



Las condiciones sociales en las empresas de transporte público urbano en Europa

Resumen de los resultados y conclusiones



Europäische Akademie
für umweltorientierten Verkehr



Con el apoyo financiero de la Unión Europea



Resumen de los resultados y conclusiones

Este documento presenta un resumen de los principales resultados y conclusiones de un estudio sobre las condiciones sociales en las empresas de transporte público urbano en Europa.

1. Contexto, finalidades y objetivos del estudio

La prestación y la calidad de los servicios de transporte público urbano (TPU) son fundamentales tanto para fomentar el desarrollo económico regional y local, el medio ambiente y las oportunidades laborales, como para garantizar la inclusión social y la posibilidad de participar de pleno a todas las personas en la vida familiar y en la sociedad en general. Es más, en muchos pueblos y ciudades de Europa los operadores de TPU ofrecen empleo local a un número significativo de personas. Luego, la reglamentación en materia de prestación y adjudicación de este tipo de servicios podría influir en todos estos factores.

Con respecto a las condiciones sociales y laborales cabe señalar que los artículos 4(5) y 4(6) del Reglamento sobre la Obligación de Servicio Público (OSP) ofrecen la opción (pero no obligan) a las autoridades competentes de solicitar operadores de transporte público que cumplan determinadas condiciones sociales y criterios de calidad de servicio mínimos o de solicitar la transferencia de personal al nuevo operador de conformidad con la Directiva 2001/23/CE, incluso si las condiciones de la Directiva se incumplen.

Los interlocutores sociales europeos del sector del TPU (la Unión Internacional del Transporte Público (UITP), por parte de los empresarios, y la Federación Europea de los Trabajadores del Transporte (ETF), por parte de los sindicatos) han encargado este estudio con el objetivo principal de recabar información sobre la organización del sector en el mercado y el marco jurídico en el que se basa, así como información acerca de la fijación de las condiciones de trabajo y empleo y el papel que desempeña la negociación colectiva en todo ello. El estudio pretende registrar cómo han evolucionado las condiciones sociales a lo largo de los últimos diez años. Más específicamente, los interlocutores sociales desean comprender hasta qué punto el Reglamento 1370/2007 ha sido trascendental para que los licitantes cumplan determinadas condiciones sociales y/o se solicite la transferencia de personal en caso de cambiar de operador, así como los posibles efectos en la seguridad del empleo y las condiciones laborales del sector.

Los objetivos de este estudio realizado en nombre de la UITP y la ETF fueron esencialmente cuatro. El estudio se centró en:

- describir cómo se organiza el transporte público en los distintos Estados miembro y cómo se determinan las condiciones laborales;
- describir las condiciones sociales en el transporte público urbano para una selección de personal de empresas y la evolución en los últimos diez años;
- describir el efecto que la adjudicación directa y/o la licitación de los contratos de servicio público del transporte público urbano tienen en los aspectos sociales y la protección del personal, y
- describir cómo influye un cambio de operador en el transporte público urbano por lo que respecta a los aspectos sociales y de protección del personal.

A continuación se exponen los principales resultados obtenidos después de revisar las publicaciones científicas (limitadas) y otros documentos a nivel nacional y transnacional, de llevar a cabo una encuesta y entrevistas a miembros de la ETF y la UITP y de entrevistar a empleados, representantes de los trabajadores y autoridades competentes en doce estados miembro europeos (AT, BG, BE, CZ, DE, FI, FR, NL, IE, IT, SE, UK).

2. Organización de los servicios de TPU en el mercado

2.1 Tendencias en los procesos de adjudicación

Si bien en casi todas las capitales y ciudades grandes de la mayoría de los Estados miembro la adjudicación directa de los contratos de servicios públicos sigue siendo el procedimiento de adjudicación que prevalece, la convocatoria de licitaciones públicas se ha ido extendiendo en la

adjudicación de servicios de TPU (tanto en las líneas de transporte individuales como en las redes globales) a lo largo de la última década. Un cierto número de factores ha sido la causa de que las autoridades competentes opten por usar esta forma de adjudicación (en lugar de las adjudicaciones directas). Estos incluyen el marco jurídico nacional que a veces exige licitaciones públicas, pero que también incluyen motivaciones políticas y económicas, lo cual a veces está interrelacionado. En el actual marco de mayor rigor de las finanzas públicas, no solo —aunque cada vez en mayor medida— como consecuencia de la crisis económica, algunas autoridades competentes se han fijado en los procesos de adjudicación por concurso para obtener una mejor relación coste-beneficio y aportar eficacia a la prestación de servicios de TPU. Incluso en los casos en los que no se ha optado por la vía competitiva, cabe destacar que las autoridades públicas que adjudican directamente los contratos a operadores internos¹ han tratado también de ahorrar para lograr una mayor eficiencia.

Análogamente, la creencia por parte de algunas partes interesadas a finales de los años 90 de que un impulso en favor de la licitación pública iba probablemente a surgir a nivel europeo (en el contexto de la elaboración del Reglamento OSP) y la orientación política y reguladora de algunos Estados miembro en favor de la apertura del mercado, contribuyó también tanto al aumento de los procesos de licitación pública como a otros procesos de reestructuración del sector.

A pesar de esta tendencia, principalmente observada en el sector del autobús, prevalecen diferencias significativas entre y dentro de los Estados miembro, así como por medio de transporte. En Bélgica, Grecia, Irlanda y Luxemburgo todos los servicios de transporte público urbano en autobús se adjudican directamente a un operador interno. En el resto de países, para los servicios de autobús se usan ambos tipos de adjudicación (adjudicación directa y/o licitación). En la práctica, en más de diez Estados miembro el uso de la licitación pública es más bien marginal y se usa principalmente en zonas urbanas pequeñas o medianas. En el Reino Unido, Suecia, Francia (salvo París), Finlandia (solo el área metropolitana de Helsinki), los Países Bajos, Dinamarca y Noruega, el procedimiento de licitación pública ya se había implementado antes de adoptar el Reglamento 1370/2007. El uso del procedimiento de licitación pública ha aumentado particularmente en los Países Bajos y Finlandia en los últimos diez años y hoy en día abarca más del 80 % de las líneas de autobús. Mientras que en Alemania la mayoría de los contratos de adjudicación pública datan del 2008 y de años anteriores y afectan más bien a servicios de autobús regionales, la mayoría de las ciudades adjudican los contratos directamente a un operador interno (y en muchos casos preparan ahora su primer proceso de adjudicación directa en virtud del Reglamento 1370/2007). En Italia el uso de la licitación pública ha ido en aumento en los últimos años, pero no ha alcanzado todavía un nivel tan alto como en Francia o en los Países Bajos.

El Reino Unido presenta una situación excepcional, en la que la mayoría de los servicios de autobús urbano en Inglaterra (salvo Londres), Gales y Escocia se prestan según una relación comercial (sin contratos de servicio público, sin derechos exclusivos o compensaciones, sino aplicando las reglas generales de compensación económica por tarifas máximas para determinadas categorías de pasajeros), a excepción de la licitación excepcional de las rutas de autobús socialmente más solicitadas. Los servicios de autobús comercial también son muy comunes en Alemania para el transporte regional y en las ciudades pequeñas (de hecho, la legislación incluye disposiciones relativas a la prioridad de la prestación de servicios de TPU comercialmente viables, lo que constituye una situación específica del contexto alemán conocida como *Eigenwirtschaftliche Verkehre*). Por otro lado, los servicios de autobús en Londres se licitan, mientras que los servicios de autobús en el norte de Irlanda los presta un operador interno.

En términos generales (y con la notable excepción de Francia), las redes integradas de transporte (servicios de autobús, tranvía y ferrocarril ligero o metro) son más propensas a ser adjudicadas directamente a operadores internos en los pueblos y ciudades grandes, y los servicios de autobús (particularmente en ciudades pequeñas) son más propensos a ser licitados públicamente. La mayoría de los servicios de metro o tranvía tienden a ser adjudicados directamente a un operador interno (como parte de una red). Existen solo algunos ejemplos de servicios de tranvía licitados, sobre todo cuando se trata de servicios recién construidos —por ejemplo, el caso estudiado de la

¹ Esto también se aplica a los proveedores históricos antes de una primera ronda de adjudicación directa como, por ejemplo, ocurre en Alemania.

red de ferrocarril ligero subterráneo de Dublín, la red LUAS—, o forman parte de una red licitada, como en el caso de Francia o Utrecht.

Los servicios de metro raramente se licitan, con algunas excepciones como el metro de Estocolmo o los servicios de metro de las ciudades francesas de Lyon, Lille, Rennes o Rouen.

Una diferencia específica entre los contratos de licitación de los servicios de autobús y los servicios de metro o tranvía es que en el caso de los servicios de tranvía o metro la titularidad del material rodante y la infraestructura sigue siendo propiedad de la autoridad adjudicadora.

2.2 Tendencias en la organización del mercado: empresas clave activas en el TPU

El sector del transporte público urbano se caracteriza por operadores internos en las ciudades grandes o capitales (con la excepción destacada de los países nórdicos y de algunas ciudades grandes de Francia). Estos operadores son empresas integradas que ofrecen servicios de transporte intermodales, servicios de infraestructura, material rodante y servicios de taller. El sector de los servicios de autobús se caracteriza por estar compuesto por varias empresas internacionales y por un elevado porcentaje de empresas medianas y pequeñas. Cabe destacar también que muchas de las empresas grandes han creado empresas filiales (a menudo mediante la adquisición de pymes) o que múltiples operadores medianos se han fusionado transformándose en una empresa grande.

Si bien el transporte público urbano todavía se caracteriza por un elevado número de operadores internos, el aumento progresivo de las licitaciones públicas ha favorecido la entrada al mercado de algunas empresas internacionales. Tal es el caso de algunas empresas francesas como Keolis, Transdev y RATP Dev. Otros operadores europeos importantes son Arriva DB, National Express, Nobina y Abellio (subsidiaria de la empresa ferroviaria holandesa NS).

Las empresas internacionales, no obstante, solo tienen una cuota de mercado significativa en ocho Estados miembro (de los 28 analizados); principalmente en aquellos que han adoptado en gran medida el proceso de licitación pública como principal forma de adjudicación. En la mayoría de los Estados miembro únicamente juegan un papel limitado en el mercado del TPU.

En cuanto al mercado de los servicios de tranvía, Keolis y Transdev son los agentes internacionales más importantes en los casos en los que se adjudica por licitación. Sin embargo, la mayor parte de los servicios vinculados al proyecto europeo Urban Track (metro, ferrocarril ligero y tranvía) los prestan operadores internos y empresas de propiedad pública (como la RATP en París) en todos los Estados miembro de la UE.

Por regla general, la tendencia que apuntan los resultados obtenidos en la encuesta y las entrevistas es que el número (o el rol) de los operadores internos ha disminuido a lo largo de los últimos diez años.

3. El empleo en el sector

Los datos relativos al empleo solo para el sector del TPU son difíciles de obtener porque las estadísticas nacionales normalmente incluyen cualquier tipo de transporte de pasajeros e incluyen el ferrocarril, el autocar (largas distancias) y el transporte interurbano.

En Suecia y Francia se ha observado un aumento general de la plantilla y, en especial, un aumento del número de conductores. Mientras que en Finlandia y los Países Bajos la tasa global de empleo ha permanecido estable, se ha detectado un ligero aumento del número de conductores. En el Reino Unido y Bélgica el número de empleados se ha mantenido estable en conjunto, con algunas variaciones a lo largo de los últimos años. En Alemania, Italia e Irlanda el número de empleados en el sector del transporte público urbano ha disminuido ligeramente.

El sector está ampliamente dominado por los hombres y el porcentaje de mujeres trabajadoras en los operadores estudiados para este proyecto representa entre el 8 % y el 18 %.

La gran mayoría de los trabajadores están contratados mediante contratos fijos a tiempo completo. En los Países Bajos y Suecia la cuota de trabajadores eventuales ha ido en aumento estos últimos años.

En la mayoría de países se ha detectado una tendencia hacia una mayor intensificación de la carga de trabajo dado que el número de trabajadores operativos no va en consonancia con el mayor

número de pasajeros; el aumento en la congestión del tráfico y el acuerdo global sobre la jornada laboral ha supuesto un aumento de las horas de conducción, incluso en aquellas situaciones en las que el total de horas de trabajo se ha mantenido.

4. El uso de la subcontratación y la externalización de servicios

La subcontratación es una opción que varias autoridades competentes incluyen en los documentos de licitación de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.7 del Reglamento OSP. El uso de la subcontratación puede estar relacionado con la cooperación histórica con empresas de transporte privadas de tamaño pequeño o mediano establecidas en la misma región de la red de transporte. La situación en la que se encuentra el uso de la subcontratación se ha investigado exhaustivamente para tratar de comprender si, al hacer uso de la subcontratación, los subcontratistas respetan las mismas condiciones sociales o similares y cómo ha evolucionado el uso de la subcontratación.

En la mayoría de los casos la subcontratación se permite en un rango del 15 % al 30 %. La excepción es Bélgica, donde los contratos determinan que los operadores internos deben subcontratar como mínimo entre un 30 % y hasta un 50 % de los servicios (solo en las regiones de Flandes y Valonia). En Italia, Alemania, los Países Bajos y Austria, los entrevistados consideraron que la subcontratación ha ido en aumento en los últimos diez años.

En la mayoría de los países, las condiciones de empleo entre los subcontratistas no están en consonancia con las que ofrecen los principales operadores debido a los distintos convenios colectivos de empresa. Por lo demás, los subcontratistas de los países enumerados a continuación se rigen por el convenio colectivo del sector (al igual que los principales operadores): Finlandia, Austria, Francia, los Países Bajos (salvo si concierne a los servicios de taxi o a las empresas de autocares turísticos) y Suecia (si ha firmado el acuerdo de negociación colectiva del sector). En el caso concreto de Bélgica, las condiciones laborales de los subcontratistas están en consonancia con los documentos de licitación del operador principal que solicitan las mismas condiciones por parte del operador interno. En términos generales, parece ser que el uso de la subcontratación se debe a la cooperación histórica de los operadores internos con las pymes locales. Parece ser que los subcontratistas son más activos en los suburbios o en las zonas menos pobladas, o cuando hay que aportar una mayor flexibilidad al transporte escolar o a otros servicios de transporte específicos. La subcontratación también se considera como una forma de ofrecer servicios con una mejor relación coste-beneficio. Esto es verdad para los procesos de adjudicación directa y las licitaciones públicas por concurso.

Asimismo, se ha analizado la evolución de la externalización de servicios y hasta qué punto la tendencia a la externalización ocurre en el sector del TPU. En el estudio se ha observado que la externalización de servicios atañe principalmente a los servicios de mantenimiento (técnico), seguridad y limpieza de vehículos. Esta tendencia afecta a todos los países en profundidad y de igual forma a los operadores privados e internos, aunque no en la misma medida. Los operadores internos tienden todavía a llevar a cabo una parte significativa de los servicios de mantenimiento y limpieza de vehículos internamente. Los servicios de seguridad son los servicios que se externalizan con mayor frecuencia. La externalización del mantenimiento (técnico) puede ser una elección estratégica en casos de licitación pública, como se ha mencionado que ocurre en Finlandia, Suecia y los Países Bajos.

No ha sido posible valorar hasta qué punto varían las condiciones sociales para los trabajadores subcontratados, ya que esto depende en gran medida del tipo de profesión y del marco establecido por el convenio colectivo. En los países en los que la naturaleza del marco del convenio colectivo indica que este tipo de trabajadores están cubiertos por el mismo convenio, no hay duda de que los trabajadores subcontratados se benefician de los mismos términos y condiciones. Pero esta situación no se puede garantizar en otros países.

5. Fijación de las condiciones sociales y laborales en el sector del TPU

Al igual que en todos los sectores, la legislación juega un papel esencial en el momento de establecer una base de referencia mínima para las condiciones sociales y laborales en el sector del TPU. La implementación de la legislación de la UE y la normativa nacional desempeña un papel concreto en el momento de fijar el marco de referencia para las disposiciones en materia de jornada

laboral, salud y seguridad y los estándares mínimos de formación. No obstante, en el sector del transporte público urbano este tipo de legislación se impulsa ante todo a través de los convenios colectivos negociados a escala nacional sectorial, regional o a nivel de empresa y rama. El nivel y el contenido del convenio colectivo son de particular relevancia en el contexto de una licitación pública, dado que tienen el potencial de establecer una base de derechos que deben ser respetados por todas las empresas del sector. Así ocurre cuando una licitación pública tiene lugar a escala sectorial nacional, y los convenios colectivos o bien son de aplicación universal o bien son vinculantes para la mayor parte de los operadores por una gran concentración organizativa de las organizaciones sindicales del lado de los empresarios. Sin embargo, aun cuando estos convenios colectivos sectoriales existen, es importante señalar que los estándares que fijan con frecuencia superan los establecidos en los convenios colectivos de algunas empresas o las prácticas empresariales, en particular, cuando el convenio colectivo del sector establece unos estándares mínimos. Esto puede llegar a influir en los casos de licitación pública entre empresas, dado que las empresas necesitarán competir basándose en los convenios colectivos de cada empresa y esto probablemente dará ventaja a la empresa que pague salarios más bajos. Concretamente en las licitaciones públicas en materia de servicios de autobús, los niveles salariales juegan un papel determinante porque se trata de un tipo de servicio que requiere mucha mano de obra y en el que los costes salariales son fundamentales. En el supuesto caso de cambiar de operador, el personal contratado por el operador establecido puede perder los términos y condiciones adquiridos si el nuevo operador ofrece términos y condiciones inferiores. Esto puede minimizarse ante la posibilidad de solicitar la transferencia de personal operativo (con la consiguiente transferencia de términos y condiciones) por vía legal o a petición de la autoridad competente; se puede negociar por parte de los interlocutores sociales o solicitar en la licitación la creación de una reserva obligatoria de trabajadores a la que el nuevo operador tiene que acceder para contratar garantizándoles unos términos y unas condiciones concretos, o bien la autoridad competente puede solicitar que los documentos de la licitación incluyan una base para el cálculo de los salarios (adoptada del operador establecido o de los convenios colectivos del sector).

Además de los doce países estudiados en mayor profundidad, los siete países siguientes presentan convenios colectivos a escala sectorial: Austria, Finlandia, Francia, Alemania (solo a nivel regional), Suecia, Italia y los Países Bajos. Dichos convenios colectivos son de aplicación universal (por ejemplo, Austria, Finlandia, Francia (salvo París) y los Países Bajos) o son vinculantes para la mayoría de operadores en virtud de la cobertura de las organizaciones sindicales del sector (por ejemplo, en Suecia). En algunos casos se negocian a escala nacional, mientras que en otros son específicos para una región. Este es el caso, por ejemplo, de Alemania, donde existen distintos convenios colectivos para operadores del sector público y privado en una misma región. Cabe señalar también que en países como Francia, los Países Bajos y Alemania, los convenios colectivos de empresa o las prácticas empresariales pueden llegar a superar los estándares sociales fijados en los convenios colectivos del sector. En Alemania se tendrá asimismo en cuenta que los convenios colectivos pueden variar considerablemente de rama a rama y que, por ejemplo, las empresas filiales pueden ofrecer unos términos y unas condiciones laborales menos favorables. En Austria, las empresas públicas o los operadores internos todavía contratan a un porcentaje elevado de empleados «de tipo funcionario» a raíz de un convenio colectivo específico del sector distinto al igual que otros trabajadores del sector del TPU.

Si bien Bélgica dispone de convenios colectivos del sector, por el momento los convenios colectivos de empresa son de facto los que se aplican para cada uno de los operadores internos (en las tres regiones).

Los convenios colectivos del sector existen en la República Checa y Bulgaria, pero establecen únicamente un marco general de referencia para la negociación a nivel empresarial. Así pues, en Bulgaria, la República Checa, Irlanda y el Reino Unido el marco más importante para fijar las condiciones sociales es a nivel empresarial.

6. Tendencias en la evolución de las condiciones sociales en el sector del TPU

A primera vista no fue posible distinguir ninguna relación directa entre la evolución de las condiciones sociales y el tipo de licitación. No obstante, países como Finlandia o los Países Bajos, con una mayor experiencia en licitaciones públicas, han sido testigos de mejoras salariales en comparación

con países como Bélgica o Italia, por ejemplo. Cabe señalar, sin embargo, que los países que utilizan el procedimiento de licitación pública tienen tanto convenios colectivos del sector como disposiciones vinculantes en materia de transferencia de personal (Países Bajos, Francia y Finlandia a través de disposiciones del convenio colectivo). Por otro lado, cabe mencionar también que en la mayoría de los casos de empresas analizados que no dependen del tipo de licitación, la inseguridad laboral y la intensificación de la carga de trabajo ha aumentado disminuyendo el atractivo de este sector.

Aun así, el hecho de que no se ha podido hallar una relación directa debe ponerse necesariamente en perspectiva, ya que en otros países la reestructuración del sector ha podido producirse antes o mientras se analizaba el impacto en la evolución salarial. Asimismo, las restricciones en las finanzas públicas probablemente hayan jugado un papel más que considerable en algunos países y hayan influido en la evolución de los salarios.

Por otro lado, los trabajadores de países que confían más en las licitaciones públicas vieron cambiar sus rutinas diarias y la organización de su jornada laboral para adaptar las horas de trabajo con vistas a mejorar la eficiencia de la red. Por ejemplo, en el caso de los servicios de autobús, disminuyendo el tiempo de relevo en las terminales, reduciendo los descansos, prolongando el tiempo de conducción y descontando el tiempo empleado en preparativos al inicio o al final de los cambios de turno del tiempo efectivo de trabajo.

Sin embargo, estas tendencias también se han observado en los estudios de empresas con operadores internos. En Alemania, por ejemplo, se consideró que los preparativos para la supuesta posibilidad de licitar se convirtieron en una realidad en todos los servicios de TPU a principios del siglo XX contribuyendo a estas tendencias. Al mismo tiempo, el hecho de que todos los países pongan un mayor énfasis en la eficiencia y el ahorro en el sector público ha tenido también un papel fundamental a este respecto.

La tendencia indica que, en lo relativo a las horas laborales semanales globales, los estándares no han cambiado en la mayor parte de los países. Las horas extraordinarias se han limitado en la mayor parte de los casos por motivos económicos. En algunos casos se mencionó en las entrevistas que las horas extraordinarias disminuyeron por el uso de trabajadores temporales o en algunos casos por el uso de subcontratistas o la externalización de servicios (por ejemplo, el mantenimiento o suministro de material rodante) para reducir el coste de las horas extraordinarias. ,

El Reino Unido parece ser un caso aparte. Como la prestación comercial de servicios no incluye ninguna autoridad competente que solicite unos estándares específicos o prevea una indemnización, las empresas operan tratando de ahorrar al máximo. El sector, por lo tanto, se caracteriza por unos salarios bajos (ligeramente superiores al salario mínimo) y unas jornadas laborales largas. La falta de un convenio colectivo del sector genera situaciones muy diversas y específicas (a nivel de planta) de empresa con respecto a las condiciones sociales.

Mientras que resulta muy difícil evaluar el sector en los países de la CEE por falta de datos, se ha podido observar que las condiciones laborales entre los operadores internos, especialmente en las capitales, parecen ser mejores que las de los operadores en el resto del país.

Se dice que el considerable aumento de los salarios en los países de la CEE se debe principalmente a la inflación y al aumento del coste de la vida, por lo que se estima que los niveles salariales se han mantenido más bien estables. El hecho de que exista un convenio colectivo del sector, aunque no sea vinculante, proporciona por lo menos un nivel estándar al sector que influye directamente en las negociaciones específicas de empresa.

Por otro lado, las tendencias muestran que la formación no va mucho más allá de los requisitos legales. Esta tendencia probablemente haya cambiado un poco recientemente porque las autoridades competentes solicitan más criterios de rendimiento de calidad en los contratos con operadores internos, pero también privados. Esto se traduce en una mejor oferta formativa, en especial, para un mejor servicio y atención al cliente.

Se ha apreciado la tendencia en algunas empresas con el paso del tiempo a desarrollar políticas de conciliación laboral y familiar de conformidad con las peticiones y exigencias del personal.

7. Uso actual de las condiciones sociales en el proceso de licitación

Sin menoscabo de lo establecido en la legislación europea, incluyendo los convenios colectivos entre los interlocutores sociales, y como se ha mencionado anteriormente, los artículos 4(5) y 4(6) del Reglamento de OSP ofrecen la opción (pero no obligan) a las autoridades competentes de solicitar a los operadores de transporte público que cumplan algunas condiciones sociales mínimas o bien a solicitar una transferencia de personal al nuevo operador de conformidad con la Directiva 2001/23/CE, incluso cuando se incumplen las condiciones de la Directiva. Esta sección aborda hasta qué punto se hace uso de la posibilidad de formular condiciones sociales en el momento de convocar licitaciones, mientras que la sección siguiente evalúa las disposiciones relativas a la transferencia de personal.

Cuando se toma en consideración el uso de las condiciones sociales, también es importante no olvidar el contexto de la legislación nacional y la negociación colectiva. Mientras que la legislación nacional es de obligado cumplimiento para todos los candidatos, el nivel de estas normas sociales legales establece unas disposiciones mínimas, al igual que un salario mínimo legal no representa normalmente el nivel de las condiciones laborales en el sector del transporte público urbano.

La cobertura de los convenios colectivos y el nivel de implementación de las normas en los convenios colectivos son esenciales en el contexto de una licitación y ante un posible cambio de operador. En los países en los que los convenios colectivos se establecen a nivel sectorial y son vinculantes para todo el sector, el hecho de fijar condiciones sociales tiene posiblemente una importancia más limitada si dichas normas se fijan a un nivel relativamente alto para garantizar un terreno de juego equilibrado a todos los candidatos.

Cuando no existen este tipo de convenios colectivos del sector; cuando los convenios únicamente obligan a las partes firmantes (y la cobertura por parte del interlocutor social es relativamente baja) y cuando existe un vacío considerable entre las normas establecidas en los convenios colectivos del sector y los convenios colectivos de empresa, el uso de las condiciones sociales en la licitación podría posiblemente tener un papel más significativo (véase también la sección 5.1.4 anterior) para crear un terreno de juego equilibrado entre los candidatos.

Los resultados de la investigación relativos al uso de las condiciones sociales con arreglo al Reglamento OSP en los procesos de adjudicación (en particular, los procesos de licitación) se pueden resumir como sigue:

- Alemania es posiblemente el único país que hace un uso explícito de los artículos 4(5) y 4(6) del Reglamento OSP para fijar las condiciones sociales con miras a prevenir el dumping social. En catorce de las dieciséis regiones de Alemania existe una legislación específica al respecto, las conocidas leyes de cumplimiento de los convenios colectivos (*Tariftreuegesetze*, TTG), que tratan explícitamente de salvaguardar las normas sociales. Estas normas se conocen como los convenios colectivos representativos de una determinada región y son de obligado cumplimiento para las empresas que participan en un proceso de licitación pública. Tratan de fijar unas condiciones sociales en términos de igualdad entre todos los candidatos que participan en procesos de licitación pública y, especialmente, en lo relativo a los baremos salariales. Mientras que la inclusión de aspectos sociales en las licitaciones para los servicios de TPU alemanes antecede a la entrada en vigor del Reglamento 1370/2007 para algunos Estados Federados (y la inclusión de sus disposiciones clave en la Ley sobre el transporte de pasajeros), los artículos 4(5) y 4(6) y los considerandos 16 y 17 del Reglamento se citan actualmente a menudo en los procesos de licitación en los que las condiciones sociales se usan para seleccionar una determinada oferta.
- Existen casos contados en los que las condiciones sociales se han convertido en un criterio de selección determinante; los criterios más importantes son el precio, los requisitos técnicos con respecto al material rodante y la calidad del servicio prestado (puntualidad, material rodante, limpieza, servicio de atención al cliente, formación de los conductores);
- En los países que disponen de convenios colectivos del sector universalmente vinculantes, las autoridades competentes consideran que la legislación laboral y los convenios colectivos de sector ya proporcionan las normas sociales adecuadas y, por consiguiente, no las mencionan específicamente en los procedimientos de adjudicación, ni exigen unos términos

y unas condiciones más favorables que las establecidas en los convenios colectivos del sector. Este planteamiento puede ser cuestionable, ya que en algunos casos puede existir una brecha importante entre las condiciones laborales de empresa y las estipuladas en los convenios colectivos de sector. En Austria, por ejemplo, se vio con claridad que, según la legislación nacional, la autoridad competente debía efectuar algunos controles de las ofertas en materia de: costes de personal (si el precio ofrecido está conforme con el convenio colectivo) y experiencia de los conductores de autobús; comprobar el pago de las contribuciones a la Seguridad Social y comprobar la correcta contratación de trabajadores extranjeros.

- En algunos casos puede ser necesario hacer referencia a requisitos en materia de formación, cualificación del personal, habilidades lingüísticas, prueba de buenas prácticas y capacidad de gestión de recursos humanos (incluyendo la dotación de personal y la gestión de conflictos y retención de personal), como ocurrió en Francia y Austria y, a veces, mencionar requisitos técnicos específicos para el material rodante con el objetivo de ofrecer una mejor salud y seguridad a los conductores (por ejemplo, asientos ergonómicos en los Países Bajos). También se mencionó la posibilidad de solicitar algunos requisitos sociales como la contratación de aprendices o de trabajadores de mayor edad. No obstante, estos casos parecen ser una excepción en las licitaciones públicas.
- Los contratos de adjudicación directa a un operador interno también pueden citar condiciones sociales (como las mencionadas anteriormente) y la gestión de recursos humanos (por ejemplo, requisitos productivos, de rendimiento y recompensa), como en algunos ejemplos encontrados en Bélgica (Valonia y Flandes) o en Francia.

Una de las principales cuestiones pendientes en relación con las condiciones sociales en los procedimientos de licitación es la vía ejecutiva si la autoridad competente ha optado por hacer referencia a ellas. Y es también uno de los problemas destacados en las evaluaciones de los TTG que se llevaron a cabo en Alemania.

8. Disposiciones con respecto a la transferencia de personal en los casos de cambio de operador y las consecuencias en la protección del personal

Existen cinco situaciones básicas en las que se produce una transferencia de personal en el contexto de un cambio de operador en el transporte público urbano. Hay tres situaciones que pueden calificarse legalmente de «transferencia de personal», mientras que las dos restantes son, de facto, situaciones de transferencia de personal:

- La legislación nacional exige la transferencia de personal (por ejemplo, leyes del transporte), como en el caso de los Países Bajos.
- La implementación específica de la Directiva 2001/23/CE por parte de la legislación nacional considera siempre la situación de cambio de operador tras una licitación pública como un traspaso de empresa. Se trata de una implementación específica nacional que amplía el ámbito de aplicación de la Directiva de la UE relativa al traspaso de empresas que, generalmente, no necesariamente cualifica un cambio de operador tras una licitación pública como un traspaso de empresa. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido y Francia.
- Los documentos de licitación exigen una transferencia de los activos y del material rodante. A resultas de ello, un cambio de operador se considera como un traspaso de empresa según lo establecido en la normativa nacional que implementa la Directiva europea 2001/23/CE relativa a la transferencia de personal en caso de traspaso de empresas. Y, como consecuencia, el personal se transfiere al nuevo operador.

Dos situaciones de facto de transferencia de personal:

- Las autoridades competentes pueden hacer uso del artículo 4(5) del Reglamento OSP, explícita o implícitamente, para solicitar la transferencia de personal en caso de producirse un cambio de operador (sin transferencia de activos). Esta situación se produjo en casos de Alemania y Estocolmo.

- La autoridad competente no obliga a llevar a cabo una transferencia de personal pero en la práctica puede negociarse, caso por caso, entre el cedente, el cesionario y los sindicatos pertinentes o puede «regularse» en un convenio colectivo del sector. En Suecia (salvo Estocolmo) se produjeron situaciones de este tipo en las que se negoció caso por caso. En Finlandia existe un convenio colectivo del sector que contempla que, en caso de producirse un cambio de operador, se crea una «unidad de transferencia» específica bajo los auspicios del servicio público de empleo que se encarga de poner límites al nuevo operador en el momento de contratar personal. En esta fase, la mayoría de los trabajadores se transfirieron en la práctica al nuevo operador o eligieron abandonar el sector y encontrar otro trabajo.

Por consiguiente, en cuatro de los dieciséis países en los que se recabó información (Francia, Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido), la transferencia de personal se realiza según la legislación nacional o el convenio colectivo del sector (Finlandia) en caso de producirse un cambio de operador después de la licitación. En siete países (Austria, Dinamarca, República Checa, Hungría, Eslovenia, Suecia y Bulgaria) no se produce generalmente una transferencia de personal porque en la mayoría de los casos el cambio de operador no se considera un traspaso de negocio según la legislación nacional que implementa la Directiva europea 2001/23/CE relativa al traspaso de empresas (si bien puede producirse en función del contenido concreto del proceso de licitación, en particular si se produce una transferencia de activos como en el caso de Dinamarca, donde esto ocurre con mayor frecuencia) y no existen otras normas nacionales que regulen este tipo de situación. En el caso de Italia la situación no queda clara.

Los ejemplos en los que las autoridades competentes han hecho referencia al Reglamento 1370/2007 son escasos (por ejemplo, Alemania y potencialmente también Suecia e Italia). Considerando que existen pocos ejemplos hasta ahora de países que convocan licitaciones públicas y en los que la transferencia de personal no es obligatoria, en las entrevistas se comentó al respecto que el uso de esta posibilidad se puede considerar legalmente compleja y técnicamente difícil, lo que posiblemente favorece que las autoridades públicas sean reacias a ponerla en práctica.

En Alemania, varias autoridades regionales proporcionan asesoramiento para ayudar en este tipo de procesos. La nueva legislación para el sector ferroviario ha introducido recientemente una norma «recomendando» solicitar la transferencia de personal. La opción de hacer que esta norma fuera vinculante para todos los servicios de transporte público urbano (si bien se propuso en un principio) no se adoptó a escala federal, pero se implementó en la legislación regional en Renania-Palatinado.

En Bélgica y Letonia la situación sigue sin estar clara porque, de hecho, únicamente se usa el sistema de adjudicación directa y, por tanto, es irrelevante por el momento. Lo mismo ocurre con los servicios de autobús en Irlanda. Dado que esta situación puede cambiar en el futuro, los trabajadores prefirieron negociar con el gobierno que la transferencia de personal sería voluntaria y no obligatoria para los empleados afectados, y que podrían optar por seguir trabajando para el mismo empresario. Esto deja a los empleados la posibilidad de elegir si prefieren optar por la transferencia o desestimar esta licitación sería todavía marginal si los actuales proyectos irlandeses actuales se hubieran implementado (previsión de licitar el 10 % de los servicios de autobús de Dublín). Parece ser que el Reglamento ha arrojado luz y seguridad jurídicas a los países en los que un cambio de operador no se consideraría necesariamente un traspaso de empresa y, por tanto, no supondría automáticamente una transferencia de personal. En Francia y en el Reino Unido un cambio de operador se considera siempre un traspaso de empresa (transferencia de servicios) y, como consecuencia, se produce una transferencia de personal de conformidad con las normas nacionales.

En los Países Bajos, la transferencia de personal es obligatoria de acuerdo con una disposición en la legislación nacional que regula la adjudicación de concesiones en el transporte público urbano.

Aunque en Finlandia un cambio de operador no se consideraría un traspaso de empresa que exige una transferencia de personal, existe, no obstante, un convenio colectivo del sector universalmente vinculante que exige la transferencia de personal en caso de producirse un cambio de operador tras una licitación.

9. Conclusiones

La evaluación de la organización del mercado del TPU en la Unión Europea muestra un panorama complejo relativamente estable en la naturaleza de los operadores en algunos países, pueblos y ciudades y un cambio significativo en otros, con la constante entrada de nuevos operadores en el mercado, incluidas grandes empresas internacionales que, generalmente, tienen sus raíces en operadores (públicos) nacionales o que fueron adquiridas por operadores nacionales.

Asimismo, algunos motores económicos, políticos y normativos han contribuido a aumentar progresivamente el uso de la licitación pública con vistas a lograr una prestación de servicios más rentable, efectiva y respetuosa con el medio ambiente. No ha sido objeto de este estudio analizar si se han logrado estos objetivos. En Francia se han observado algunos casos de «municipalización».

Si bien el Reglamento OSP 1370/2007 no exige la convocatoria de licitaciones públicas, las ha fomentado contribuyendo a reestructurar el sector en muchos países (además de las otras razones indicadas anteriormente).

Además de los requisitos previstos en la legislación nacional y los convenios colectivos, el Reglamento OSP incluye, sin obligar, la posibilidad de añadir condiciones sociales a la licitación.

Este estudio pone de manifiesto que, a resultas de ello, el uso de las condiciones sociales y del requisito de transferencia de personal (únicamente en base al Reglamento OSP) por parte de las autoridades competentes está actualmente limitado.

Esto significa que en los países en los que no existen actualmente convenios colectivos universalmente vinculantes (fijación de requisitos por encima de las normas mínimas especificadas por la ley), convenios del sector vinculantes para la mayoría de las empresas del sector u cualquier otra forma vinculante de garantizar los términos y condiciones al finalizar un contrato de servicio público (por ejemplo, la obligación de transferencia de personal), no existe garantía alguna para el empleo o para proteger los términos y condiciones en caso de producirse un cambio de operador. Esto también afecta a los países en los que los convenios colectivos de empresa mejoran significativamente las normas generales.

La solución adoptada en Alemania (en 14 de las 16 regiones) de establecer los convenios colectivos representativos como marco de referencia para los cálculos salariales en las licitaciones podría obtener resultados similares, pero cabe señalar que, en muchos casos, estos convenios colectivos representativos no son los que proporcionan las mejores normas salariales y de empleo. Asimismo, tan solo uno de los 14 Länder ha decidido recientemente incluir una transferencia de personal obligatoria en la legislación regional.

El estudio destaca algunos ejemplos de consecuencias negativas a raíz de casos en los que la transferencia de personal no está prescrita, ya que los operadores afectados luchan por retener al personal hasta el momento de la transferencia y los operadores nuevos son, a veces, incapaces de contratar y formar personal suficiente para garantizar una prestación efectiva y eficiente del servicio. En algunos casos —y particularmente en el contexto de la escasez general de conductores— esto supuso un deterioro en la calidad del servicio y cancelaciones del servicio (como mínimo a corto plazo). Por otro lado, los trabajadores están cada vez más expuestos a situaciones de estrés en los casos de cambio o posible cambio de operador, ya que desconocen si serán recontractados por el nuevo operador o bajo qué términos y condiciones.

Las pruebas recabadas en este estudio no proporcionan una visión concluyente en relación con el impacto que las distintas formas de adjudicación tienen en las condiciones de empleo y la estabilidad o en la calidad de los servicios prestados.

Esto se debe a que los factores que influyen en las tendencias, como la disponibilidad de presupuesto público para invertir en servicios e infraestructuras de transporte, el marco de referencia de la negociación colectiva y la normativa, o las decisiones políticas generales adoptadas por los Estados miembro o las autoridades competentes en estas áreas, son polifacéticas y están interrelacionadas.

Es más, las pruebas recabadas por este estudio son limitadas a causa de diversas circunstancias que han acaecido únicamente durante las fases de recopilación de información y análisis:

- En varios de los países analizados, el calendario de introducción de un nuevo régimen de adjudicación (básicamente la licitación pública) o el anuncio de la convocatoria de una licitación pública es previo al periodo analizado (2004-2014) y, por tanto, las consecuencias en las condiciones laborales se han producido con anterioridad.
- Países como Francia (salvo París), Suecia, los Países Bajos y Finlandia con más experiencia o una mayor tradición en licitaciones públicas cuentan con ambos elementos para ofrecer un marco social al proceso de licitación pública (convenio de negociación colectiva del sector universalmente vinculante y transferencia de personal obligatoria). En el Reino Unido (en Londres) únicamente existe un elemento, la transferencia de personal, que garantiza la continuidad del empleo y una cierta protección de los términos y condiciones adquiridos. Pero si comparamos las condiciones sociales del Reino Unido (Londres) con las de otros países, se puede observar que los convenios del sector establecen unos términos y condiciones mínimas específicas para el sector que limitan la competencia en las normas sociales específicas del sector. Ninguno de los países de la muestra estudiada con más experiencia o tradición en licitaciones públicas no incluía como mínimo elementos de estructuración social en la licitación pública. Existen países de la muestra que no proporcionan este tipo de elementos (BG, CA, DE (en algunas regiones)), pero en estos países existen pocos ejemplos de casos de licitación pública. Por consiguiente, las consecuencias de este tipo de situación no pueden valorarse por completo.
- La muestra incluyó seis casos específicos de empresa y dos experiencias concretas de empresa de licitación pública de servicios de transporte público urbano y/o un cambio de operador más generales. La adjudicación directa de los contratos de servicios públicos a un operador interno sigue siendo la práctica predominante. Las pruebas para investigar los efectos que produce la licitación pública en un cambio de operador son, por tanto, limitadas. Curiosamente, algunos efectos en las condiciones sociales podrían asemejarse a los observados entre los operadores internos, ya que existe la posibilidad/elección de licitar y la obligación de firmar un contrato de servicio público conforme al Reglamento OSP con un operador interno.

El estudio demuestra que al reducirse los presupuestos del sector público para invertir en servicios e infraestructuras de transporte y la elección política y/o económica a favor de una mayor eficiencia y rentabilidad han empeorado las condiciones laborales en ambos regímenes de adjudicación, adjudicación directa y licitación pública, aunque el mecanismo de acción sea distinto en cada uno ellos.

Cabe mencionar también que las pruebas obtenidas de los países y de los casos de empresas estudiados pueden interpretarse de forma diferente, dependiendo del enfoque:

El sindicato se centra en el mecanismo inherente en el procedimiento de licitación pública, cuando las empresas compiten por ofrecer el mejor precio y ni el marco legal ni las autoridades competentes en su pliego de condiciones fijan unas condiciones en términos de igualdad para todos los competidores que evite la competencia en materia de condiciones laborales en este sector con gran demanda de mano de obra.

La parte de los empresarios se centra en la escasez de presupuestos públicos, en la necesidad de «tener que hacer más con la misma cantidad de dinero», además de tener que aumentar la eficiencia, mejorar la calidad y fomentar la innovación. Es responsabilidad de las autoridades competentes definir el nivel y la calidad de los servicios que tienen que prestar las empresas, independientemente del procedimiento de licitación. Es responsabilidad del operador ofrecer las mejores soluciones y novedades para satisfacer mejor las necesidades de los pasajeros.

El estudio sirve, por tanto, para poner de relieve las ventajas y los obstáculos de los distintos regímenes, basándose en ejemplos de casos de estudio concretos que deberían servir para conocer más ampliamente las buenas prácticas que garantizan la seguridad en el empleo, las normas sociales y la calidad de servicio.