puesto que la demanda se encuentra, en todo momento, supeditada a actuaciones administrativas sobre las que carece de influencia el prestador del servicio.
- La fórmula propuesta, de prestación indirecta y externalizando los servicios prestados, permite mantener en manos de la Administración la titularidad del Refugio de Animales, así como la capacidad de dictar todo tipo de actos administrativos que permitan el normal funcionamiento del mismo. Téngase en cuenta que la prestación de servicio estará condicionada a la suscripción de los preceptivos convenios interadministrativos con los Ayuntamientos a los que se va a ofrecer los servicios y que la recaudación constituye ingresos de derecho público, objeto del preceptivo acto administrativo.
- Queda en manos de la dirección, por tanto, de la Administración, la toma de decisiones sobre cuestiones que pudieran ser especialmente sensibles, como el inicio de expedientes de reintegro a Entidades Locales o la decisión sobre el futuro de los animales, su cesión, adopción e incluso, decidir su sacrificio."

Visto lo cual, se emite informe, considerando aplicables los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

PRIMERO.- La legislación aplicable viene determinada, fundamentalmente, por:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.
- Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP/2017).

SEGUNDO.- El artículo 36.1.c) de la LRBRL preceptúa que, con carácter general, es competencia propia de la Diputación la prestación de servicios de carácter supramunicipal y, en su



Miércoles, 16 de junio de 2021



caso, supracomarcal, asignándole las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios. Asimismo, el artículo 36.1.a) en relación con el artículo 31.2.a) de la LRBRL, establece que la Diputación Provincial de Cáceres tiene atribuida la misión de asegurar la prestación integral y adecuada en todo su territorio de los servicios de competencia municipal, entre los que se encuentra la protección de la salubridad pública, que se configura como una competencia propia de los municipios en virtud de lo dispuesto en el artículo 25.2.j) del mismo cuerpo legal.

A este respecto, la existencia de perros abandonados, sueltos, vagabundos, incontrolados y cimarrones, evidencia un problema higiénico-sanitario, donde los municipios tienen competencia (art. 25.2 de la LRBRL), pero quizá no tienen capacidad de gestión y medios suficientes para ejercer tal competencia. Por ello, **se estima conforme a derecho la asistencia, a través de gestión convenida** (para la delegación de la competencia correspondiente), **con la Diputación de Cáceres.**

Como consecuencia de ello, y según consta en el expediente de referencia (sic): “...los servicios que se van a prestar en el refugio provincial de animales y que se hallan relacionados con la recogida, alojamiento, manutención y entrega de perros abandonados en la provincia de Cáceres, son servicios que necesariamente han de prestarse, y dicha prestación será siempre más eficaz, eficiente, económica y de mayor calidad si se realiza a través de un único cauce/gestor; esto es, la Diputación Provincial de Cáceres, que si la llevan a cabo múltiples Municipios a los que, por su reducido presupuesto y capacidad de gestión, les resultaría inviable dicha prestación.../... Así pues, resulta necesaria la creación del servicio público de gestión del refugio provincial de animales de la Diputación Provincial de Cáceres, en la modalidad de gestión indirecta, por ser ésta la forma más sostenible y eficiente de gestión, en atención a lo dispuesto en el artículo 85.2 de la LRBRL...”

En este sentido, el artículo 18.2 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, establece que el ejercicio de las facultades y funciones derivadas de las competencias propias municipales, especialmente de aquellas relativas a la gestión de servicios públicos, podrá llevarse a cabo por el propio municipio o a través de fórmulas asociativas previstas en la legislación vigente, pudiendo también ser ejercidas tales competencias a través de delegación a las Diputaciones provinciales, tal y como recoge el apartado 3º del citado precepto. Por su parte, el artículo 23 de la Ley 3/2019, regula la encomienda de gestión y la delegación de competencias, como instrumentos jurídicos a través de los cuales los municipios extremeños pueden encomendar la gestión de actividades de carácter material o técnico derivadas de sus competencias propias a las Diputaciones provinciales.

TERCERO.- Con respecto al cumplimiento de lo previsto en los artículos 47 a 53 de la LRJSP, analizado el texto del borrador del Convenio a suscribir en un futuro con los ayuntamientos, quiere destacarse lo siguiente. El plazo de vigencia previsto para el convenio es de 20 años. A este respecto conviene señalar que, si bien el artículo 49.h.1º) de la Ley 40/2015 dispone que “los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años (...)”, el plazo de vigencia se estima conforme a derecho por aplicación de lo dispuesto en el artículo 23.9 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, que establece que “Atendiendo a las finalidades de mejora de la eficiencia en la gestión y de sostenibilidad financiera que especialmente cumplen, los convenios suscritos para la delegación de competencias establecidos en el presente artículo no estarán sometidos al límite temporal



Miércoles, 16 de junio de 2021



determinado por el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Cada convenio, atendiendo a las funciones delegadas, establecerá el periodo de vigencia que sea aplicable en cada caso, no pudiendo tener en ningún caso carácter indefinido”.

CUARTO.- Corresponde al Pleno de la Diputación Provincial (art. 33.2.ñ) de la LRBRL) la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio, y por mayoría absoluta (artículo 47.2.k) de la LRBRL).

QUINTO.- Importante: deberá tenerse en cuenta que la aprobación de la determinación de forma de gestión del servicio deberá publicitarse (¡que no someterse a información pública!) tras el correspondiente acuerdo plenario, mediante la publicación de anuncio en el B.O.P. Explicamos esto a continuación, de forma extensa.

La Unión Europea da libertad a sus estados miembros para elegir la forma en que deban prestarse los servicios públicos. Por contra, es la normativa nacional la que condiciona el procedimiento de determinación de la forma de prestación de los servicios públicos (especialmente desde la crisis económica que en 2011 provocó la reforma del artículo 135 de la Constitución). Así, recordemos que dicho artículo 135 consagró el principio de estabilidad presupuestaria, y fue además la causa de la aprobación en 2012 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF). A su vez esta LOEPSF fue el condicionante, en 2013, de la modificación de los artículos 85 y 86 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

Este artículo 85 de la LRBRL son los principales preceptos que tienen en cuenta todos los manuales para llevar a cabo el procedimiento de determinación de la forma de gestión (directa o indirecta) de un servicio público. Uno, el artículo 85.2, se refiere a la elección de la forma de gestión (directa o indirecta) del servicio público. En efecto, el expediente administrativo deberá seguir el procedimiento, no exento de complejidad, que marca el tan citado artículo 85.2 de la LRBRL. Veamos qué dice el mismo:

“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



Miércoles, 16 de junio de 2021



planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, 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. (...)

A continuación, pasamos a desmenuzar este artículo 85.2, pues el mismo contiene numerosos presupuestos a tener en cuenta en el procedimiento de determinación de la forma de prestación de un servicio, presupuestos tanto de fondo como de forma. Por ello, dividiremos dichos requisitos de la decisión (sobre la más adecuada forma de gestión) en materiales y requisitos formales. Entre los primeros estará la motivación de la decisión (que elija entre gestión indirecta y directa). Además, si se opta por la gestión directa (que no es el caso), habrá que motivar adicionalmente si la forma escogida conlleva la creación de un ente instrumental de régimen público-privado (bien una empresa pública o bien una sociedad mercantil pública). Y en cuanto a los requisitos formales analizaremos toda la documentación e informes que, según el citado artículo 85.2 LRBRL, deben aportarse al expediente de determinación del servicio.

Comenzaremos por los requisitos materiales o cuestiones de fondo. Así, la Diputación provincial ha motivado ya porque dicha gestión directa es “más sostenible y eficiente” que la gestión indirecta. Esta motivación, desde un punto de vista formal, está contenida en la Memoria (o informe técnico económico del Director de Área) justificativa a que hace referencia el propio artículo 85.2 de la LRBRL. En dicho documento se hace un análisis comparativo de los pros y contras que tiene cada forma de gestión, así como de las repercusiones que cada opción tendría en términos de sostenibilidad y eficiencia. Y todo ello para terminar realizando una propuesta técnica al Pleno de la Corporación Local acerca de cuál es la opción óptima de gestión.

Es importante destacar que el legislador otorga cierto margen de discrecionalidad para elegir la forma de gestión del servicio público. Pero claro, tras la reforma de la Ley 7/1985 por Ley 27/2013, dicha discrecionalidad está fuertemente constreñida por el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en la utilización de los recursos públicos (artículos 3, 4 y 7 de la Ley Orgánica 2/2012, LOEPSF).

Así, tras la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), la libertad de opción entre las distintas formas de gestión de los servicios públicos pasa a estar muy condicionada por los principios de sostenibilidad y eficiencia que inspiran dicha LRSAL, puesto que el tenor literal del artículo 85.2 afirma que entre la gestión directa y la indirecta, “*los servicios públicos locales han de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente.*”

Llegados a este punto, hemos de preguntarnos qué quieren decir los tan mentados principios de sostenibilidad y eficiencia, puesto que no dejan de ser conceptos jurídicos indeterminados. Para objetivar los mismos, debemos señalar que a ellos se refieren, respectivamente, los artículos 4.2 y 7.3 de la LOEPSF. Además, en términos económicos es ya tradicional distinguir entre eficacia (nivel de consecución de las metas y objetivos) y eficiencia (obtención de los resultados perseguidos al menor coste posible, o el tan manido eslogan político de “hacer más con menos”). No obstante, en términos de derecho positivo (art. 7 LOEPSF) la eficiencia está relacionada con la prestación de servicios públicos de calidad que, a la vez, sean sostenibles. Y dicha sostenibilidad puede definirse, según el



Miércoles, 16 de junio de 2021



artículo 4.2 de la LOESP, como *“la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial... Entendiéndose 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 de morosidad.”*

Esta libertad de opción condicionada (por la eficiencia y sostenibilidad) que tienen las entidades locales para decidir la forma (directa o indirecta) en que deben prestarse sus servicios públicos ha sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) nº 41/2016, cuando desestimó que el artículo 85.2 LRBRL vulnerase la autonomía local, declarando que dicho precepto *“condicional la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. No pueden ponerse reparos a la previsión de un informe del interventor local que valore la sostenibilidad financiera... pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el artículo 31.2 de la CE.”*¹

Es decir, que los tan repetidos principios de sostenibilidad y eficacia condicionan la decisión sobre la remunicipalización de los servicios, pero no hasta el punto de que el acuerdo del pleno de la corporación local pierda su carácter discrecional. No obstante, y como ya afirmaba la sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 4 de julio de 1986, *“la discrecionalidad no ha sido jamás la posibilidad de decidir libérrimamente, sin atenerse a ninguna regla o criterio objetivo. Esto último es arbitrariedad, siendo discrecionalidad y arbitrariedad conceptos antagónicos...”* Por ello, en ejercicio de su autonomía local, la entidad local deberá motivar la elección de la forma de gestión siguiendo criterios de eficiencia y sostenibilidad, pero sin que ello anule completamente su margen de discrecionalidad.²

Además, el Consejo de Estado avala tal discrecionalidad de la corporación local a la hora de elegir la forma de gestión. Así, en su dictamen nº 338/2014 (relativo al conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la LRSAL), al declarar que: *“... la eficiencia en la gestión de los servicios públicos no obliga a optar por la forma de gestión que suponga una menor inversión, sino por aquella que permita conseguir la mejor relación entre los costes previstos y los resultados esperados, dentro de un escenario de sostenibilidad financiera de la Hacienda local en su conjunto”*. Por ello, decimos nosotros, a la hora de decidirse la remunicipalización del servicio han de evaluarse no sólo los costes, sino también la necesaria calidad del servicio, debiéndose tener en cuenta no únicamente factores económicos.

¹ Pese al tenor de esta STC nº 41/2016, que afirma que con tras la modificación del artículo 85.2 LRBRL, las entidades locales (EELL) siguen *“conservando amplios espacios de opción organizativa de sus servicios públicos”*, algunos autores consideran que las EELL ya no tienen libertad para elegir la forma de gestión de sus servicios, pues los principios de sostenibilidad y eficiencia han hecho que la decisión ya no sea discrecional. Sin embargo, no parecen compartir dicha tesis los órganos jurisdiccionales, cuando han evaluado la decisión discrecional del Ayuntamiento de Valladolid al reinternalizar su servicio de abastecimiento de agua potable. Así, la sentencia nº 60/2018, de 9 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo (JCA) nº 4 de Valladolid; sentencia confirmada por la STSJ de Castilla y León nº 1005/2018, de 13 de noviembre. También válida la discrecionalidad técnica en la reinternalización del servicio de recogida de residuos de Grado, la STSJ de Asturias nº 160/2018, de 26 de febrero.

² Y esta discrecionalidad debe ser entendida, tal y como declara la STS de 1 de junio de 1999 (rec. 6767/1993), como *“la posibilidad de elegir entre un abanico de opciones, permitiendo su ejercicio una pluralidad de soluciones justas... por lo que el ejercicio de una potestad discrecional presupone una opción entre varias posibles y una “razonabilidad” en un marco socio-cultural determinado...”*



Miércoles, 16 de junio de 2021



En este sentido, en el Auto nº 32/2017, del JCA nº 4 de Valladolid (que desestimó la medida cautelar de paralizar el acuerdo del Ayuntamiento por el que se asumiría la gestión del agua mediante una Entidad Pública Empresarial, EPE), el magistrado Mozo Amo declaró que: “... *El interés público, es decir el de la Corporación gobernada por quien, tras la celebración de unas elecciones, ha obtenido la mayoría suficiente para adoptar las decisiones correspondientes sobre la gestión del servicio público y hacer efectivas las opciones con las que ha concurrido a las elecciones locales. Este interés, necesariamente, tiene que ser tenido en cuenta, porque es consustancial al régimen democrático aplicable a los Ayuntamientos...*”

En definitiva, y para finalizar ya con los requisitos materiales (ante de entrar a analizar los requisitos formales), debemos concluir que la normativa de régimen local no establece la preferencia entre las distintas formas de gestión.

En cuanto a los requisitos formales del expediente, ya hemos apuntado que tras la modificación de los artículos 85 y 86 de la LRBRL (por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), el procedimiento a seguir para determinar la forma de gestión de un servicio público no es el procedimiento del artículo 86.1 de la LRBRL, sino el procedimiento del artículo 85.2 de la LRBRL.

Hemos visto qué no es preceptivo tramitar. Ahora despiecemos qué requisitos formales sí serán precisos. Así, es necesario aportar al expediente de determinación los documentos exigidos por el artículo 85.2 LRBRL. Así, la Memoria justificativa del asesoramiento recibido, se elevará a pleno para su aprobación. **Tras su aprobación plenaria, dicha memoria y demás informes “deberán ser publicitados” en el diario oficial correspondiente;** pero ello no equivale a que deban someterse a un período de información pública (con su aprobación inicial y, si hubiera alegaciones, su aprobación definitiva). Por ello, aconsejamos que al acuerdo plenario a adoptar se añada (sic):

“TERCERO. Publicitar en el B.O.P. de Cáceres la adopción del presente acuerdo plenario, que determina la forma de prestación del servicio.”

SEXTO.- Recapitulemos. Considerando que la normativa precitada establece que las entidades locales pueden acordar la creación del servicio público local y aprobar el Reglamento por el que se regule antes de empezar a prestarlo. Considerando que la competencia para la aprobación del expediente es del Pleno, requiriendo mayoría absoluta la determinación de la forma de prestación del servicio (art. 47.2.k) de la LRBRL). Considerando que el expediente instruido ha sido tramitado conforme prescribe la legislación aplicable, procede su toma en consideración por el Pleno de esta Diputación, de conformidad con lo previsto en el Texto Refundido de las disposiciones legales Vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y fundamentos jurídicos, los que suscriben elevan la siguiente

CONCLUSIÓN

8



Miércoles, 16 de junio de 2021



Se informa favorablemente la propuesta de acuerdo a someter a pleno, por no contener infracción normativa relevante teniendo en cuenta los preceptos mencionados. Por ello, no existe inconveniente legal para la aprobación del mismo.

Es criterio de los informantes, que se someten a cualquier otro mejor fundado en derecho. No obstante, el órgano competente decidirá.

Cáceres, a fecha de la firma electrónica

EL INTERVENTOR,

EL VICESECRETARIO,

Fdo.: Andrés López Sánchez

Fdo.: Álvaro Casas Avilés.

A LA ILMO. SR. PRESIDENTE DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CÁCERES



Miércoles, 16 de junio de 2021



DIPUTACIÓN DE CÁCERES

**PROPUESTA DE
ACUERDO/ DICTAMEN**

Vistos los antecedentes que obran en el expediente de su razón, como anexo al Informe emitido tiene a bien proponer a la *Comisión de Hacienda y Asistencia a Entidades Locales*, y en su caso al Pleno la adopción del siguiente:

DICTAMEN/ACUERDO

Visto el expediente tramitado al efecto, y que consta de la siguiente documentación:

- Reglamento regulador de la utilización del refugio provincial de animales, aprobado inicialmente por el pleno de la Diputación de Cáceres en sesión ordinaria celebrada el día 29 de abril de 2021.
- El anuncio de exposición al público del reglamento por plazo de 30 días publicado en el B.O.P. de fecha N° 0087, de 11 de mayo de 2021.
- El modelo de convenio de colaboración para la asunción por parte de la Diputación Provincial de Cáceres de las competencias para la prestación del servicio de competencia municipal de recogida de perros abandonados.
- La memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de dicho convenio de colaboración, emitida por el Sr. Director del Área de Medio Ambiente y Transición Ecológica.
- El estudio técnico-económico para la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestión del refugio provincial de animales, suscrito por el Sr. Director del Área de Hacienda y Asistencia a Entidades Locales con fecha 14 de mayo de 2021.
- El informe conjunto de la vicesecretaría y de la intervención General de la Diputación, de fecha 18 de mayo de 2021.



Miércoles, 16 de junio de 2021

Considerando los fundamentos de hecho y de derecho que se deducen de las propuestas e informes aludidos (y que constan en el expediente), entre otros, los siguientes:

Primero.- El artículo 36.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL) preceptúa que, con carácter general, es competencia propia de la Diputación la prestación de servicios de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial, asignándole las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios.

Segundo.- Asimismo, el artículo 36.1.a) en relación con el artículo 31.2.a) de la LRRL, establece que la Diputación Provincial de Cáceres tiene atribuida la misión de asegurar la prestación integral y adecuada en todo su territorio de los servicios de competencia municipal, entre los que se encuentra la protección de la salubridad pública, que se configura como una competencia propia de los municipios en virtud de lo dispuesto en el artículo 25.2.j) del mismo cuerpo legal.

A este respecto cabe destacar que la existencia de perros abandonados, sueltos, vagabundos, incontrolados y cimarrones, evidencia un problema higiénico-sanitario, en cuanto que éstos perros sobreviven en condiciones muy deficientes y representan un alto riesgo potencial para la salud humana, ya que, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), los perros incontrolados, desde un punto de vista sanitario, son los animales que mayor número de enfermedades pueden transmitir al hombre, citándose como las más peligrosas, aunque no las únicas, la rabia y la hidatidosis; además de este riesgo sanitario, representan una amenaza para la seguridad de las personas y, en el medio rural, debe añadirse el perjuicio económico que pueden ocasionar en los casos de ataques a cabañas ganaderas y a animales de renta.

Como consecuencia de ello, los servicios que se van a prestar en el refugio provincial de animales y que se hallan relacionados con la recogida, alojamiento, manutención y entrega de perros abandonados en la provincia de Cáceres, son servicios que necesariamente han de prestarse, y dicha prestación será siempre más eficaz, eficiente, económica y de mayor calidad si se realiza a través de un único cauce/gestor, esto es, la Diputación Provincial de Cáceres, que si la llevan a cabo múltiples Municipios a los que, por su reducido presupuesto y capacidad de gestión, les resultaría inviable dicha prestación.



Miércoles, 16 de junio de 2021

Así pues, resulta necesaria la creación del servicio público de gestión del refugio provincial de animales de la Diputación Provincial de Cáceres, en la modalidad de gestión indirecta, por ser ésta la forma más sostenible y eficiente de gestión, en atención a lo dispuesto en el artículo 85.2 de la LRBRL, tal y como queda acreditado en el estudio técnico-económico elaborado por el Área de Hacienda y Asistencia a Entidades Locales.

Tercero.- Por su parte, el artículo 18.2 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, establece que el ejercicio de las facultades y funciones derivadas de las competencias propias municipales, especialmente de aquellas relativas a la gestión de servicios públicos, podrá llevarse a cabo por el propio municipio o a través de fórmulas asociativas previstas en la legislación vigente, pudiendo también ser ejercidas tales competencias a través de delegación a las Diputaciones provinciales, tal y como recoge el apartado 3º del citado precepto.

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 3/2019, regula la encomienda de gestión y la delegación de competencias, como instrumentos jurídicos a través de los cuales los municipios extremeños pueden encomendar la gestión de actividades de carácter material o técnico derivadas de sus competencias propias a las Diputaciones provinciales.

Por las consideraciones expuestas, visto el expediente tramitado y de conformidad con el dictamen emitido por la Comisión Informativa correspondiente, se adopta el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO.- *Crear el servicio público de gestión del Refugio Provincial de Animales de la Diputación Provincial de Cáceres, que se regirá por lo dispuesto en el Reglamento regulador de su utilización una vez haya sido aprobado con carácter definitivo por el Pleno de la Diputación, en la modalidad de gestión indirecta, por ser ésta la forma más sostenible y eficiente de gestión, en los términos establecidos en el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*

SEGUNDO.- *Ordenar al Presidente que efectúe las comunicaciones correspondientes a los Ayuntamientos que quieran adherirse a la prestación del servicio público referenciado, mediante la suscripción del Convenio con la Diputación Provincial de Cáceres para la delegación de las competencias municipales sobre esta materia.*



Miércoles, 16 de junio de 2021

TERCERO.- Publicitar en el B.O.P. de Cáceres la adopción del presente acuerdo plenario, que determina la forma de prestación del servicio.

CUARTO.- Comunicar el Acuerdo a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma dentro del plazo de los seis días siguientes a su aprobación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 196.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

QUINTO.- Notificar el presente Acuerdo a los interesados, con indicación de los recursos que procedan.

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 88.3º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se hace constar que la presente Resolución es definitiva en vía administrativa y frente a la misma puede interponerse, en el plazo de dos meses a partir de su recepción, recurso contencioso-administrativo ante los juzgados de lo contencioso-administrativo de Cáceres o, con carácter potestativo, Recurso de Reposición ante la Presidencia, en el plazo de un mes a partir de su notificación; todo ello sin perjuicio de la interposición de cualquier otro que estime procedente.

No obstante, la Comisión de Hacienda y Asistencia a Entidades Locales resolverá lo que estime más conveniente para los intereses provinciales.

En Cáceres, a fecha de la firma electrónica.

