



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León  
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil  
C/ Santiago Alba, 1  
47008 - VALLADOLID

**Expediente: 87/2022**

**Asunto: Condiciones de prestación del servicio público de atención de llamadas de emergencia 112 en la Comunidad de Castilla y León / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará V.I. en la queja se hace alusión al servicio de emergencias 112, sobre el cual se manifiesta que *“a raíz de la publicación de los pliegos de condiciones que regirán el servicio a partir del 1 de mayo de 2022, creemos que dichos pliegos empeoran las condiciones laborales de la plantilla, eliminando mejoras que estaban reflejadas en los anteriores todavía en vigor. Además, las partidas presupuestarias no se corresponden con el salario que cobra parte de la plantilla ni con el indicado en convenio”*.

Según manifestaciones del autor de la queja, se solicita nuestra intervención con la finalidad de:

- *“Que investiguen el sistema de adjudicación económica donde se pagan, (...), salarios por encima de los precios que figuran en el convenio colectivo a una parte del servicio, existiendo un lucro directo de la empresa adjudicataria que es la que decide dichos salarios individuales. Es decir, la empresa pacta un salario que luego abona con dinero público la administración.*

- *Que se solicite el estudio pormenorizado donde se justifica la decisión de subcontratar el servicio de emergencias, que entendemos habrá realizado la*



*administración para basar su decisión de externalizar este servicio, frente a la gestión directa del mismo.*

*- A la Administración un mayor control sobre las condiciones socio-laborales de los trabajadores de Emergencias 112”.*

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:

*«Sobre los puntos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja, se informa a la Procuraduría del Común lo siguiente:*

***1. Informe sobre la veracidad y constancia de los hechos expuestos en la queja por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.***

*En este punto se altera el orden de las manifestaciones del autor de la queja para más fácil comprensión por parte de esa Institución.*

***- Sobre la gestión indirecta del servicio de atención de llamadas de emergencia 1-1-2 en Castilla y León.***

*La Comunidad de Castilla y León se constituyó en entidad prestataria del servicio 1-1-2 por Acuerdo de 16 de octubre de 1997, de la Junta de Castilla y León, en cumplimiento del Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se incorporó a la normativa europea la Decisión 91/396/CEE del Consejo de las Comunidades europeas de 29 de julio de 1991.*

*Posteriormente, se reguló este servicio por el Decreto 302/1999, de 2 de diciembre, el cual determina la forma de gestión del servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 1-1-2 y organiza dicho servicio. En este decreto se concretan las prestaciones que dicho servicio debe facilitar a la ciudadanía, sin perjuicio de la forma de gestión que pudiera establecer la administración.*

*Por Orden IYJ/838/2009, de 7 de abril, en desarrollo del Decreto 302/1999, de 2 de diciembre, se determina la forma de gestión del servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 1-1-2, y se organiza dicho servicio. En el artículo 1 de esta Orden, se dispone:*

***1. El servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico único europeo 1-1-2 se gestionará por la Administración de la Comunidad de***



*Castilla y León de forma indirecta y tendrá la naturaleza de contrato administrativo especial adjudicado mediante procedimiento abierto.*

*2. La dirección del objeto del contrato corresponde al director de la Agencia de Protección Civil y Consumo -en la actualidad Agencia de Protección Civil- quien ejercerá las competencias de dirección, coordinación, control y supervisión del servicio público, asistido por el equipo técnico que designe y el servicio Castilla y León 1-1-2.*

*El servicio 1-1-2 tiene la consideración de servicio esencial para la asistencia ciudadana a los efectos de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León, en tanto que forma parte de la organización de la Agencia de Protección Civil y tiene por objeto la protección, asistencia y socorro de las personas, los bienes y el medio ambiente en la Comunidad de Castilla y León.*

*Según el artículo 36 a) de dicha ley, son servicios esenciales de asistencia ciudadana aquellos cuyas funciones y actividades son prestadas por una Administración, de forma directa o indirecta, cuya concurrencia es necesaria en las situaciones de emergencia, dada su disponibilidad permanente, pluridisciplinaridad o especialidad.*

*Con este marco normativo, el servicio de atención de llamadas de urgencia y emergencia 1-1-2 en la Comunidad de Castilla y León se viene prestando de forma indirecta a través de sucesivas contrataciones públicas.*

*El mejor estudio que los poderes públicos pueden realizar para decidir sobre la forma de gestión de un servicio público es el que tiene por objeto analizar el grado de satisfacción que la ciudadanía muestra con la prestación del servicio público. De esta forma, anualmente se analizan los datos derivados de la encuesta de calidad que se realiza a las personas que hacen uso del servicio 1-1-2 para medir el nivel de satisfacción y poder introducir las mejoras necesarias en caso de que haya una bajada en la apreciación positiva del servicio respecto del año anterior. Todos los análisis anuales realizados hasta 2020 -en estos momentos se están procesando los datos correspondientes a 2021- muestran la valoración positiva que de este servicio hacen las personas usuarias, no solo respecto a los servicios prestados sino también en relación a los profesionales que colaboran en la prestación del mismo.*

DATOS DE LA ENCUESTA CALIDAD	2019	2020
Satisfacción con el tiempo de respuesta	97,9%	98,3%
Satisfacción con el trato recibido por el operador	99,6%	99,6%
Volverían a hacer uso del servicio en caso de necesidad	100,0%	99,9%
Alto nivel de confianza en el Servicio 112	99,4%	99,3%



*Cabe destacar que para realizar esta encuesta para el año 2.020, la población estaba compuesta por 42.000 llamadas válidas. La muestra, formada por 4889 llamadas, fue suficiente para asegurar, con un nivel de confianza del 95% y margen de error del 3%, que los resultados obtenidos pueden extrapolarse a la totalidad de los usuarios del Servicio de Atención de Emergencias 1-1-2 para ese año. De este número, finalmente se pudo contactar con los alertantes en un 42%, es decir, con 2.059.*

*En cuanto a las quejas que genera la prestación del servicio 1-1-2, en 2020 se gestionaron 302.414 incidentes de los cuales derivaron 13 expedientes de queja, es decir, un 0,0042%, de las cuales 7 correspondieron al servicio prestado por la empresa adjudicataria y 6 fueron debidas a las actuaciones de otros organismos que se activan para la resolución del incidente.*

*En 2021 se resolvieron 307.242 incidentes que generaron 20 expedientes de queja, es decir, un 0,0065%, de las cuales 7 correspondieron al servicio prestado por la empresa adjudicataria y 13 derivaron de las actuaciones de alguno de los organismos activados.*

*La conclusión es clara, a día de hoy la gestión indirecta del servicio por medio de un contrato abierto de servicios garantiza su prestación eficaz y homogénea en todo el territorio de la Comunidad y el funcionamiento integrado y coordinado del citado servicio público bajo el control y la dirección de los poderes públicos.*

*Por otro lado, como se desprende del análisis de satisfacción comentado, en la valoración positiva que del servicio hace la ciudadanía tiene un peso considerable el desempeño del trabajo por un personal que ha adquirido un grado de especialización muy elevado en la gestión de las emergencias, gracias a que la normativa laboral obliga a la subrogación del mismo en los sucesivos contratos administrativos y su integración en la empresa adjudicataria de cada nuevo contrato que la Administración haya de formalizar, convirtiéndose en un valor añadido del que la Administración se vería obligada a prescindir si el servicio se configurara como servicio público de gestión directa, ya que en este caso, el personal actualmente adscrito por la empresa adjudicataria a la prestación del servicio, no tendría garantizada su continuidad en el empleo, debiendo, en su caso, participar en los procesos de acceso al empleo público que se convocaran al efecto regidos por los principios de igualdad, mérito y capacidad. Además, habría que tener en cuenta que en este último caso los sucesivos concursos de traslados entre personal de la administración conllevarían una continua salida de personas del servicio 1-1-2 y consecuentemente de talento y conocimiento, no asegurándose su reposición en todos los casos, al menos de forma inmediata, lo que conllevaría un grave riesgo de incumplimiento en la prestación del servicio.*

*Finalmente, añadir que la gestión indirecta del servicio de gestión de llamadas 1-1-2 es la forma de gestión que se impone en la mayoría de las CCAA (Andalucía, Aragón,*



*Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Ciudad Autónoma de Melilla, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, País Vasco y Región de Murcia), principalmente en aquellas con características geográficas y socioeconómicas similares a Castilla y León como son aquellas con varias provincias, extensos territorios, elevado número de núcleos y población; o dispersión geográfica, entre otros.*

***- Sobre la investigación del sistema de adjudicación económica donde se pagan (...) salarios por encima de los precios que figuran en el convenio colectivo a una parte del servicio, existiendo un lucro directo de la empresa adjudicataria que es la que decide dichos salarios individuales. Es decir, la empresa pacta un salario que luego abona con dinero público la administración.***

*El servicio 1-1-2 de Castilla y León se presta actualmente en ejecución del contrato de “Adecuación, Explotación y Mantenimiento del Servicio Público de Atención de llamadas de Urgencia y Emergencia 1-1-2 en la Comunidad de Castilla y León”.*

*La Consejería de Fomento y Medio Ambiente formalizó este contrato con la empresa “UTE GRUPO NORTE AGRUPACIÓN EMPRESARIAL DE SERVICIOS, S.L - TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U”. El 27 de abril de 2018 por una cuantía de 15.601.355,53 €. El periodo de ejecución era de 24 meses desde la formalización, es decir desde el 1 de mayo de 2018 hasta el 30 de abril de 2020 (incluidas las prórrogas legalmente previstas).*

*Tras el concurso de acreedores de la entidad GRUPO NORTE AGRUPACIÓN EMPRESARIAL DE SERVICIOS, S.L, y la tramitación del oportuno expediente administrativo, según lo previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, el contrato se está prestando en la actualidad por la UTE ILUNION EMERGENCIAS-TELEFÓNICA 1-1-2.*

*Estando próxima la finalización del contrato, en la actualidad la Consejería de Fomento y Medio Ambiente está tramitando el procedimiento de contratación de la explotación operativa de las salas de atención de llamadas del centro de emergencias 1-1-2 de Castilla y León cuyo objeto es establecer las condiciones operativas, técnicas y de calidad de prestación del servicio de explotación operativa de recepción y atención de llamadas de emergencia del Centro de Emergencias 1-1-2 de Castilla y León. El presupuesto de licitación es de 12.596.480,16 € y la duración prevista es de 32 meses desde el 1 de mayo de 2022 o fecha en la que se firme el contrato.*

*En el pliego de cláusulas administrativas particulares se prevé la obligación de la empresa adjudicataria de subrogarse como empleador del personal que actualmente presta el servicio. Por este motivo el órgano de contratación debe facilitar a los licitadores la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecta la subrogación, pues esa información resulta necesaria para que los*



*licitadores puedan realizar una exacta evaluación de los costes laborales que implicará la subrogación. La empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato que se licita es la que está obligada a proporcionar la información anteriormente referida al órgano de contratación.*

*En cumplimiento del artículo 130 LCSP, como parte de la información la empresa que actualmente presta el servicio deberá aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación.*

*La publicación de estos datos en la plataforma de contratación pública le ha permitido al/a la autor/a de la queja acceder a los salarios individuales anonimizados de los trabajadores del 1-1-2, trasladando a esa Institución su juicio de valor de que se pagan salarios por encima de los precios que figuran en el convenio colectivo a una parte del servicio. El/La autor/a de la queja concluye “que existe un lucro directo de la empresa adjudicataria que es la que decide dichos salarios individuales. Es decir, la empresa pacta un salario que luego abona con dinero público la administración”.*

*Es decir, los datos salariales que constituyen el objeto de la queja ante el Procurador del Común, son los que actualmente abona la empresa adjudicataria del vigente contrato de “Adecuación, Explotación y Mantenimiento del Servicio Público de Atención de llamadas de Urgencia y Emergencia 1-1-2 en la Comunidad de Castilla y León”.*

*Sobre los salarios que la empresa adjudicataria de un contrato administrativo abone a sus trabajadores y si aquellos están por encima de las cuantías que fija el convenio colectivo aplicable, debemos tener en cuenta que se trata de una decisión empresarial no impuesta por el contrato, formando parte, pues, de un riesgo empresarial libremente asumido por el contratista que debe pechar con las consecuencias económicas de tal decisión.*

*Todo contrato administrativo se ejecuta a riesgo y ventura del contratista, principio proclamado con carácter general para todo tipo de contratos por el artículo 197 de la LCSP: “La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el contrato de obras en el artículo 239”. En palabras del Tribunal Supremo (Sentencia de 27 de octubre de 2009): “el riesgo y ventura del contratista ofrecen en el lenguaje jurídico y gramatical la configuración de la expresión “riesgo” como contingencia o proximidad de un daño, y “ventura” como palabra que expresa que una cosa se expone a la contingencia de que suceda un mal o un bien, de todo lo cual se infiere que es principio general en la contratación administrativa, que el contratista al contratar con la Administración asume el riesgo*



*derivado de las contingencias que se definen en la Ley de Contratos del Estado y se basan en la consideración de que la obligación del contratista es una obligación de resultados, contrapuesta a la configuración de la obligación de actividad o medial. Ello implica que, si por circunstancias sobrevenidas se incrementan los beneficios del contratista derivados del contrato de obra sobre aquellos inicialmente calculados, la Administración no podrá reducir el precio, mientras que si las circunstancias sobrevenidas disminuyen el beneficio calculado o incluso producen pérdidas, serán de cuenta del contratista, sin que este pueda exigir un incremento del precio o una indemnización”. (Afirma la misma sentencia que este principio tiene como excepción los supuestos de fuerza mayor, y la doctrina del riesgo imprevisible).*

*En estos términos se vienen pronunciando los distintos tribunales administrativos de recursos contractuales, sirva por todas las Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 30 de abril de 2021.*

*En conclusión, no entendemos cómo el abono de salarios por encima de los mínimos que establece el convenio colectivo aplicable, puede implicar un lucro directo de la empresa adjudicataria, tal y como deduce el/la autor/a de la queja, pues la empresa adjudicataria recibe el precio convenido según la oferta que resultó más ventajosa para la Administración, y una vez establecido el precio del contrato, y de conformidad con el principio del riesgo y ventura del contratista, aquel es invariable, sin perjuicio de que pueda ser objeto de revisión de precios, en los términos establecidos en el artículo 103 LCSP, resultando que la Administración no puede entrar a valorar las decisiones empresariales si no afectan al objeto del contrato y su prestación en los niveles de calidad exigidos.*

***- Sobre el control de las condiciones socio-laborales de los trabajadores de Emergencias 112 por parte de la Administración.***

*El pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato “Adecuación, Explotación y Mantenimiento del Servicio Público de Atención de llamadas de Urgencia y Emergencia 1-1-2 en la Comunidad de Castilla y León” del que la queja trae causa, establece en su cláusula 17.3 que el contratista estará obligado al cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral, de Seguridad Social y de seguridad y salud en el trabajo.*

*En el ámbito laboral, el contratista se obliga a celebrar con el personal a su cargo, a efectos de la realización del objeto del contrato, el contrato de trabajo que determine la normativa aplicable, y cumplirá con todo lo dispuesto al efecto por las disposiciones legales vigentes en materia laboral en todos sus aspectos, incluidos los de previsión y seguridad social.*



*La Consejería de Fomento y Medio Ambiente vigila rigurosamente el cumplimiento de esta cláusula contractual y en caso de incumplimientos se inicia el procedimiento contradictorio de imposición de la penalidad correspondiente.*

*Por ello, la empresa adjudicataria remite mensualmente a la Agencia de Protección Civil, informe de seguimiento del contrato. En este informe se detalla el cumplimiento de los cláusulas de los pliegos que rigen la contratación, muchas de las cuales se refieren a las condiciones laborales de los trabajadores, por ejemplo, seguimiento del absentismo, horas de trabajo, horas de formación, horas de localización, cumplimiento de horas mensuales... En caso de incumplimiento la Agencia de Protección Civil impone las correspondientes penalizaciones.*

*Además de esa información mensual, la Agencia de Protección Civil también puede conocer de posibles incumplimientos contractuales a través del comité de empresa. Se acompaña a este informe copia de los siguientes expedientes cuyo inicio está motivado en una queja que el comité de empresa dirige a la Agencia de Protección Civil (punto 2 del escrito del Procurador del Común):*

*1. Expediente de 18/7/2018. Con esta fecha, el comité de empresa comunica a la Agencia de Protección Civil varios incumplimientos de los pliegos contractuales. La Agencia de Protección Civil traslada el escrito del comité de empresa a la empresa adjudicataria para elaborar la contestación que traslada al comité de empresa con fecha 22/8/2018. (páginas 1 a 10 de la documentación adjunta).*

*2. Expediente de 16/8/2018. Con esta fecha, el comité de empresa comunica a la Agencia de Protección Civil el incumplimiento de las horas establecidas por parte de la empresa adjudicataria. La Agencia de Protección Civil solicita aclaraciones a la empresa adjudicataria. La Agencia de Protección Civil contesta al comité de empresa el día 13/9/2018, informándole de que se han aplicado penalizaciones por incumplimiento de las horas. (páginas 11 a 17 de la documentación adjunta).*

*3. Expediente de 19/9/2018. Con esta fecha, el comité de empresa comunica a la Agencia de Protección Civil varios incumplimientos de los pliegos contractuales. La Agencia de Protección Civil da contestación el 22/10/2018. (páginas 18 a 22 de la documentación adjunta).*

*4. Expediente de 9/10/2018. Con esta fecha, el comité de empresa comunica a la Agencia de Protección Civil varios incumplimientos de los pliegos contractuales. La Agencia de Protección Civil da contestación el 23/10/2018. (páginas 23 a 27 de la documentación adjunta).*

*5. Expediente de 17/12/2018. Con esta fecha, la Agencia de Protección Civil recibe el escrito del comité de empresa en el que informa sobre el cumplimiento de las*



*condiciones del contrato. La Agencia de Protección Civil contesta al comité con fecha 21/1/2019 informando sobre el cumplimiento de las mismas. (páginas 28 a 35 de la documentación adjunta).*

*6. Expediente de 17/5/2019. Con esta fecha, el comité de empresa comunica a la Agencia de Protección Civil varios incumplimientos de los pliegos contractuales. La empresa adjudicataria contesta con fecha 12/6/2019 informando sobre cada una de las falsedades del comité de empresa. En el mismo escrito la empresa advierte a la Agencia de Protección Civil que atender de forma continuada las denuncias del comité de empresa puede constituir un indicio de cesión ilegal de trabajadores dado que exceden de la relación que debe existir entre la Administración y los trabajadores y/o representantes de los trabajadores, por lo que solicita que cese esa relación. La Agencia de Protección Civil contesta al comité de empresa el día 18/6/2019. (páginas 36 a 52 de la documentación adjunta).*

*De todas las demás comunicaciones que el comité de empresa dirige a la Agencia de Protección Civil a través del correo electrónico, se da traslado inmediato a la empresa adjudicataria por tratarse de aspectos relativos a las relaciones laborales que no guardan relación ni con el servicio objeto del contrato ni con las condiciones socio-laborales cuyo cumplimiento deba controlar la Agencia de Protección Civil.*

*Una manifestación de la importancia que tienen para la Agencia de Protección Civil las condiciones laborales del personal del servicio 1-1-2 son las acciones colaborativas que se llevaron a cabo junto con la UTE GRUPO NORTE-TELEFÓNICA durante la pandemia provocada por el covid-19, de forma que se cumplieran escrupulosamente las medidas sanitarias que permitieran a los/las trabajadores/as del 1-1-2 desempeñar su trabajo con la máxima protección para su salud:*

- Implantación del teletrabajo en todos aquellos puestos en los que era posible.*
- Distancia interpersonal de metro y medio entre trabajadores/as, desdoblándose el personal en dos salas.*
- Se clausuraron las máquinas de vending y se entregó agua mineral individual.*
- Se doblaron los turnos de limpieza.*
- Se facilitaron mascarillas cuantas veces al día fuera necesario.*
- Se establecieron turnos de retén de manera que había siempre personal en sus domicilios, para que hubiera trabajadores con menor exposición al covid, para poder incorporarse si era necesario.*
- Se dotó al personal de medios de limpieza para la limpieza individual de puestos, gel hidroalcohólico.*



- Se facilitó material de uso individual de teclado como el ratón.

**2. Medidas adoptadas, o que se piensen adoptar, en su caso, con el fin de solucionar la problemática puesta en evidencia en la presente queja.**

*Como se concluye de lo expuesto en el presente informe, no existe problemática alguna en relación con la prestación del servicio de atención de llamadas de emergencia 1-1-2 cuya competencia corresponde a la Agencia de Protección Civil la cual seguirá ejerciendo sus competencias de dirección y control del contrato de “Adecuación, Explotación y Mantenimiento del Servicio Público de Atención de llamadas de Urgencia y Emergencia 1-1-2 en la Comunidad de Castilla y León”, que se desarrolla dentro de los cauces de la normalidad de la contratación administrativa. Todo ello con el fin de mantener los altos niveles de calidad con que se presta el servicio según reconoce la ciudadanía.»*

A la vista del contenido del referido informe, se dio traslado del mismo y se puso de manifiesto al autor de la queja con el fin de que pudiera alegar lo que estimase conveniente dentro el plazo concedido al efecto, cuestión que realizó, indicando, entre otras cosas, lo siguiente:

**«I. Sobre la gestión indirecta del servicio de atención de llamadas de emergencia 1-1-2 en Castilla y León.**

*El informe de la Agencia de Protección Civil fundamenta la gestión indirecta del Servicio 112 atendiendo al grado de satisfacción de la ciudadanía. No obstante, este no es indicativo de la idoneidad de la gestión externalizada, ya que dicho estudio lo que viene a demostrar es que el usuario está reconociendo que se presta el servicio de forma eficaz, igual que otros muchos servicios que presta la Administración, y que no se gestionan indirectamente.*

*Dicho de otra forma, los servicios públicos, esenciales o no ¿son menos satisfactorios para la ciudadanía que los servicios privados? ¿Esa es la consideración que la Junta de Castilla y León tiene de su personal y de su propia gestión?*

*Parece claro, en términos jurídicos, que el artículo 36.a de la Ley 4/2007 de 28 de marzo de Castilla y León permite también el sistema de gestión directa y la decisión por tanto entre uno y otro reside en el margen de la decisión política. A mayor abundamiento, desde nuestro parecer se ajusta mejor a la realidad la gestión directa, justificada por un servicio reconocido como esencial, de igual forma que sería impensable contratar con una empresa la policía local o autonómica en el caso de que esta existiera.*

(...)

*La gestión directa garantizaría un marco de condiciones laborales que en este momento dista mucho de la realidad. En base al marco regulatorio de las condiciones*



*laborales en la administración autonómica, se evitarían las dificultades para conciliar la vida personal, laboral y familiar y el elevado nivel de estrés al que está sometida la plantilla del servicio esencial.*

*(...)*

*La profesionalidad y el nivel de especialización que se nos presentan como dificultad para organizar la gestión directa serían precisamente justificación en el desarrollo de funciones en esta Administración embarcada ahora mismo en el proceso de estabilización de su personal temporal inspirado también en la valoración de los servicios especializados ya prestados y en la capacitación especializada.*

*(...)*

*La garantía de la continuidad de la plantilla actual si el servicio se configurara como servicio público de gestión directa está en manos de la propia Administración. Esto ya lo ha demostrado cuando en este mismo servicio, y vía judicial, se hizo personal de la administración a 4 asesores que la propia APC tenía subcontratados en el 112, habiendo sido contratados mediante una entrevista.*

*Además, el art. 130.3 LCSP dispone que “en caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general”.*

*A mayor abundamiento, La reciente sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2022 ha puesto punto y final a una polémica suscitada estos últimos años sobre la condición en que se encontraban los trabajadores subrogados por parte de una Administración pública como consecuencia de la reinternalización de un servicio público y su inserción en el ámbito público mediante la gestión directa de un servicio que, hasta ese momento, se encontraba externalizado.*

*Hay innumerables casos en los que, tras una remunicipalización, se han mantenido las condiciones de las plantillas para evitar un perjuicio a quienes llevan realizando los trabajos esenciales para la ciudadanía y que las propias administraciones ya sean por desconocimiento o por intereses se lo niegan.*

*(...)*

*El mérito y capacidad de una plantilla con una media de antigüedad altísima (unos 16 años sobre los 20 del servicio), con un índice de calidad, como la propia administración reconoce, que roza la perfección y con una acreditación de su competencia por parte de la Junta de Castilla y León sobre la profesionalidad de su trabajo (como anteriormente hemos desarrollado) están más que demostrados.*



(...)

*(...) es curioso que la Junta vea más seguro subcontratar a empresas privadas con ánimo de lucro y expuestas a acusar los vaivenes del mercado económico y laboral que tener asegurada a su propia plantilla. Un claro ejemplo fue la última empresa adjudicataria del servicio, Grupo Norte, que terminó desapareciendo por impago arruinada tras un concurso de acreedores donde peligraron las nóminas de los trabajadores durante meses y, lo que es peor si cabe, la propia viabilidad del servicio, que solo pudo seguir adelante gracias a la gestión de la propia administración con la seguridad económica y laboral que ello aportó.*

(...)

*En cuanto a la comparación que se realiza con otras comunidades (...) sería deseable comparar con otras Comunidades que tienen el sistema de gestión directa, como la Comunidad de Madrid, Navarra o Baleares.*

(...)

*Además, es importante recalcar que la gestión directa del servicio de emergencias abarataría los costes del mismo, pudiendo eliminar el más que cuantioso concepto de “beneficio empresarial” así como los elevadísimos salarios que el equipo administrativo y otros puestos de dirección están cobrando por decisión de la empresa privada.*

(...)

***II. Sobre la investigación del sistema de adjudicación económica donde se pagan (...) salarios por encima de los precios que figuran en el convenio colectivo a una parte del servicio, existiendo un lucro directo de la empresa adjudicataria que es la que decide dichos salarios individuales. Es decir, la empresa pacta un salario que luego abona con dinero público la administración.***

*La queja en este sentido viene determinada por el grandísimo desequilibrio de salarios entre las diferentes categorías profesionales. Son salarios pactados con anterioridad entre empresa y trabajador y que el pliego de condiciones ha transcrito literalmente y acepta como válidos sin mediar la más mínima objeción.*

(...)

*Mientras que los puestos directivos reciben retribuciones muy por encima del Convenio, el personal de atención de llamadas apenas sí llega al salario mínimo.*

(...)

*Sorprende la circunstancia de que el órgano contratante no interfiera, como de hecho se hace en otras CCAA, dotando a los grupos más desfavorecidos del presupuesto,*



*de ciertas ventajas que equiparen los salarios a la naturaleza del duro trabajo y esfuerzo realizado por los gestores.*

*(...)*

*Desde este comité se solicitó que impulsaran una mejora de las condiciones económicas como se ha articulado en otros pliegos por medio de pluses como el de emergencia, plus de antigüedad (para poner en valor el talento y la experiencia de la plantilla de la cual hace gala la administración en sus alegaciones) o de turnicidad, y garantice que las mejoras económicas en el presupuesto de licitación lleguen al personal y no pasen a engordar las arcas de la adjudicataria, con nula respuesta.*

*(...)*

*La empresa adjudicataria recibe el precio convenido según la oferta, eso sí es correcto. Lo que la administración obvia es que ese precio convenido no es el precio de mercado ni el precio que indica el convenio colectivo que la propia administración ha decidido aplicar en este centro de emergencias. El precio del contrato se calcula consultando a la empresa qué salario cobra cada persona en cada categoría.*

*En las categorías inferiores, esas categorías a las que se las considera esenciales y que tienen que ir a trabajar 24/7 contra viento y marea, las que no tienen derecho a huelga, están limitadas al incongruente convenio colectivo en el que nos vemos apresados y el acuerdo firmado en 2009 y que ninguna empresa ni administración ha querido mejorar, ahí se paga lo mínimo establecido.*

*Por el contrario, las categorías superiores están muy por encima del valor que indica el propio convenio, y es el que la propia empresa ha pactado con ellos. Es decir, que la empresa pacta con según qué personas (normalmente aquellos puestos que no repercuten en calidad, si no en mero control) un sueldo muy por encima del salario de convenio y luego, a la hora de elaborar un pliego de condiciones, la administración asume ese sobrecoste, incluyéndolo en el presupuesto.*

*Además, cuando quieren articular un aumento en el presupuesto, puede caerse en el error, como ha ocurrido con los pliegos retirados en 2 ocasiones, de que el aumento en el precio hora de los salarios inferiores tampoco se destinan a que la plantilla reciba ese aumento.*

*Es decir, presupuesto un aumento en el salario de las categorías inferiores pero la empresa privada no va a trasladar ese aumento a las nóminas de los trabajadores y trabajadoras, ya que no existe una trazabilidad de ese dinero, incrementando, por lo tanto, solo la ganancia de la adjudicataria.*

*(...)*



*Además, no existe ningún riesgo empresarial, puesto que el aumento de salario no ocurre una vez adjudicado el pliego, con la cantidad que la administración ha valorado por los precios del mercado, si no justo al contrario: la empresa aumenta el salario a X personas, ese aumento lo refleja en el anexo que va en el pliego de condiciones, la administración asume ese aumento en el presupuesto del servicio y, finalmente, ese presupuesto es el que se adjudica, el presupuesto con el aumento.*

*Aquí, estamos hablando de un servicio público que se paga con dinero público, y en el que esos aumentos de salarios desorbitados se aprueban a través del presupuesto del propio servicio, siendo, en definitiva, pagados con dinero público y no con el beneficio empresarial.*

*(...)*

*Este servicio, y por tanto la actividad empresarial de la adjudicataria, no tiene relación con un tipo de negocio donde existan beneficios y/o pérdidas que van evolucionando en el tiempo por las circunstancias del mercado. Es un modelo de negocio de servicio cerrado, en el cual todos los meses la administración le está pagando una factura por un servicio que se presta ocurra lo que ocurra con la economía y que, cuando acontecen circunstancias especiales, como la que hemos vivido recientemente con la crisis del coronavirus, se destinan partidas presupuestarias extraordinarias para mantener e incluso mejorar la cuenta de resultados.*

*No existe ningún competidor, no hay una obligación de innovar ni mejorar el mercado frente a otras empresas competidoras, ya que lo único que tiene que hacer la adjudicataria es gestionar un servicio. Eso encorseta la posibilidad de intentar mejorar los beneficios de la misma, puesto que, al no ser una empresa que fabrique “nada” no cabe aumentar el precio del producto o disminuir el coste de su fabricación. Por lo tanto, ¿de dónde puede intentar aumentar su beneficio? Pues recortando en los derechos de la plantilla, intentando rebajar los salarios o disminuyendo el número de personas en plantilla, decisión que ya se realizó y por la que el comité tuvo que alertar a la propia administración, quien procedió a sancionar a la adjudicataria por ese motivo.*

*La administración puede entrar a valorar el precio por hora de cada categoría y a decidir y auditar dónde va destinado el dinero que se destina a mejorar las condiciones laborales de la plantilla. La administración puede entrar a valorar, mejorar y vigilar las condiciones de la plantilla de su servicio y no consentir que mientras en algunas categorías se esté cobrando muy por encima del salario de convenio, en otras existe precariedad.*

## ***II. Sobre el control de las condiciones socio-laborales de los trabajadores de Emergencias 112 por parte de la Administración.***



*Si, como indica la Agencia de Protección Civil, fuera cierta su implicación en el cumplimiento de condiciones, habría instado a la empresa, con todos los mecanismos de los que legalmente dispone, a ser más diligente y eficaz en su gestión, ya que sus incumplimientos eran reiterados.*

*Prueba de que se han producido incumplimientos y del margen de mejora de la prestación del Servicio, son los propios expedientes de incumplimiento y penalidad mencionados en el propio informe de la Junta de Castilla y León, además de las sucesivas actas de la Inspección de Trabajo, referidas no sólo a las condiciones de trabajo sino también al incumplimiento de los mínimos exigidos en el contrato público de referencia.*

*Y otra declaración que arroja la administración a través del escrito que se nos ha trasladado, donde comprobamos estupefactos cómo la empresa adjudicataria maniobró para que la administración dejara de atender al comité en sus denuncias alegando que “exceden de la relación que debe existir entre la administración y los trabajadores [...]”.*

*Lo grave es que, efectivamente, la administración dejó de atender a este comité, exactamente lo mismo **QUE ESTÁ OCURRIENDO AHORA**, donde este comité está solicitando en reiteradas ocasiones una reunión con la administración y esta nos la niega.*

*(...)*

#### ***IV. Sobre Medidas adoptadas, o que se piensen adoptar, en su caso, con el fin de solucionar la problemática puesta en evidencia en la presente queja.***

*En cuanto a este apartado, aunque se afirma que la explotación del servicio se desarrolla dentro de los cauces de la normalidad, no cuadra que dentro de esta supuesta “normalidad” haya una empresa que en plena gestión haya culminado un proceso de concurso de acreedores y posterior liquidación; que hasta dos veces se retiren de la licitación y se reescriban los pliegos de condiciones objeto del contrato y que otra empresa sobrevenida gestione durante un año en “modo emergencia”. Un servicio en el que, según el propio órgano responsable de la dirección y control del contrato reconoce en su informe, la Administración se ha visto obligada a sancionar y penalizar a la empresa adjudicataria por incumplimientos de las condiciones.*

*Plantearse el análisis de la posible gestión directa de cara al futuro y mejorar hasta entonces a través de los pliegos y de la ejecución del contrato las condiciones laborales de los trabajadores, revertirá con toda seguridad en una mejora de la calidad del servicio, en la fidelización de los trabajadores y trabajadoras cualificados que parece ser que tanto valoran, y que se encuentran ya al límite, y a la vez una consideración de la Junta y sus concesionarias de Empresas familiarmente responsables.*



## V. CONCLUSIONES FINALES

*Pues bien, si tal y como indica la propia Administración, la importancia de este servicio y de nuestro trabajo es de tal calibre que puede poner en grave peligro la vida, la integridad y la seguridad de las personas y bienes, no podemos depender de aplicar regímenes y situaciones excepcionales ni ceder esa gestión a empresas privadas que vienen y van buscando beneficio económico. Si es tal la importancia de este servicio que podría morir gente, tenemos que tener un status acorde a la responsabilidad que atesoramos. Debemos tener unas condiciones dignas que estén a la altura de lo que se nos exige.»*

Para ilustrar mejor nuestro conocimiento del asunto, consideramos oportuno solicitar ampliación de la información suministrada por la Administración autonómica, pues durante la tramitación del expediente esta Procuraduría tuvo conocimiento del desistimiento de la tramitación del procedimiento de adjudicación del servicio de “EXPLORACIÓN OPERATIVA DE LAS SALAS DE ATENCIÓN DE LLAMADAS DEL CENTRO DE EMERGENCIAS 1-1-2 DE CASTILLA Y LEÓN (Expediente A2022/000068)”, a consecuencia de la Resolución 11/2022, de 3 de febrero de 2022, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, que estimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el comité de la empresa prestadora de los servicios de emergencias 1-1-2 de Castilla y León, contra los pliegos que habían de regir la licitación, lo que supuso la retroacción de las actuaciones al momento de elaboración de los pliegos al objeto de efectuar las oportunas modificaciones en los mismos, para incorporar la citada Resolución.

Pues bien, en atención a esta petición se nos informó que “*Las peticiones del comité de empresa que motivaron la queja 87/2022 no son cuestiones trasladables a los pliegos*”

Por otra parte, y dada la trascendencia que este hecho podía tener para la resolución de la queja, se acordó también poner en conocimiento del firmante de la misma tal circunstancia con el fin de que pudiera manifestar y alegar lo que estimase por conveniente. A este propósito se nos indicó lo siguiente:

*«A día de hoy, no existe aún un pliego de condiciones de la nueva adjudicación, la Junta no volvió a reunirse con nosotros e indican que “lo están realizando” pero no sabemos ni fecha ni las condiciones que se baraja incluir en el mismo.*

*Este servicio sigue bajo el yugo del convenio de Telemarketing (actual Contact Center), un convenio que fue firmado el día de ayer por Patronal y Sindicatos Mayoritarios y en el que se recoge, como única mejora sustancial, la subrogación, quedando atrás episodios en este mismo servicio de despidos masivos.*

(...)



*Por último, queremos también hacerle consciente de que la internalización de los servicios de emergencias está siendo una realidad en este país (...). Poco a poco vemos como diferentes servicios que deben ser públicos y que llevan décadas subcontratados a empresas privadas, vuelven a ser gestionados por las administraciones. Respecto a los servicios de emergencias, junto con 112 Baleares, 112 Madrid y diferentes proyectos en 112 Cantabria y 112 Asturias, se ha internalizado recientemente el servicio de 112 La Rioja.*

*(...) además, se desprende que uno de los argumentos que esgrimía la Agencia de Protección Civil para subcontratar este servicio, en las alegaciones que formularon a nuestro informe, no era correcto (al igual que varios más) y, a día de hoy, ha quedado obsoleto. Citamos textualmente:*

*“[...] convirtiéndose en un valor añadido del que la Administración se vería obligada a prescindir si el servicio se configurara como servicio público de gestión directa, ya que, en este caso, el personal actualmente adscrito por la empresa adjudicataria a la prestación del servicio, no tendría garantizada su continuidad en el empleo, debiendo, en su caso, participar en los procesos de acceso al empleo público que se convocaran al efecto regidos por los principios de igualdad, mérito y capacidad”.*

*A mayor abundamiento, se puede comprobar que, en La Rioja, se ha configurado como servicio público y se ha subrogado a la totalidad de la plantilla, bajo el artículo 130 de la LCSP y la obligación de subrogación en la sucesión de empresas.»*

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

### **1º.- Posición de la Comunidad Autónoma:**

**Primero.-** *“La Comunidad de Castilla y León se constituyó en entidad prestataria del servicio 1-1-2 por Acuerdo de 16 de octubre de 1997, de la Junta de Castilla y León, en cumplimiento del Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se incorporó a la normativa europea la Decisión 91/396/CEE del Consejo de las Comunidades europeas de 29 de julio de 1991.*

*Posteriormente, se reguló este servicio **por el Decreto 302/1999, de 2 de diciembre**, el cual determina la forma de gestión del servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 1-1-2 y organiza dicho servicio. En este decreto **se concretan las prestaciones que dicho servicio debe facilitar a la ciudadanía, sin perjuicio de la forma de gestión que pudiera establecer la administración.***

***Por Orden IYJ/838/2009, de 7 de abril**, en desarrollo del Decreto 302/1999, de 2 de diciembre, **se determina la forma de gestión del servicio público de atención de***



**llamadas de urgencia a través del número telefónico 1-1-2, y se organiza dicho servicio. En el artículo 1 de esta Orden, se dispone:**

1. El servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico único europeo 1-1-2 **se gestionará por la Administración de la Comunidad de Castilla y León de forma indirecta y tendrá la naturaleza de contrato administrativo especial adjudicado mediante procedimiento abierto.**

2. La dirección del objeto del contrato corresponde al director de la Agencia de Protección Civil y Consumo -en la actualidad Agencia de Protección Civil- quien ejercerá las competencias de dirección, coordinación, control y supervisión del servicio público, asistido por el equipo técnico que designe y el servicio Castilla y León 1-1-2.

**El servicio 1-1-2 tiene la consideración de servicio esencial para la asistencia ciudadana a los efectos de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León, en tanto que forma parte de la organización de la Agencia de Protección Civil y tiene por objeto la protección, asistencia y socorro de las personas, los bienes y el medio ambiente en la Comunidad de Castilla y León.**

Según el artículo 36 a) de dicha ley, son servicios esenciales de asistencia ciudadana aquellos cuyas funciones y actividades son prestadas por una Administración, de forma directa o indirecta, cuya concurrencia es necesaria en las situaciones de emergencia, dada su disponibilidad permanente, pluridisciplinaridad o especialidad.

**Con este marco normativo, el servicio de atención de llamadas de urgencia y emergencia 1-1-2 en la Comunidad de Castilla y León se viene prestando de forma indirecta a través de sucesivas contrataciones públicas.**

**Segundo.-** Según informa la Administración autonómica:

- "Todos los análisis anuales realizados hasta 2020 -en estos momentos se están procesando los datos correspondientes a 2021- muestran la valoración positiva que de este servicio hacen las personas usuarias, no solo respecto a los servicios prestados sino también en relación a los profesionales que colaboran en la prestación del mismo".

- "La conclusión es clara, **a día de hoy la gestión indirecta del servicio por medio de un contrato abierto de servicios garantiza su prestación eficaz y homogénea en todo el territorio de la Comunidad** y el funcionamiento integrado y coordinado del citado servicio público bajo el control y la dirección de los poderes públicos".

**Cuarto.-** "(...) **en la valoración positiva que del servicio hace la ciudadanía tiene un peso considerable el desempeño del trabajo por un personal que ha adquirido un grado de especialización muy elevado en la gestión de las emergencias,** gracias a que la normativa laboral obliga a la subrogación del mismo en los sucesivos contratos



*administrativos y su integración en la empresa adjudicataria de cada nuevo contrato que la Administración haya de formalizar, convirtiéndose en un valor añadido del que la Administración se vería obligada a prescindir si el servicio se configurara como servicio público de gestión directa, ya que en este caso, el personal actualmente adscrito por la empresa adjudicataria a la prestación del servicio, no tendría garantizada su continuidad en el empleo, debiendo, en su caso, participar en los procesos de acceso al empleo público que se convocaran al efecto regidos por los principios de igualdad, mérito y capacidad*”.

**Quinto.-** “Finalmente, añadir que la gestión indirecta del servicio de gestión de llamadas 1-1-2 es la forma de gestión que se impone en la mayoría de las CCAA (Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Ciudad Autónoma de Melilla, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, País Vasco y Región de Murcia)”.

**Sexto.-** “Sobre los salarios que la empresa adjudicataria de un contrato administrativo abone a sus trabajadores y si aquellos están por encima de las cuantías que fija el convenio colectivo aplicable, debemos tener en cuenta que se trata de una decisión empresarial no impuesta por el contrato, formando parte, pues, de un riesgo empresarial libremente asumido por el contratista que debe pechar con las consecuencias económicas de tal decisión”.

**Séptimo.-** “En el ámbito laboral, el contratista se obliga a celebrar con el personal a su cargo, a efectos de la realización del objeto del contrato, el contrato de trabajo que determine la normativa aplicable, y cumplirá con todo lo dispuesto al efecto por las disposiciones legales vigentes en materia laboral en todos sus aspectos, incluidos los de previsión y seguridad social.

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente vigila rigurosamente el cumplimiento de esta cláusula contractual y en caso de incumplimientos se inicia el procedimiento contradictorio de imposición de la penalidad correspondiente”.

**Octavo.-** “(...) no existe problemática alguna en relación con la prestación del servicio de atención de llamadas de emergencia 1-1-2 cuya competencia corresponde a la Agencia de Protección Civil”.

## **2º.- Posición del autor de la queja:**

**Primero.-** “(...) el artículo 36.a de la Ley 4/2007 de 28 de marzo de Castilla y León permite también el sistema de gestión directa y la decisión por tanto entre uno y otro reside en el margen de la decisión política”.

**Segundo.-** “El informe de la Agencia de Protección Civil fundamenta la gestión indirecta del Servicio 112 atendiendo al grado de satisfacción de la ciudadanía. No obstante, este no es indicativo de la idoneidad de la gestión externalizada, ya que dicho



*estudio lo que viene a demostrar es que el usuario está reconociendo que se presta el servicio de forma eficaz, igual que otros muchos servicios que presta la Administración, y que no se gestionan indirectamente”.*

**Tercero.-** *“La gestión directa garantizaría un marco de condiciones laborales que en este momento dista mucho de la realidad. En base al marco regulatorio de las condiciones laborales en la administración autonómica, se evitarían las dificultades para conciliar la vida personal, laboral y familiar y el elevado nivel de estrés al que está sometida la plantilla del servicio esencial”.*

**Cuarto.-** *«La garantía de la continuidad de la plantilla actual si el servicio se configurara como servicio público de gestión directa está en manos de la propia Administración. Esto ya lo ha demostrado cuando en este mismo servicio, y vía judicial, se hizo personal de la administración a 4 asesores que la propia APC tenía subcontratados en el 112, habiendo sido contratados mediante una entrevista.*

*Además, el art. 130.3 LCSP dispone que “en caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general”.*

*A mayor abundamiento, La reciente sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2022 ha puesto punto y final a una polémica suscitada estos últimos años sobre la condición en que se encontraban los trabajadores subrogados por parte de una Administración pública como consecuencia de la reinternalización de un servicio público y su inserción en el ámbito público mediante la gestión directa de un servicio que, hasta ese momento, se encontraba externalizado.»*

**Quinto.-** *«es importante recalcar que la gestión directa del servicio de emergencias abarataría los costes del mismo, pudiendo eliminar el más que cuantioso concepto de “beneficio empresarial” así como los elevadísimos salarios que el equipo administrativo y otros puestos de dirección están cobrando por decisión de la empresa privada».*

**Sexto.-** *“La administración puede entrar a valorar el precio por hora de cada categoría y a decidir y auditar dónde va destinado el dinero que se destina a mejorar las condiciones laborales de la plantilla. La administración puede entrar a valorar, mejorar y vigilar las condiciones de la plantilla de su servicio y no consentir que mientras en algunas categorías se esté cobrando muy por encima del salario de convenio, en otras existe precariedad”.*

**Séptimo.-** *“aunque se afirma que la explotación del servicio se desarrolla dentro de los cauces de la normalidad, no cuadra que dentro de esta supuesta “normalidad”*



*haya una empresa que en plena gestión haya culminado un proceso de concurso de acreedores y posterior liquidación; que hasta dos veces se retiren de la licitación y se reescriban los pliegos de condiciones objeto del contrato y que otra empresa sobrevenida gestione durante un año en “modo emergencia”. Un servicio en el que, según el propio órgano responsable de la dirección y control del contrato reconoce en su informe, la Administración se ha visto obligada a sancionar y penalizar a la empresa adjudicataria por incumplimientos de las condiciones”.*

**Octavo.-** *“Respecto a los servicios de emergencias, junto con 112 Baleares, 112 Madrid y diferentes proyectos en 112 Cantabria y 112 Asturias, se ha internalizado recientemente el servicio de 112 La Rioja”.*

Como primera cuestión ha de considerarse que la noción de servicio público ha variado a lo largo del tiempo y en cierto modo va ligada al modelo de Estado, siendo su prestación una de las actividades que competen a las Administraciones Públicas, junto a la de regulación, fomento de la iniciativa privada y policía.

Ciertamente, a finales del siglo XIX, y por influencia de la doctrina francesa, se consideraba que la actividad de servicio público constituía el núcleo esencial de la actividad administrativa, llegando a fundamentar la propia existencia del Derecho Administrativo. De aquí se desprende un concepto amplio de servicio público, que podría afirmarse que llega a ser sinónimo de cualquier actividad realizada por la Administración.

Con posterioridad se va perfilando en la doctrina una noción más restringida, poniendo el énfasis no sólo y no tanto en la condición pública del prestador y en su régimen jurídico-público, sino fundamentalmente en el destinatario del servicio, esto es, la colectividad, cuyas necesidades se pretende satisfacer: nace un concepto más restrictivo de servicio público, entendido como la actividad cuya titularidad y, por tanto, responsabilidad en su prestación, corresponde a la Administración, cuyo objeto es la satisfacción de una necesidad de la colectividad.

Cabe así conceptuar el servicio público como aquella actividad de contenido económico y asistencial, que bajo la responsabilidad de una Administración es prestada de forma continua y universalmente para satisfacer necesidades esenciales de una colectividad social.

A esta noción de servicio público le acompañan una serie de reglas o principios de funcionamiento (continuidad, igualdad, neutralidad, variabilidad, generalidad y responsabilidad patrimonial) que tienden a garantizar la máxima eficacia del servicio.

Sin embargo, desde mitad del siglo pasado hay una crisis del concepto de servicio público, debida en gran medida a que la configuración inicial de su régimen jurídico se va desdibujando, principalmente porque hay servicios públicos que dejan de prestarse en



régimen de monopolio, porque hay servicios públicos que no tienen carácter económico y porque el Estado incrementa su intervención en el mercado realizando actividades económicas en régimen jurídico-privado (es la llamada gestión económica del Estado, que se presta también con sujeción al Derecho público).

Otro motivo de crisis del concepto original es la aparición del Estado social en las constituciones actuales (alemana, italiana y española), de forma que se contemplan en el propio texto legal los derechos sociales y económicos de los ciudadanos. El Estado social asume entre sus principios básicos la promoción de políticas públicas que garanticen ciertos derechos sociales y económicos, así como la prestación de servicios públicos asistenciales de carácter esencial.

Así, el artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978 (CE), establece que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*.

La Constitución se refiere a los servicios públicos en algunos preceptos (al de salud, artículo 43.2 CE; servicios sociales a la tercera edad, artículo 50 CE), y en otros habla de *“servicios esenciales”* aunque sin definirlos o enumerarlos: así, en los artículos 28.2 y 37.2 CE, a propósito del derecho de huelga y las medidas de conflicto colectivo; o en el 128.2 CE.

El Tribunal Constitucional señaló ya en su Sentencia 26/1981, de 17 de julio, que la noción de servicios esenciales hace referencia a la naturaleza de los intereses que se pretenden satisfacer con la prestación, y que ninguna actividad productiva podía ser considerada esencial (Fundamento Jurídico 10). Entrarían en esta categoría los servicios relacionados con el agua, la energía, los transportes colectivos, las telecomunicaciones, servicios postales, etc.

En otro caso alude a los *“servicios públicos fundamentales”* (artículo 158.1, a propósito de las asignaciones de nivelación de las Comunidades Autónomas). Cabrían en este concepto aquellos que se corresponden con ciertos derechos fundamentales, como la salud y la educación. En efecto, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), define en su artículo 15 como servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad, aunque sea a efectos de la garantía del nivel mínimo de prestación de tales servicios que asegura el Estado en todo el territorio español.

En todo caso parece que el concepto de servicio público, ya sea esencial o fundamental, hay que radicarlo en el marco de los fines del Estado o de las



Administraciones Públicas, en la medida en que asumen como competencias propias la realización de ciertas actividades para el cumplimiento de sus fines específicos.

Por otro lado existen servicios que no pueden ser objeto de prestación por particulares, porque responden a la noción de función pública que ostenta la Administración Pública institucional, principalmente el Estado (justicia, defensa, seguridad interior, hacienda, política exterior, etc.), así como aquellos otros que se pueden prestar por entidades privadas con sujeción a alguna de las fórmulas previstas legalmente en materia de gestión y contratación, porque se corresponden con fines que no implican una situación de autoridad o de poder, son actividades que benefician a la colectividad y que puede contratarse/concertarse su prestación con un ente privado (educación, gestión de residuos, limpieza de vías públicas, etc.).

En el ámbito autonómico, las Comunidades Autónomas son competentes para gestionar los servicios cuya titularidad les corresponda, así como aquellos otros que les hayan sido transferidos por el Estado, en el marco de lo previsto por los artículos 148 y 149 de la Constitución.

En este sentido, como indica esa Consejería en su informe:

**“El servicio 1-1-2 tiene la consideración de servicio esencial para la asistencia ciudadana a los efectos de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León, en tanto que forma parte de la organización de la Agencia de Protección Civil y tiene por objeto la protección, asistencia y socorro de las personas, los bienes y el medio ambiente en la Comunidad de Castilla y León.”**

*Según el artículo 36 a) de dicha ley, son servicios esenciales de asistencia ciudadana aquellos cuyas funciones y actividades son prestadas por una Administración, de forma directa o indirecta, cuya concurrencia es necesaria en las situaciones de emergencia, dada su disponibilidad permanente, pluridisciplinaridad o especialidad”.*

De todo lo expuesto hasta ahora, cabe admitir como primera conclusión que mientras esa Administración considera que la forma adecuada de gestionar el servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 1-1-2 es la gestión indirecta, a través de un contrato de servicios, en cuanto garantiza su prestación eficaz y homogénea en todo el territorio de la Comunidad y el funcionamiento integrado y coordinado del citado servicio público, bajo el control y la dirección de los poderes público; el Comité de Empresa del 112 de Castilla y León, estima que esta debe ser la gestión directa, por cuanto se ajusta mejor a la realidad de un servicio calificado de esencial, amén de permitir garantizar un marco mejor y más adecuado de condiciones laborales. Sin embargo, en un asunto coinciden ambas posturas, que la decisión entre uno



y otro sistema reside en el margen de la decisión política de la Administración autonómica.

Considerando cada uno de los argumentos anteriormente expuestos, tanto por la Administración autonómica como por el Comité de Empresa del 1-1-2, es cierto que desde hace algún tiempo desde la doctrina se ponen de manifiesto una serie de razones que parecen impulsar la vuelta a lo público, entre las que cabe destacar, como más generales:

a) Que el sector público tiene una capacidad de gestión superior o al menos igual a la del sector privado.

b) La preferencia “ética” y de valores otorgada por los ciudadanos/usuarios a la gestión pública.

c) La inmediatez en la guía y el ejercicio de control de la Administración cuando la gestión de los servicios es pública.

d) La gestión de un servicio público por una empresa privada está orientada por la lógica económica, lo que puede ir en detrimento de la prestación del servicio.

e) La gestión pública, en cambio, debe y puede combinar las dos lógicas: la económica y la social.

Tampoco puede desdeñarse alguna posición relevante que hace años ha puesto en cuestión la supuesta mayor eficiencia del sector privado en la gestión de los servicios públicos locales, como la incluida por el Tribunal de Cuentas en su Informe sobre la Fiscalización del Sector Público Local del ejercicio de 2011, destacando el mayor coste público de los servicios privatizados y, lo que resultaba más grave aún, el deterioro en la calidad de los servicios externalizados.

En todo caso, y al margen de opiniones contradictorias, de las que no se duda de sus fundamentos, no podemos dejar de considerar que la decisión entre uno y otro sistema se basa en el margen de la decisión política de que dispone la Administración; en el supuesto contemplado en este expediente de queja, la Administración autonómica, por ser a quien corresponde la adopción de la decisión sobre la forma de gestionar este servicio con el fundamento último que supone su competencia para prestar el servicio con base en su capacidad de autoorganizarse, siempre dentro del marco normativo que le es aplicable; así, la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 227/1988, de 29 de noviembre, en su FJ 21 c), ha interpretado que, la más genuina expresión del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía es la capacidad de autoorganizarse libremente, lo que también alcanza a la capacidad de decidir la forma de gestionar los servicios públicos.



En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**Que por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, en ejercicio de la autonomía y competencias de que goza la Administración autonómica para organizar la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, considere, mediante la realización de los estudios que juzgue oportunos, valorar los aspectos puestos de manifiesto en el cuerpo de esta resolución a partir de las manifestaciones efectuadas por quién ha presentado la queja, antes de adoptar la decisión relativa a la forma de gestionar, directa o indirectamente, la prestación del servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico europeo 1-1-2.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López