

C. El régimen económico del gestor público de vivienda

Juan Manuel Pérez Mira

*Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y
Socio-Director de AGES Asesoramiento y Gestión*

Resumen: *El siguiente análisis aborda el régimen económico del gestor público de vivienda, destacando los aspectos claves en tres ámbitos principalmente: su relación con la Administración Pública, la financiación de sus actividades y la gestión económica de los recursos humanos. El objetivo es proporcionar a los gestores públicos de vivienda un marco de referencia claro, sintético y práctico para gestionar los recursos de manera eficiente, asegurando el cumplimiento de las normativas aplicables. Así, por un lado, se explican las formas en que las administraciones públicas atribuyen funciones o competencias en entes instrumentales o ejecutan directamente prestaciones propias de los contratos administrativos mediante encargo de gestión a medio propio. Estas figuras son formas organizativas para la gestión de los servicios y actividades públicas directamente derivadas de la potestad autoorganizativa de la Administración orientada por el objetivo general de mejorar la eficacia y la eficiencia. Con respecto a la financiación, se hace un repaso de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera aplicable a los gestores públicos de vivienda y se presenta la enorme trascendencia que puede comportar, en ese sentido, la clasificación de una entidad como «de mercado» o «no de mercado» en términos*



de contabilidad nacional. Por último, en materia de personal, se describen las posibilidades de contratación de recursos humanos, así como las limitaciones de carácter presupuestario a las que se enfrentan este tipo de entidades tanto para la provisión de puestos de trabajo como para la modificación de las retribuciones del personal a su servicio.

Palabras clave: Gestión pública de vivienda, Atribución de funciones, Encargo de gestión, Financiación, Estabilidad presupuestaria, recursos humanos, tasa de reposición de efectivos, masa salarial.

Abstract: *The following analysis addresses the economic regime of the public housing manager; highlighting key aspects in three main areas: its relationship with the public administration, the financing of its activities, and the economic management of human resources. The objective is to provide public housing managers with a clear, concise, and practical reference framework for efficiently managing resources while ensuring compliance with applicable regulations. On the one hand, it explains how public administrations assign functions or competencies to instrumental entities or directly execute services inherent to administrative contracts through the management assignment to in-house entities. These figures represent organizational structures for the management of public services and activities, derived directly from the administration's self-organizational power; guided by the general objective of improving efficiency and effectiveness. Regarding financing, the analysis reviews the regulations on budgetary stability and financial sustainability applicable to public housing managers and highlights the significant impact that the classification of an entity as «market» or «non-market» can have in terms of national accounting. Finally, in terms of personnel, the possibilities for human resource hiring are described, along with the budgetary limitations faced by such entities, both in filling positions and modifying the remuneration of their staff.*

Keywords: *Public housing management, Assignment of functions, Management assignment, Financing, Budgetary stability, Human resources, Replacement rate of staff, Wage bill.*

Sumario: 1. Relación del gestor público de vivienda con la Administración. 1.1 Atribución de funciones o encargo a medio propio: claves para el gestor. 1.1.2 Características de la atribución de funciones. 1.1.3 Características del encargo de gestión a medio propio. 1.1.3.1 Régimen económico. 1.1.3.2 Régimen jurídico y administrativo. 2. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. 2.1 Estabilidad presupuestaria. 2.2 Sostenibilidad financiera. 3 Financiación y endeudamiento. 4 Recursos humanos. 4.1 Tipos de contratación. 4.1.2 Contratación indefinida. 4.1.2.1 Contrato indefinido. 4.1.2.2 Contrato fijo-discontinuo. 4.1.3 Contratación temporal. 4.1.3.1 Contrato por circunstancias de la producción. 4.1.3.2 Contrato por sustitución de la persona trabajadora. 4.1.3.3 Con-



C. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL GESTOR PÚBLICO DE VIVIENDA

tratos formativos. 4.1.3.4 Contrato temporal para actividades con financiación europea. 4.1.3.5 Límites a la contratación temporal. 4.2 Procesos selectivos. 4.3 Masa salarial del personal laboral. 4.4 Tasa de reposición de efectivos.

1. RELACIÓN DEL GESTOR PÚBLICO DE VIVIENDA CON LA ADMINISTRACIÓN

De la potestad autoorganizativa emanan las dos vías mediante las cuales una Administración se relaciona actualmente con sus entidades dependientes, como es el caso de una sociedad pública de gestión y promoción de vivienda: la atribución de funciones (o competencias) y el encargo de gestión a medio propio.

Ambas son formas de gestión directa, aunque, en el primer caso, de servicios y actividades públicas, mientras que, en el segundo, respecto de la ejecución de prestaciones propias de los contratos administrativos (obras, servicios, suministros, concesiones de obra y concesiones de servicio). Sin embargo, la delimitación de la procedencia de la aplicación de una u otra figura se plantea en muchas ocasiones compleja, puesto que la realidad material que puede alcanzarse a través de la atribución de una función también puede plantearse, en numerosas ocasiones, como el objeto de un encargo de gestión.

Por tanto, es fundamental tener claras las diferencias entre una y otra figura, partiendo de la base de que cada una responde a un régimen jurídico distinto.

Así, aunque al acto o negocio jurídico por el que se formaliza un encargo de gestión no se le apliquen las normas que regulan la contratación del sector público, los requisitos del encargo para no considerarse un contrato sí están claramente especificados en el artículo 32 de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

1.1 Atribución de funciones o encargo a medio propio: claves para el gestor

La atribución de la función es una figura para la gestión directa de un servicio público o de una determinada actividad económica cuya atribución a la entidad dependiente deberá tramitarse con arreglo a los requisitos y limitaciones que la normativa impone para ello. En consecuencia, la atribución de la función se sitúa en el momento inicial, esto es, en el



momento de creación de la entidad o bien en el de la modificación o ampliación de su objeto.

Sin embargo, en el caso del encargo de gestión, la administración no está atribuyendo a la entidad dependiente la gestión de un determinado servicio o actividad pública sino únicamente la ejecución de determinadas prestaciones típicas de los contratos administrativos para las que, en vez de acudir al mercado para su obtención, y dado que existe una entidad dependiente que cuenta con capacidades y habilidades para ello, decide «aprovisionarse» internamente a través de esta figura. En consecuencia, el encargo de gestión se sitúa siempre en un momento posterior, en el que ya existe una entidad dependiente que cuenta con medios, capacidades, conocimientos y/o habilidades disponibles.

En apoyo de esta tesis, cabe citar la Circular conjunta, de 22 de marzo de 2019, de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado y de la Intervención General de la Administración del Estado sobre criterios para el cálculo del cómputo del requisito de actividad exigido por la LCSP en aquellas entidades que sean consideradas medios propios.

De acuerdo con dicha Circular, puede deducirse que, cuando se trata de la actividad principal para la que una entidad dependiente ha sido creada por la Administración, el cauce a utilizar sea el de la atribución de la función, mientras que si se trata de actuaciones de carácter accesorio a la anterior o de carácter limitado en el tiempo resultará más adecuado la actuación por la vía del encargo (art. 32 LCSP).

Precisamente por esta diferencia de fondo, la atribución de la función no queda limitada a un plazo concreto de tiempo, sino que tiene carácter indefinido mientras que el encargo de gestión debe tener fijado un plazo concreto siendo, por tanto, de naturaleza limitada en el tiempo.

Efectivamente, aunque la norma no especifica el plazo máximo que pueda tener un encargo, sí que establece la obligación de darle publicidad lo que, en la práctica, implica la necesidad de establecer algún plazo. Por tanto, el encargo tiene una continuidad limitada en el tiempo mientras que la atribución de la prestación de un servicio público o actividad en régimen de gestión directa a una entidad dependiente no tiene tal limitación.

Hechas las aclaraciones anteriores, se describen a continuación las características fundamentales de la atribución de funciones y del encargo de gestión a medio propio.

1.1.2 Características de la atribución de funciones

- Es una forma de gestión directa, aunque descentralizada y especializada de los servicios públicos (potestad autoorganizativa) mediante la



C. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL GESTOR PÚBLICO DE VIVIENDA

creación de una nueva entidad o la modificación de una ya existente (modificación del objeto social).

– Debe ser una forma más eficiente y sostenible de gestión que la directa indiferenciada.

– El plazo de duración es indefinido.

– La financiación de las actuaciones (gastos e inversiones) es aprobada anualmente en los documentos que forman parte del presupuesto general municipal:

- Estado de previsión de ingresos y gastos.
- PAIF.

– La gestión es autónoma, dentro de las directrices fijadas en el PAIF.

– La financiación provendrá de ingresos atribuidos y/o aportaciones de la administración consignadas en su propio presupuesto (generalmente en Capítulo IV y VII). El libramiento se realizará en la forma y manera que se establezca en los documentos aprobados (PAIF, presupuesto de la administración, normas presupuestarias).

– Las transferencias en el presupuesto deberán responder a alguno de los destinos previstos por la norma 6.^a Orden EHA/733/2010:

- Financiación del coste de prestación del servicio público.
 - Financiación de proyectos específicos de investigación y desarrollo que se incluyan en el marco de la prestación de servicios públicos asignados.
 - Aportaciones para financiar inmovilizado afecto a la prestación del servicio público o para cancelar deudas por adquisición del mismo.
 - Financiación de déficits de explotación o gastos generales de funcionamiento de la entidad, no asociados con ninguna actividad o área de actividad en concreto sino con el conjunto de las actividades que realiza.
 - Financiación de gastos específicos o inusuales no afectados específicamente a una actividad.
- Al no tratarse de un proveedor, resulta muy conveniente incluir un apartado específico en las bases de ejecución y/o normas presupuestarias sobre aspectos formales y tramitación.

1.1.3 *Características del encargo de gestión a medio propio*

– Es una forma de gestión directa de la ejecución de prestaciones propias de los contratos a través de una entidad ya existente que cuenta con



capacidades para ello. Se trata de que la Administración, en ejercicio de su potestad autoorganizativa, pueda utilizar medios y capacidades con las que cuenta para obtener determinadas prestaciones sin necesidad de acudir al mercado.

– Debe acreditarse la condición de medio propio. Aunque no es necesario acreditar que se trata de una forma más eficiente y sostenible de gestión, es recomendable introducir elementos de eficiencia.

– El plazo no puede ser indefinido, sino que ha de determinarse su duración.

– La gestión está estrictamente sujeta a los términos del encargo. La discrecionalidad de la Administración es amplia en este ámbito.

– La financiación de las actuaciones se determina en el propio encargo mediante atribución de ingresos y/o compensaciones con arreglo a tarifas basadas en el coste real.

– Las aportaciones de la administración serán consignadas en su propio presupuesto, generalmente en sus Capítulos 2/4/6/7.

– El libramiento se realiza en la forma y manera que se establece en el encargo, aunque resulta muy conveniente determinar estos aspectos al aprobar el régimen jurídico y administrativo de los encargos por el poder adjudicador (art. 32.2 LCSP) y en las bases de ejecución del presupuesto.

– El medio propio está obligado a la realización de los trabajos y actividades que les sean encargados, como, por ejemplo, en el ámbito de la gestión pública de vivienda, la promoción de construcción de viviendas, la negociación de suelos o la tramitación de expedientes de rehabilitación o de inspecciones técnicas de edificios.

– Las relaciones con los entes instrumentales tienen carácter interno, dependiente y subordinado.

– El encargo no implicará, en ningún caso, el ejercicio de autoridad o de otras potestades reservadas a la Administración Pública.

– La entidad que realice el encargo instruirá un expediente en el que se incluirán los trámites técnicos, jurídicos, presupuestarios, de control y de aprobación del gasto.

– Una vez instruido el expediente completo, se procederá a la aprobación de un documento de formalización cuya notificación implicará la orden de inicio de la prestación.

– En caso de no cumplir los requisitos legales expuestos en el artículo 32 de la LCSP, el encargo a un medio propio es anulable (art. 40, apartado C de la LCSP) y susceptible de recurso especial en materia de contratación (art. 44.2, apartado E, de la LCSP).



C. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL GESTOR PÚBLICO DE VIVIENDA

1.1.3.1 RÉGIMEN ECONÓMICO

Una de las características del encargo de gestión a medio propio mencionadas en el apartado anterior es que la financiación de las actuaciones se determina en el propio encargo mediante la atribución de ingresos y/o compensaciones con arreglo a tarifas basadas en el coste real.

Es decir, las tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependa el medio propio personificado deben atender al coste real, ya que serán esas tarifas las que se usarán como referencia para establecer las compensaciones en la financiación de las actuaciones.

En este sentido, cabe precisar que por «coste real» debe entenderse todos los costes en los que sea necesario incurrir para la realización de la prestación encargada, es decir, los costes directos, los costes indirectos (de estructura, de marketing, promoción, etc.), los costes financieros, las amortizaciones y otros costes necesarios y que sean efectivamente soportados por el medio propio.

Por tanto, el coste real del encargo a una sociedad gestora de vivienda dependiente de una entidad pública incluye todos los costes que cumplan los siguientes requisitos:

- Que estén vinculados al encargo.
- Que sean necesarios para su ejecución.
- Que sean efectivamente soportados por la sociedad.

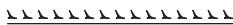
1.1.3.2 RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO

El artículo 32.2.d) LCSP determina la obligación respecto de la determinación del régimen jurídico y administrativo de los encargos que se le puedan conferir al medio propio en sus estatutos o en el acto de creación.

Esta es una cuestión capital para el adecuado funcionamiento de esta figura puesto que puede utilizarse para determinar, para el ámbito concreto de la administración de la que se trate, las líneas maestras del procedimiento interno de tramitación de los encargos de gestión.

La normativa no determina, a diferencia de los contratos, un procedimiento específico para la tramitación del encargo de gestión en sus diferentes fases (preparación, formalización, ejecución, modificación y liquidación) como consecuencia directa de la potestad autoorganizativa que, en este ámbito, es la cuestión fundamental.

Sin embargo, resulta muy conveniente diseñar e implementar un procedimiento de gestión de los encargos en términos análogos a lo que la norma realiza en el caso de los contratos, lo cual es un elemento clave



para agilizar la gestión y garantizar la seguridad jurídica en el procedimiento.

Para ello, la experiencia muestra que resulta muy conveniente plantear, con las adaptaciones necesarias a cada caso, procedimientos que planteen una cierta «analogía» al procedimiento de gestión de los contratos regulados por la LCSP.

Actuar de esta forma implica que en el procedimiento de gestión existan una serie de elementos asimilables a los propios del contrato, como serían los siguientes:

a) Órgano competente.

Es el órgano concreto que, en sede del poder adjudicador, es competente para la aprobación del encargo. Se trata del análogo al órgano de contratación en el caso de los contratos y será, por tanto, en el que resida la competencia para aprobar, modificar y liquidar el encargo.

El órgano competente para cada encargo puede ser el mismo que actúa como órgano de contratación, en función del importe y la naturaleza de las prestaciones del encargo (obras, servicios, suministros, concesión de obra, concesión de servicios) de acuerdo con la normativa aplicable.

b) Plazo de duración.

Siguiendo con el tratamiento análogo al del contrato, como regla general, los plazos asignados a los encargos pueden ser los mismos que los que determina la normativa vigente para los contratos en función de la naturaleza de las prestaciones encargadas.

c) Responsable del encargo.

Resulta conveniente que exista, en la unidad administrativa que propone el encargo, un responsable del mismo. Las funciones del responsable del encargo serán análogas a las del responsable del contrato.

d) Fases de la tramitación administrativa.

Fase del encargo	Aplica al encargo	Fase encargo
Preparación	Sí	Instrucción del expediente
Licitación	No	–
Adjudicación	Sí	Aprobación del documento de formalización



C. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL GESTOR PÚBLICO DE VIVIENDA

Fase del encargo	Aplica al encargo	Fase encargo
Formalización	Sí	Aprobación del documento de formalización
Ejecución	Sí	Ejecución (incluye liquidaciones parciales)
Modificación	Sí	Modificación
Recepción	Sí	Liquidación final
Liquidación	Sí	Liquidación final

e) Plurianualidad.

Respecto de los encargos de carácter plurianual, también debería realizarse un tratamiento análogo al de los contratos en cuanto a las condiciones y limitaciones aplicables sobre los mismos.

f) Abonos al medio propio.

El encargo deberá prever la realización de pagos al medio propio en condiciones análogas a las previstas para los contratos.

No obstante, dada la condición interna de la relación que vincula al medio propio con el poder adjudicador, resulta conveniente incluir la posibilidad de que el poder adjudicador realice abonos a cuenta al medio propio con anterioridad a la realización de las prestaciones encargadas, con el fin de facilitar la financiación de las mismas.

Es aconsejable, además, que esta cuestión quede reflejada no solo en el documento de formalización, sino también en las bases de ejecución o normas de ejecución presupuestaria del poder adjudicador en cuestión (ayuntamiento o comunidad autónoma).

2. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

En el marco del régimen económico del gestor público de vivienda, un aspecto determinante que afecta a las relaciones financieras entre el gestor y su administración titular es el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF). Esta Ley regula el ámbito de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades que componen el sector público, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social. Esta unificación



mejora la coherencia en la regulación jurídica, supone una mayor claridad de la Ley y transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las entidades del sector público.

A su vez, esta norma, se encuentra íntimamente relacionada con los planteamientos y criterios del Reglamento (UE) núm. 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC), aplicable en cada Estado miembro de la Unión Europea siempre que se analizan cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria y endeudamiento público.

En este sentido, hay que aclarar que, aunque el SEC no es un sistema directamente aplicable a la contabilidad pública, presupuestaria ni financiera, sus principios y la mayor parte de sus criterios han sido traspuestos al ordenamiento jurídico español a través de diferentes normas como la anteriormente referida y, en todo caso, sí debe ser aplicado para determinar los agregados y magnitudes contables en términos de contabilidad nacional.

2.1 Estabilidad presupuestaria

La LOEPSF incluye el principio de estabilidad presupuestaria para las actuaciones que afecten a los gastos o ingresos, y, en su ámbito de aplicación, distingue entre:

– Las entidades clasificadas en términos de contabilidad nacional en el sector «Administraciones Públicas». Se trata de entidades que, con independencia de su naturaleza jurídica, se financian mayoritariamente con transferencias o ingresos que no tienen la naturaleza de ventas en términos de contabilidad nacional. También se les denomina a estos efectos «productores NO de mercado». En este caso, la estabilidad presupuestaria viene determinada por la situación de equilibrio o superávit estructural.

– El resto de las entidades integradas en el sector público que se financian mayoritariamente con ventas o ingresos «de mercado». En este caso, se encontrarán clasificadas en el sector de «sociedades no financieras» de la contabilidad nacional y se entenderá la estabilidad presupuestaria como la posición de equilibrio financiero.

De acuerdo con esta distinción y dado que, normalmente, las entidades de gestión y promoción de vivienda tendrán la condición de «productor de



mercado» en términos de contabilidad nacional, la estabilidad presupuestaria equivale a la posición de equilibrio financiero. No existe una definición única o general del equilibrio financiero en la normativa española actual salvo para las entidades encuadradas en el sector público local, para el cual el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre define la situación de desequilibrio financiero como aquella en la que se dan las siguientes circunstancias:

- Existencia de pérdidas.
- Que el saneamiento de dichas pérdidas exija la aportación de recursos por parte de la administración titular.
- Que dicho saneamiento no haya sido previsto por la propia administración titular dentro de su presupuesto, planteado en términos de estabilidad presupuestaria.

Por su parte, para las entidades clasificadas en el sector «Administraciones Públicas», el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria implica una situación en la que su capacidad de financiación, en términos de contabilidad nacional, sea nula o positiva en el momento de aprobar, modificar o liquidar su presupuesto.

Concretamente, esto último significa que la suma de los importes de los capítulos de gasto del 1 al 7 deberá ser igual o inferior a la suma de los importes recogidos en los capítulos 1 a 7 de ingresos, de acuerdo con los criterios de contabilidad presupuestaria debidamente ajustados de acuerdo con los criterios de contabilidad nacional.

Por último, cabe recordar que, la LOEPSF desarrolla las medidas preventivas, correctivas y coercitivas para el caso de incumplimiento de la estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto o deuda.

2.2 Sostenibilidad financiera

Para asegurar la viabilidad de la gestión pública de la vivienda, las entidades gestoras deben atenerse no solo al cumplimiento del criterio de estabilidad presupuestaria sino también al de sostenibilidad financiera.

Según la norma básica, *«se entiende por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.»*



Por tanto, partiendo de esta definición, la gestión de la vivienda pública bajo este criterio económico implica atender a cuatro elementos básicos:

- Déficit.

Respecto del déficit, la Ley Orgánica y, en general toda la normativa europea lo vinculan al cumplimiento de los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria. En efecto, tal y como señala la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), «el concepto de déficit o superávit público es equivalente al concepto de Capacidad o Necesidad de Financiación de las Administraciones Públicas definido en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC95), aprobado por Reglamento CE Núm. 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996».

- Deuda pública.

Respecto de la definición del concepto de deuda pública, el artículo 13 LOEPSF, explícitamente remite al Protocolo de déficit excesivo de la Unión Europea y fija el límite para el conjunto de las Administraciones Públicas en el 60 por ciento del PIB nominal.

- Morosidad.

En este caso, la propia norma lo clarifica al establecer que se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

En este sentido, la normativa vigente sobre morosidad viene determinada por la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que en su artículo 4 establece un plazo general de pago de 30 días naturales desde la recepción de la mercancía o prestación del servicio.

En el caso específico de los sujetos integrantes del sector público, la evaluación del cumplimiento de dicho plazo general de pago se mide a través de un indicador específico denominado «Periodo Medio de Pago» (PMP), introducido por el artículo 4 LOEPSF como expresión del tiempo de pago de la deuda comercial.



3. FINANCIACIÓN Y ENDEUDAMIENTO

En cuanto a la financiación, la normativa actual introduce la aplicación plena del principio de prudencia financiera, entendido como el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.

Por tanto, en el caso concreto del gestor público de vivienda, el cumplimiento de dicho principio implica la realización de las actuaciones necesarias para conseguir la mejor operación financiera posible en cuanto al riesgo, al coste y a los plazos, sin perjuicio, de otro tipo de exigencias o limitaciones que actualmente se imponen en el caso de que la entidad se encuentre clasificada en el sector «Administraciones Públicas» de la contabilidad nacional.

Por lo que respecta al endeudamiento necesario para gestionar vivienda pública, de nuevo se establece una diferencia entre los productores que están clasificados como de mercado y los que no.

En el caso de un productor clasificado como no de mercado, el endeudamiento a largo plazo, que es el necesario para llevar a cabo este tipo de actuaciones, tiene como condición que el ahorro neto sea positivo, lo que no ocurre con los productores clasificados como «de mercado».

En consecuencia, debe quedar muy claro que, por imposición de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la clasificación de un gestor público de vivienda en contabilidad nacional es un elemento crítico o clave para determinar no solo las posibilidades de actuación en este campo para el gestor sino incluso la propia viabilidad de los proyectos que acometa.

La financiación de los proyectos de promoción o rehabilitación de vivienda, así como otro tipo de actuaciones en el ámbito del urbanismo y la vivienda, habitualmente se producirá mediante el recurso al endeudamiento y la aportación de fondos propios en la proporción más adecuada en cada caso.

No obstante, en muchas ocasiones, como consecuencia del carácter público de este tipo de actuaciones, el gestor público plantea la realización de las actuaciones a precios o en condiciones menos onerosas que el gestor privado para lo que se precisa de la aportación de recursos desde la o las administraciones a las que se encuentra vinculado o de las que depende.

En este caso, la aportación de recursos puede plantearse por dos vías diferenciadas:

- Las aportaciones en especie, mediante la cesión a través de diferentes títulos de los terrenos, inmuebles u otros activos vinculados con la actuación.



- La aportación de recursos financieros mediante la instrumentación de transferencias, aportaciones al capital o a los fondos propios o subvenciones.

Concretamente, las transferencias son una de las principales vías de aportación de recursos financieros por parte de las administraciones a sus entidades dependientes y, en consecuencia, también a los gestores públicos de vivienda.

El artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones excluye las transferencias de su ámbito de aplicación al establecer no comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha norma las aportaciones dinerarias que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública.

La Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo, por la que se aprueban aspectos contables de empresas públicas que operan en determinadas circunstancias determina los tipos de transferencias que puede recibir un gestor público y su contabilización.

Concretamente, la norma sexta enumera los siguientes tipos de transferencias u otras entregas sin contraprestación recibidas de las entidades públicas dominantes:

- Las destinadas a financiar actividades específicas que hayan sido declaradas de interés público o general mediante una norma jurídica.
- Las establecidas mediante contratos-programa, convenios, planes aprobados por el correspondiente Gobierno u otros instrumentos jurídicos cuya finalidad sea la realización de una determinada actividad o la prestación de un determinado servicio de interés público o general, siempre que en dichos instrumentos jurídicos se especifiquen las distintas finalidades que pueda tener la transferencia y los importes que financian cada una de las actividades específicas.
- Las destinadas a financiar proyectos específicos de investigación y desarrollo que se incluyan en el marco de unas actividades que hayan sido consideradas de interés público o general.
- Aportaciones recibidas por las empresas públicas para financiar inmovilizado afecto a una actividad específica que hayan sido consideradas de interés público o general o para cancelar deudas por adquisición del mismo.



C. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL GESTOR PÚBLICO DE VIVIENDA

- Transferencias con finalidad indeterminada, para financiar déficits de explotación o gastos generales de funcionamiento de la empresa, no asociados con ninguna actividad o área de actividad en concreto sino con el conjunto de las actividades que realiza, aún cuando una parte de las actividades desarrolladas sean actividades de interés público o general, siempre que éstas no hayan recibido una financiación individualizada.
- Transferencias realizadas para compensar pérdidas genéricas aún en el caso de que hayan sido instrumentadas mediante contratos-programa o documentos similares.
- Transferencias genéricas que se destinan a financiar inmovilizado, aun en el caso de que una vez que entre en funcionamiento dicho inmovilizado se utilice total o parcialmente para realizar actividades o prestar servicios de interés público o general.
- Transferencias para financiar gastos específicos o inusuales no afectados específicamente a una actividad.

4. RECURSOS HUMANOS

En materia de personal, los gestores públicos de vivienda pueden estar sujetos a diferentes regímenes jurídicos. De esta forma, las entidades sujetas al derecho público, como es el caso de los organismos autónomos (que, en muchas ocasiones y en este ámbito, adoptan la denominación de Patronatos), quedarán sujetas a la norma que en esta materia pueda existir en cada una de las Comunidades Autónomas junto con la regulación básica determinada por el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP).

Por su parte, las entidades sujetas al derecho privado se someten en esta materia al ordenamiento privado concretamente al Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET) y la regulación convencional que pueda resultar de aplicación, aunque, deben observar determinados principios de la normativa sobre empleo público, en especial, los relativos al código de conducta y el acceso al empleo en el sector público.

En efecto, como entidades integrantes del sector público, los gestores públicos de vivienda sujetos al derecho privado han de someterse a ciertas normas de derecho público que le son de aplicación cuando el socio mayoritario es una administración pública o ente dependiente. Tal es el caso de los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 del TREBEP.



4.1 Tipos de contratación

En materia de contratación de personal laboral, el Real Decreto-ley 32/2021 introduce una serie de modificaciones del Estatuto de los Trabajadores muy relevantes, especialmente en lo que se refiere a la contratación de carácter temporal.

Se analizan, a continuación, los tipos de contratos que quedan establecidos tras dicha reforma.

4.1.2 *Contratación indefinida*

Las modificaciones legales que se aprobaron en 2021 y empezaron a aplicarse en 2022 tienen como objetivo reducir la temporalidad, para lo cual la nueva regulación da prioridad al contrato indefinido que debe ser el cauce ordinario de contratación del personal y reformula el contrato fijo-discontinuo, ampliando los supuestos en que este se puede celebrar.

4.1.2.1 CONTRATO INDEFINIDO

El contrato indefinido debe ser la forma predominante y ordinaria de relación laboral. De esta forma, salvo que exista alguna circunstancia específica y tasada que motive una relación laboral temporal, todas las relaciones laborales serán de carácter indefinido.

4.1.2.2 CONTRATO FIJO-DISCONTINUO

Lo decisivo en este tipo de contrato es el objeto o la naturaleza de los trabajos realizados, de carácter estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, o para el desarrollo de aquellos que no tengan dicha naturaleza pero que, siendo de prestación intermitente, tengan períodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados.

También podrán, además, desarrollarse a través de la contratación fija-discontinua la prestación de servicios en el marco de la ejecución de contratas mercantiles o administrativas que, siendo previsible, formen parte de la actividad ordinaria de la empresa.

Las personas trabajadoras fijas discontinuas pueden tener jornada completa o parcial, pero su relación laboral es indefinida. Los trabajadores fijos discontinuos tienen los mismos derechos y obligaciones que el resto de los trabajadores de la empresa.



C. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL GESTOR PÚBLICO DE VIVIENDA

4.1.3 *Contratación temporal*

Después de la derogación del contrato temporal por obra o servicio determinado, únicamente subsisten, con carácter general, dos tipos de contratos de duración determinada: el contrato por circunstancias de la producción y el de sustitución. Junto a estos contratos, se han fijado dos modalidades de contrato formativo y se ha habilitado un nuevo tipo de contrato vinculado a la realización de actividades en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y Fondos de la Unión Europea. Se describen al final de este apartado.

4.1.3.1 CONTRATO POR CIRCUNSTANCIAS DE LA PRODUCCIÓN

Cabe utilizar este tipo de contratación únicamente en los siguientes casos:

- Ante incrementos ocasionales e imprevisibles de la actividad.
- Ante oscilaciones de la actividad que no puedan ser cubiertas con el contrato indefinido fijo-discontinuo.
- Para la cobertura de vacaciones.

La duración máxima será de seis meses, pudiéndose ampliar por convenio colectivo de ámbito sectorial hasta un año.

No podrá identificarse como causa de este contrato la realización de los trabajos en el marco de contratas, subcontratas o concesiones administrativas que constituyan la actividad habitual u ordinaria de la empresa, sin perjuicio de su celebración cuando concurran las circunstancias de la producción en los términos anteriores.

4.1.3.2 CONTRATO POR SUSTITUCIÓN DE LA PERSONA TRABAJADORA

Puede celebrarse en los siguientes supuestos:

- Sustitución de una persona trabajadora con derecho a reserva de puesto de trabajo, siempre que se especifique en el contrato el nombre de la persona sustituida y la causa de la sustitución.
- Completar la jornada reducida por otra persona trabajadora, cuando dicha reducción se ampare en causas legalmente establecidas o reguladas en el convenio colectivo y se especifique en el contrato el nombre de la persona sustituida y la causa de la sustitución.



– Cobertura temporal de un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva mediante contrato fijo, sin que su duración pueda ser en este caso superior a tres meses, o el plazo inferior recogido en convenio colectivo, ni pueda celebrarse un nuevo contrato con el mismo objeto una vez superada dicha duración máxima.

4.1.3.3 CONTRATOS FORMATIVOS

La reforma de 2021 suprimió las modalidades contractuales para el contrato formativo existentes hasta el momento. En su lugar, se crean dos nuevos contratos formativos⁽¹⁾:

1. Contrato para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios.

Este contrato tiene por objeto la celebración de un contrato que lleva una retribución y una formación. La finalidad es que se realicen prácticas tras obtener un título académico (universitario, grado, etc.) o acceder al catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo.

2. Contrato de formación en alternancia.

Es un contrato destinado a compatibilizar la actividad laboral retribuida con los correspondientes procesos formativos en el ámbito de la formación profesional, los estudios universitarios o del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo.

La retribución se fijará por convenio colectivo, no pudiendo ser inferior el primer año al 60 % de lo que establezca el convenio para ese grupo profesional, y 75 % en el segundo año.

4.1.3.4 CONTRATO TEMPORAL PARA ACTIVIDADES CON FINANCIACIÓN EUROPEA

Este tipo de contratos de duración determinada, introducidos por el El RD 32/2021 (DA 5.^a), se pueden realizar en el marco de una causa

(1) Hay una serie de normas comunes que se establecen para todos los contratos formativos en los apartados 4, 5, 6 y 7 del artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores.

C. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL GESTOR PÚBLICO DE VIVIENDA

específica, diferente a las reguladas en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, y tienen la duración necesaria para la ejecución de proyectos o programas de carácter temporal cuya financiación provenga de Fondos de la Unión Europea y se formulen en un nuevo modelo.

Según el mencionado RD, estos contratos «se realizarán de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y en los términos establecidos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público».

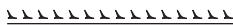
4.1.3.5 LÍMITES A LA CONTRATACIÓN TEMPORAL

El Real Decreto-ley 32/2021 señala que las personas contratadas incumpliendo lo establecido anteriormente para la contratación temporal adquirirán la condición de fijas.

En resumen, se explicitan tres supuestos en los que un empleado contratado mediante un contrato de duración determinada puede adquirir automáticamente la condición de empleado fijo sin necesidad de que un órgano jurisdiccional así lo determine:

- Por incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas para la contratación temporal.
- Por falta de alta en la seguridad social por un plazo igual al del periodo de prueba.
- Por «encadenamiento de contratos temporales» en la misma persona o en el mismo puesto de trabajo:
 - Por la misma persona. Se pasa de 24 meses en un período de 30 meses, a 18 meses en un período de 24 meses (en este plazo computa ETT).
 - En el mismo puesto. Adquirirá la condición de fija la persona que ocupe un puesto de trabajo ocupado antes, con o sin solución de continuidad, durante más de 18 meses en un período de 24 meses, mediante contratos temporales por circunstancias de la producción o mediante ETT.

Por otro lado, la reforma de 2021 endureció el régimen sancionador frente a incumplimientos en materia de contratación temporal y modificó el sistema de cotización adicional para los contratos temporales, que pasaba a penalizar con mayor cotización a todos los contratos inferiores a 30 días (anteriormente 5 días).



4.2 Procesos selectivos

Por sus especiales características, el gestor público de vivienda sujeto al derecho privado ha de contar con procedimientos de selección del personal propios y adaptados a sus peculiaridades, pero sin que ello deba suponer el menoscabo de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Hay que recordar, en este sentido, que los empleados que prestan servicios en este tipo de entidades lo hacen mediante un contrato de trabajo laboral y tienen la condición de empleados del sector público, pero no la de empleados públicos del artículo 8 del TREBEP, aunque estén sujetos a ciertas normas de derecho público.

No obstante, ante la incertidumbre que suele generar entre las empresas públicas la relativa ambigüedad de la norma en el ámbito de personal y, especialmente en lo que respecta a la aplicación del principio de publicidad, resulta recomendable aplicar algunos criterios generales de actuación:

- Selección de personal directivo: se puede realizar siguiendo procedimientos de carácter análogo al de libre designación en la función pública y que no impliquen necesariamente la publicidad de la convocatoria, pero que garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.
- Selección del resto de personal: resulta conveniente que los procedimientos selectivos se realicen mediante convocatorias públicas.

4.3 Masa salarial del personal laboral

La masa salarial está integrada por las retribuciones salariales o extra-salariales que perciba el personal laboral por el trabajo desempeñado. Pero hay cuatro excepciones:

- Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social.
- Las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo de empleados.
- Las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos.
- Las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador.

Por otro lado, cabe recordar que la masa salarial es un concepto global. Así, mientras que las retribuciones del personal funcionario las fija la



C. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL GESTOR PÚBLICO DE VIVIENDA

Administración con carácter individual, las retribuciones del personal laboral tendrían que fijarse a través del convenio colectivo o de algún tipo de tipo de negociación individual, ya que se trata de trabajadores que no dependen de la Administración, sino del empleador de la sociedad mercantil que los contrata.

Por tanto, si el incremento máximo de la masa salarial fijado en los Presupuestos Generales del Estado es del 0,9%, este porcentaje no se aplicará de forma universal a todos los salarios. Cada salario se incrementará más o menos –o incluso permanecerá invariable– en función de la negociación colectiva, siempre y cuando la masa salarial considerada globalmente no sobrepase en el año el 0,9% de crecimiento.

Aunque la actual regulación básica del cálculo de la masa salarial del sector público plantea algunas lagunas e incertidumbres, su cálculo debe realizarse en términos de homogeneidad, por el cual, a la hora de calcular el incremento máximo autorizado de la masa salarial, resulta necesario considerar el mismo número de efectivos, antigüedad y condiciones laborales.

4.4 Tasa de reposición de efectivos

La tasa de reposición de efectivos es otras de las limitaciones que han venido siendo impuestas desde hace varios años por las diferentes Leyes de Presupuestos Generales del Estado y las Comunidades Autónomas a la contratación de nuevo personal en el sector público.

El cálculo de la TRE se realiza mediante la aplicación del porcentaje máximo autorizado a la diferencia entre número de empleados fijos que, durante el ejercicio inmediato anterior, dejaron de prestar servicios en la entidad y el número de empleados fijos que, durante dicho ejercicio, se hubieran incorporado a la entidad por cualquier causa.

Resulta importante tener en cuenta que la limitación que impone la TRE es a la suscripción de nuevos contratos indefinidos, por lo que no afecta a la creación de puestos de trabajo sino a su cobertura mediante contratos indefinidos. Además, la TRE se computa por contrato suscrito con independencia de la jornada completa o parcial que se determine en el mismo.

Por otro lado, dado que la base de cálculo se determina en función de la diferencia entre altas y bajas de empleados fijos en el ejercicio anterior, esta magnitud no es acumulable de forma que si las bajas no se cubren en el mismo ejercicio en que se producen o en el siguiente no es posible utilizarlas en ejercicios posteriores de forma que se pierden.

