

DOBLE GRAU EN ECONOMIA I DIRECCIÓ I ADMINISTRACIÓ
D'EMPRESES

UNIVERSITAT DE GIRONA

TREBALL DE FINAL DE GRAU

Externalització de serveis públics: la casuística de l'administració local

Autor: Samuel Lado Franco

Tutor: Josep Viñas

06/05/2020

0. Contingut

1. Introducció	4
2. Literatura prèvia	6
2.1. Externalització	6
2.2. Remunicipalització	10
3. Plantejament d'hipòtesis	11
4. Anàlisi empírica	17
5. Conclusions	24
6. Bibliografia.....	27
7. Apèndix	29
7.1. Procés d'externalització	29
7.2. Prestació de serveis per nombre d'habitants	30
7.3. Gràfics prestació de serveis per nombre d'habitants	34
7.4. Instruccions R. Test del Ji Quadrat (X^2)	43

Resum: La forma de producció dels serveis locals ha experimentat, en les últimes dècades, canvis importants. La globalització, el creixement de la població, la complexitat tecnològica, la restricció de la despesa pública i l'increment de les demandes de la societat han anat acompanyats de canvis en les formes de prestar els serveis. No obstant això, aquest procés ha estat i és subjecte constant de debat social, econòmic, acadèmic i polític. El present treball es marca com objectiu l'anàlisi quantitativa de com es presten els serveis obligatoris als municipis catalans (gestió directa, mancomunada, mixta, consorci o indirecta). D'aquests objectius es desprenen tota una sèrie d'hipòtesis. En primer terme, la major part dels serveis municipals obligatoris es duen a terme de manera internalitzada; en segon terme, com es presten els serveis en els grups: obres i manteniment, serveis bàsics, protecció a les persones, oci i entreteniment i aquells serveis que no tenen grup, la prestació dels quals pots diferir i, finalment, el nivell d'externalització depèn del nombre d'habitants de cada municipi. Tot això s'analitza per a una àmplia mostra de municipis de Catalunya. Les dades s'extreuen del Portal Institucional del Ministeri d'Hisenda d'Espanya per a l'any 2018. Els principals resultats demostren, a grans trets, que la major part de serveis obligatoris es presten de manera directa en els municipis de la mostra. La segona forma de gestió majoritària és la mancomunada i, finalment, la gestió indirecta. Cal destacar que els nivells de gestió directa i indirecta es mantenen constants per a cada rang d'habitants, mentre que la gestió mancomunada disminueix.

Paraules claus: administració local, externalització, sector públic, serveis obligatoris

Abstract: The form of production of local services has experimented major changes in recent decades. Globalization, the growth of the population, the technological complexity, the restriction of public spending and the increase in the demands of society have been accompanied by changes in the ways of providing services. However, this process has been and is constantly subject to social, economic, academic, and political debate. The present work wants to analyse how obligatory services are provided in Catalan municipalities (direct, joint, or indirect management). From these objectives a whole series of hypotheses are emitted. First, most of the obligatory municipal services are carried out internally; secondly, how the services are provided in the groups: works and maintenance, basic services, protection for people, leisure and entertainment and those services that do not have a group, the provision of which may differ and, finally, the level of outsourcing depends on the number of inhabitants in each municipality. All this is analysed by a large sample of municipalities in Catalonia. The data are extracted from the Institutional Portal of the Ministry of Finance of Spain by the year 2018. The main results show that most obligatory services are provided directly in the sample municipalities. The second form of majority management is joint management and, finally, indirect management. It is noteworthy that the levels of direct and indirect management remain constant for each range of inhabitants, while the joint management decreases.

Keywords: local administration, externalization, public sector, compulsory services

1. Introducció

El sector públic, fins a dates molt recents, ha seguit una estratègia d'integració vertical (internalització de tots els processos productius i de prestació de serveis), de creixement en volum i de diversificació de serveis, aconseguint una dimensió i una complexitat molt difícils de gestionar. La flexibilitat i eficiència necessàries per al nou entorn sembla que no estan garantides amb el model monolític tradicional d'administració pública i es busquen solucions en la gestió privada.

Aquest creixement en volum i diversificació és conseqüència directa de la globalització que està generant un món econòmicament, socialment i tecnològicament més complexa. Les Administracions Públiques han caigut en una soledat autàrquica que no les fa prou sòlides per enfrontar-se als reptes que planteja el món actual. Per exemple, regular un sector privat cada cop més interrelacionat i canviant, oferir uns serveis públics econòmics, eficients i eficaços són tasques cada cop més dificultoses per les administracions. Existeixen problemes bàsics d'adaptació, organització del poder, motivació dels recursos humans, sistemes de comunicació, divisió del treball, flexibilitat en la gestió dels recursos financers i separació entre el nivell polític i el nivell tècnic.

Aquesta realitat s'ha convertit encara més complicada per les administracions locals, les quals són les encarregades d'oferir, organitzar i gestionar una àmplia varietat de serveis públics. Aquesta complexitat és conseqüència directa de la globalització i dels problemes bàsics, tal com s'ha comentat anteriorment, però tanmateix de la proximitat dels ciutadans, els quals cada cop mostren un esperit més crític, participatiu i d'exigència màxima a les seves administracions (Ramió Matas, Salvador Serna, & Garcia Codina, 2007).

La forma de producció dels serveis locals ha experimentat, en les últimes dècades, canvis importants. En un context complex, canviant, de restricció de la despesa pública i de creixent especialització i complexitat tecnològica, la necessitat d'oferir serveis públics de qualitat s'ha vist parcialment renovada a través de l'externalització. No obstant això, aquest procés no s'ha lliurat de ser objecte constant de debat social, acadèmic, econòmic, ideològic i polític.

El fenomen de prestació privada de serveis públics no és nou, ja que cap organització, ja sigui privada o pública, és completament autosuficient pel desenvolupament de la seva activitat. D'aquesta manera, ha de comptar amb la cooperació d'altres entitats.

L'externalització ha passat de ser un sistema de gestió puntual a constituir una estratègia modernitzadora de la gestió pública, fonamental per aconseguir una major eficiència i eficàcia, integrada en el que es denomina Nova Gestió Pública (Ramió, 2009). Aspectes significatius de la nova gestió pública són la desregulació, l'agencialització, els models gerencials, les privatitzacions, l'externalització de serveis públics i, més recentment, l'ètica en la gestió pública, la participació ciutadana, la gestió de qualitat i la reenginyeria de processos (Barzelay, 1994).

En la retòrica política, intencionadament o no, moltes vegades es confon privatització i externalització. Per aquest motiu, i per no generar confusió, convé, abans de tot, recordar que significa cada concepte. S'entén per externalització la transferència a una altra organització d'una activitat o servei que, o l'ha realitzat directament l'administració pública, o considera necessari realitzar-la a partir d'un moment donat, mitjançant un procés competitiu que es formalitza en un acord (Sabaté, 2000). En canvi, s'entén per privatització el traspàs de la gestió i la titularitat del servei del sector públic al sector privat.

El present treball, *a priori*, té dos objectius definits. En primer terme, l'anàlisi quantitativa de com es presten els serveis obligatoris als municipis catalans (gestió directa o externa), segmentats per nombre d'habitants (0 – 5.000, 5.000 – 20.000, 20.000 – 50.000, >50.000). I, en segon terme, analitzar les diferències en la forma de prestar els serveis obligatoris en funció del nombre d'habitants. D'aquests objectius es desprenen tota una sèrie d'hipòtesis que són analitzades i sotmeses a comprovació a través d'una anàlisi empírica. Les dades s'extreuen del Portal Institucional del Ministeri d'Hisenda d'Espanya per l'any 2018. Els principals resultats demostren, a grans trets, que la major part de serveis obligatoris es presten de manera directa en els municipis de la mostra. La segona forma de gestió majoritària és la mancomunada i, finalment, la gestió indirecta. Cal destacar que els nivells de gestió directa i indirecta es mantenen constants per cada rang d'habitants, mentre que la gestió mancomunada disminueix.

El document s'estructura de la següent manera: després de la introducció es fa una anàlisi dels conceptes i de la literatura prèvia. En el tercer punt s'exposen les hipòtesis i, en el quart punt, s'especifica l'anàlisi empírica i s'expliquen els principals resultats de la investigació. Finalment es detallen les conclusions i s'exposa la bibliografia.

2. Literatura prèvia

2.1.Externalització

Els processos de descentralització consisteixen en la creació d'agències de menor grandària, més flexibles, en les quals predomina una cultura de negoci, evitant així rigideses típiques dels sistemes de l'administració pública. Aquestes entitats són dependents de l'administració, però tenen llibertat per a gestionar els serveis que li han estat encomanats. D'aquesta forma, els governs locals són capaços de prestar els serveis amb major rapidesa i més adaptats a les necessitats dels ciutadans, ja que aquestes agències es troben més pròximes a ells (García Sanchez, Lorenzo Prado, & Ballesteros Cuadrado, 2013).

L'externalització és un tema de constant debat social i acadèmic. No obstant això, l'origen de l'estudi acadèmic de l'externalització se situa en el camp de la teoria econòmica institucional, lligat al concepte de costos de transacció (Williamson, 1999). L'externalització suposa un increment de l'eficàcia i l'eficiència en l'organització (Grossman i Helpman, 2002; Cachon i Harker, 2002): el funcionament dels mercats genera costos, per tant, les organitzacions estableixen els seus límits allà on la producció interna del bé o servei és més costosa que la contractació externa.

Tot i que l'externalització, en tant que tècnica de gestió, fou analitzada primerament en el camp de la teoria econòmica, va ser el paradigma de la Nova Gestió Pública el que la va institucionalitzar com una estratègia superior a la gestió directa de serveis públics (Fortin, 2000: 10) (com es cita a Ramió, C.; Salvador Serna & Garcia Codina, 2007).

La bibliografia acadèmica sobre gestió pública, estructurada a l'entorn del paradigma de la Nova Gestió Pública, distingeix l'externalització com una estratègia adreçada a assolir uns determinats objectius, entre els quals sobresurt l'eficiència. Així doncs, el factor explicatiu destacat per la bibliografia sobre gestió pública (Osborne, 1994; Grimshaw, 2002; Leiblein, 2002; Mas, 2004; Young, 2005; Ramió, 2005), així com sobre gestió privada (Kakabadse, 2000; Schneider, 2004), que es considera principal en la decisió d'externalitzar, és l'especialització, en tant que condueix a més eficiència. (com es cita a Ramió Matas, Salvador Serna, & Garcia Codina, 2007).

Els estudis empírics realitzats a nivell internacional, a diferència dels estudis teòrics citats anteriorment, ofereixen una realitat diferent de la reducció de costos i guany en eficiència

que ofereix l'externalització. Ferris (1997), en el seu treball realitzat a partir d'enquestes en els municipis americans entre anys 1892 i 1988, explica que els costos dels serveis municipals depenen de la grandària del municipi o del nivell de participació política de la ciutadania. Altres estudis com els de Kakabadse (2001) i Grimshaw (2002), ambdós citats per Garcia (2006), destaquen que els determinants de la decisió d'externalitzar no només són la millora de l'eficàcia o l'eficiència, sinó que també pot ser degut a la millora en la qualitat, l'actualització tecnològica, la concentració en activitats *core*¹ i la restricció legislativa i pressupostària.

Malgrat les dificultats, a Espanya s'han produït importants avanços en els processos de descentralització funcional i externalització, encara que l'arribada de les reformes plantejades per la Nova Gestió Pública van ser més tardanes que en la resta de països desenvolupats. Tot i això, s'han dut a terme pocs estudis empírics. Així doncs, la informació disponible és força fragmentària.

Tal com s'ha apuntat en l'apartat introductori, la creació d'entitats descentralitzades per a la prestació de serveis també ha rebut crítiques, ja que és fàcil que apareguin problemes de coordinació si no existeix un sistema de control estricte, així com poden sorgir duplicitats i solapament d'activitats entre diferents nivells de l'administració. Cal tenir en compte que la gestió de l'externalització no només influeix en el rendiment d'aquesta, sinó que també té conseqüències en termes de rendiment institucional i cultura organitzativa. En primer terme, suposa un canvi en l'estil administratiu de les organitzacions públiques, ja que es canvia el principi de jerarquia per la gestió basada en el contracte, i el gestor públic passa de gestionar persones a gestionar organitzacions privades, la qual cosa pot suposar la necessitat d'adquirir noves competències. En segon terme, la cultura organitzativa també pateix un canvi rellevant respecte de l'ideal burocràtic i el rendiment de comptes es debilita, cosa que pot obrir les portes al comportament estratègic i la manipulació (Garcia, 2006).

Cal remarcar, tal com s'ha postulat, que per tal d'analitzar quina és la manera més eficient de prestar els serveis s'ha de tenir en compte diferents aspectes. Tanmateix cada servei a cada administració local presenta una estructura determinada i, per tant, s'ha d'analitzar

¹ Activitat capaç de generar valor i que resulta necessària per establir un avantatge competitiu beneficiós per a l'organització. Font: https://ca.wikipedia.org/wiki/Compet%C3%A8ncia_distintiva

en el seu context. En la taula 2 s'exposen possibles avantatges i inconvenients de la gestió indirecta.

Taula 2: Avantatges i inconvenients de la prestació indirecta dels serveis

Possibles avantatges	Possibles inconvenients
Major especialització de les empreses privades per prestar el servei	Pitjors condicions laborals del personal que realitza el servei
Major flexibilitat per realitzar la gestió	Possible deteriorament del servei amb la privatització per tal d'arribar a l'objectiu d'obtenir més beneficis
Menor cost pel municipi	Costos de transacció que poden ser molt elevats
Major facilitat per implantar innovacions	Contractes de llarga duració dificulten els canvis

Font: Elaboració pròpia a partir de Ferrándiz Colomer (2015)

Abans d'iniciar un procés d'externalització és necessari que l'administració es faci tota una sèrie de preguntes (Montero García & García, Vázquez, 2014): en primer terme cal estudiar en què es pot millorar el servei o bé quins problemes té. El moment de plantejar una externalització normalment es fa apel·lant a una necessitat de millorar o optimitzar el servei, així com la insuficiència de mitjans tècnics i eines de gestió per part de l'administració. En segon terme s'ha de determinar quin servei, ja que, tal com s'ha exposat en l'apartat 2.1., hi ha tota una sèrie de serveis que tenen caràcter obligatori atenent al nombre d'habitants de cada municipi. En tercer terme cal determinar si s'ha d'externalitzar la totalitat del servei o només una part. Cal destacar que la forma habitual és la cessió completa de la gestió del servei a una empresa privada a través d'un contracte de gestió de serveis públics (article 8 i 19.1.a del Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic). Finalment s'ha de marcar quin termini es vol en el nou contracte. Aquest dependrà del termini de vinculació que vol l'ajuntament amb l'empresa. Una externalització total té una duració màxima de 25 anys, incloses les pròrrogues (article 278 b) del Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic).

Un cop s'ha escollit el servei a externalitzar, en quina forma i el termini, s'ha de procedir amb el procés de licitació². Aquest està format per diferents etapes: inicialment s'ha

² En l'apèndix 7.1. es detalla gràficament

d'elaborar l'expedient de contractació, on figura la resolució motivada que fonamenta la necessitat de procedir amb la contractació. Ha d'incorporar els següents documents: certificat d'existència de crèdit, plec de clàusules administratives, plec de prescripcions tècniques, avantprojecte d'explotació i viabilitat i informe jurídic. *A posteriori* s'ha de designar la mesa de contractació, que és un òrgan d'assistència a la contractació que té competència per la valoració de les ofertes presentades per les empreses. Després s'ha de fer publicitat de la licitació i termini de presentació de proposicions (article 142 i següents del Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic). La convocatòria s'ha de fer mitjançant l'anunci al Diari o Butlletí Oficial. L'anunci ha de contenir la naturalesa jurídica, òrgan de contractació, preu, termini d'execució, procediment de tramitació i sistemes d'adjudicació i lloc i termini per la presentació de documents i proposicions. Finalment, i un cop presentades les proposicions, s'ha de procedir amb l'obertura dels sobres, el contingut dels quals estarà marcat pels plecs administratius. El més comú és que la proposició tingui tres sobres: documentació administrativa, documentació relativa als criteris que s'han de puntuar segons judicis de valor i documentació relativa als criteris de valoració automàtica a través de l'aplicació de fórmules matemàtiques.

Un últim aspecte important en la literatura de l'externalització és el control. Aquesta distingeix diferents tipus, un dels quals és el control de l'output (Merchant, K. A. 2017). Aquest sistema requereix l'existència de mesures quantitatives objectives, que en moltes ocasions són molt difícils d'obtenir. Si es dona aquest darrer cas, l'administració, d'acord amb Ouchi (1979), pot optar per formes de control cultural o clan, que normalment no són mesures escrites ni quantificades, sinó que consisteixen en metes comunes i valors.

Johnston i Girth (2011) analitzen el control en funció de la competència en el sector privat. Si la competència és alta, els costos de producció disminueixen, mentre que si és baixa, incrementen. La presència del sector públic en el control d'activitats normalment s'ha donat per la baixa competència. Finalment, Mas (2000) recalca la importància d'un bon sistema de control, ja que té en compte que l'externalització engloba la col·laboració de dos sectors diferents, amb cultures i organitzacions que difereixen. D'aquesta manera, proposa desenvolupar un control basat en les següents premisses: en primer terme, és necessari definir variables bàsiques que es volen controlar (eficiència, qualitat, etc.) i aquestes han de fer referència al procés de la provisió i al resultat; en segon terme, s'han de definir una sèrie d'indicadors específics per cada servei, ateses les seves particularitats;

en tercer terme, s'ha de mecanitzar la recollida d'informació, sense descartar exàmens aleatoris i, finalment, el control l'ha de realitzar el personal públic encarregat de l'externalització.

2.2. Remunicipalització

Tot i que l'externalització és una estratègia relativament moderna, la tornada a la gestió directa de serveis públics és una tendència encara més actual provocada per dos tipus de causes: econòmiques, les quals indiquen una major eficiència de la gestió pública que la privada i socials, on existeix una creixent consideració sobre el fet que determinats serveis públics essencials han de ser gestionats amb criteris de rendibilitat social³ i no només rendibilitat econòmica (Fernández Martínez, 2016). Tanmateix, Ponce (2016) afegeix que els canvis polítics derivats de les últimes eleccions municipals, en alguns casos, han portat a entendre la remunicipalització com un tema únicament ideològic.

Per tant, la remunicipalització constitueix en formes de desenvolupament de l'activitat de les corporacions locals per la prestació de serveis econòmics de la seva competència, assumint tot o part del risc de l'empresa mitjançant el poder de regular-la i fiscalitzar el seu règim. Les remunicipalitzacions han d'aconseguir que la prestació dels serveis reporti als usuaris condicions més avantatjoses que les que podria oferir la iniciativa particular i la gestió indirecta (Article 45.1 i 45.2 del decret de 17 de juliol de 1955 pel que s'aprova el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals).

El procediment per la remunicipalització d'un servei pot prendre dues vies diferenciades: mitjançant la resolució anticipada de contractes vigents. Aquesta resolució pot venir determinada per diverses causes: en primer terme, per una causa imputable a l'administració pública. En tal cas és l'administració qui ha d'indemnitzar al contractista. En segon terme, per un incompliment del contractista en les seves obligacions. En aquest supòsit, el contractista ha d'indemnitzar a l'administració. Finalment també es pot produir una extinció del contracte. En tal cas s'ha de prendre una decisió sobre la manera de prestar el servei.

³ Es calcula a partir del valor afegit per una societat en funció de les inversions realitzades

3. Plantejament d'hipòtesis

Les responsabilitats atribuïdes als governs locals en la prestació de serveis es troben estretament relacionades amb la grandària poblacional del municipi, i apareixen recollides en la Llei 7/1985 del 2 d'abril, Reguladora de Bases de Règim Local i en el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

En elles s'estableixen un mínim de serveis que han de ser proveïts per tots els governs locals, i la resta es fixen d'acord amb el nombre d'habitants. En la taula 1 es detallen, per nombre d'habitants, els serveis mínims obligatoris que està subjecte qualsevol municipi.

Taula 1: Serveis locals mínims

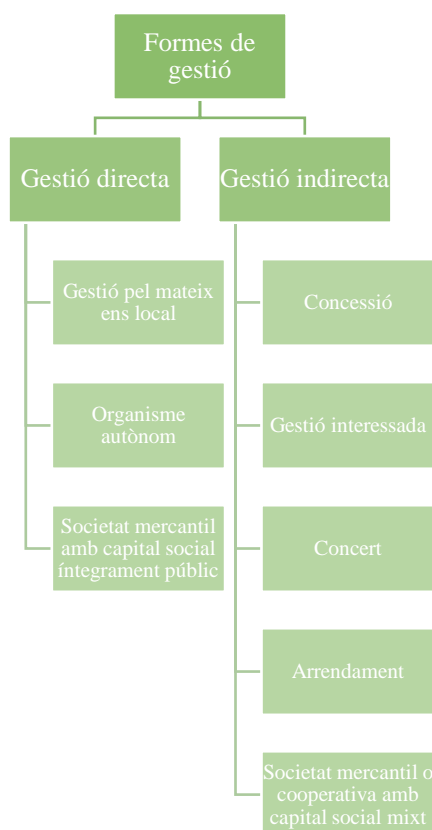
	0 – 5.000 hab.	5.000 – 20.000 hab.	20.000 – 50.000 hab.	>50.000 hab.
Enllumenat				
Cementiri				
Recollida residus				
Neteja viària				
Abastament aigua				
Clavegueram				
Accés nuclis població				
Pavimentació i conservació vies públiques				
Control aliments i begudes				
Parc públic				
Biblioteca				
Mercat				
Tractament residus				
Protecció civil				
Serveis socials				

Extinció incendis				
Instal·lacions esportives				
Transport col·lectiu urbà				
Protecció del medi⁴				

Font: Elaboració pròpia a partir de (Palomino Pellicer, n.d.)

Per a prestar aquests serveis, tal com s'ha comentat, els governs locals poden utilitzar diferents formes de provisió, que també es troben establertes en aquesta llei. Concretament, els governs locals poden prestar els serveis públics als ciutadans a través de diferents formes de gestió. A continuació, en la il·lustració 1, es detallen:

Il·lustració 1: Formes de gestió municipal



Font: Elaboració pròpia a partir de Palomino Pellicer

Tal com es detalla en la il·lustració 1, els serveis públics es poden proveir de dues maneres diferenciades: la gestió directa i la gestió indirecta. Pel que fa a la primera, cal destacar que és una forma de gestió molt comuna dins l'administració pública, que consisteix en

⁴ Aquest servei també el presten tots els municipis capital de comarca

què els serveis públics són gestionats, controlats i subministrats directament pel govern local. Els mitjans personals i materials s'inclouen en el pressupost de l'ens local. D'altra banda, la darrera consisteix en què el govern local estableix un contracte amb una empresa privada per a la prestació d'un servei concret. No obstant això, encara que és l'empresa privada la que s'encarrega de la provisió, l'administració pública continua mantenint la capacitat de decisió i control sobre aquest.

Dins la gestió directa existeixen diverses figures dependent de la manera com es presta el servei directament per l'ens local. En primer terme, la gestió directa mitjançant un organisme autònom. Aquest té personalitat jurídica pública, patrimoni independent i drets i obligacions pròpies. Posseeixen una secció pròpia en el pressupost amb una comptabilitat especial. D'altra banda, la gestió directa mitjançant una societat mercantil amb capital social íntegrament públic. Aquesta té personalitat jurídica privada i normativa mercantil però l'ens local concentra tot el capital. És a dir, la seva propietat. Finalment, la gestió directa pura que, tal com s'ha comentat, consisteix en què l'ens local presta directament el servei a través del seu personal i els seus recursos vinculats directament a l'administració.

En segon terme, la gestió indirecta és una forma de gestió on l'administració pública concedeix l'explotació del servei al sector privat. No obstant això, dins d'aquest grup hi ha diferents figures: la gestió indirecta a través d'una concessió. En aquesta el concessionari assumeix la gestió i explotació del servei. Tanmateix aporta els mitjans materials, personals i tècnics necessaris. La durada s'estableix en 50 anys màxim amb obres, 25 anys d'explotació de servei i 10 anys serveis sanitaris; la gestió indirecta interessada on el servei el presta una empresa gestora a canvi d'una part del resultat d'explotació.; la gestió indirecta a través d'un concert on el servei es pot prestar amb altres entitats, públiques o privades; la gestió indirecta amb arrendament d'instal·lacions és una figura semblant a la concessió, però sense inversió. Els ens locals presten el servei mitjançant l'arrendament de les instal·lacions que els pertanyen i la gestió Indirecta mitjançant empreses mixtes, que es tracta d'una mena d'ens híbrid entre el sector públic i el privat, ja que el capital d'aquestes empreses es troba repartit entre tots dos.

L'administració pública local, a part de proveir els serveis obligatoris fixats en la Llei Reguladora de Bases de Règim Local, pot subministrar tota una sèrie de serveis que són de naturalesa no obligatòria. No obstant això, per tal de fer una anàlisi uniforme per tots els municipis de la província, s'opta per estudiar els serveis obligatoris per cada rang

d'habitants a excepció del servei del mercat, del qual no es disposa informació per cada terme municipal. Abans de començar a plantejar les hipòtesis, i per facilitar l'anàlisi posterior de la seva veracitat, s'opta per agrupar els serveis obligatoris en diferents categories d'acord amb la seva naturalesa. Els serveis de recollida de residus, neteja viària, accés a nuclis de població, pavimentació i conservació de vies públiques i tractament de residus i protecció del medi s'agrupen dins la categoria *obres i manteniment*. Els serveis d'enllumenat, abastament d'aigua i clavegueram es cataloguen com a *serveis bàsics*. Protecció civil i extinció d'incendis s'emmarquen dins de *protecció a les persones*. Els parcs públics, les biblioteques i les instal·lacions esportives s'agrupen dins la categoria *oci i entreteniment*. Finalment, cementiri, serveis socials i transport col·lectiu urbà romanen sense grup.

Taula 2: Classificació dels serveis obligatoris

Grup	Servei
Obres i manteniment	Recollida de residus
	Neteja viària
	Accés a nuclis de població
	Pavimentació i conservació de vies públiques
	Tractament de residus
	Protecció del medi
Serveis bàsics	Enllumenat
	Abastament d'aigua
	Clavegueram
Protecció a les persones	Protecció civil
	Extinció d'incendis
Oci i entreteniment	Parcs públics
	Biblioteques
	Instal·lacions esportives
Sense grup	Cementiri
	Serveis socials
	Transport col·lectiu

Font: Elaboració pròpia

Cal destacar que altres autors, com López, Linares i Viñas (2019), proposen una classificació alternativa a l'emprada en aquest treball. En el seu article, classifiquen els serveis obligatoris en dos grans grups: serveis obligatoris relacionats amb el manteniment i les infraestructures i, d'altra banda, serveis obligatoris relacionats amb l'atenció a la ciutadania. El primer grup engloba la recollida i tractament de residus, la neteja viària, i la pavimentació de la via pública, mentre que el segon inclou els serveis socials, les biblioteques públiques, el transport públic i les instal·lacions esportives. Tanmateix

analitzen i classifiquen els serveis no obligatoris. No obstant això, en el present treball s'ha determinat desgranar encara més la classificació dels serveis obligatoris, ja que pot aportar un grau de detall més elevat.

D'aquesta manera, i d'acord amb el que es desprèn de la literatura teòrica, s'enuncien les següents hipòtesis:

- a) La major part dels serveis municipals obligatoris estan internalitzats.

Tal com s'ha exposat en l'apartat de la revisió prèvia de la literatura, l'administració pública, com l'empresa privada, té tota una sèrie d'activitats claus (*core*). Aquestes activitats són d'un alt valor estratègic i s'erigeixen com la raó de ser de les administracions. D'aquesta manera i seguint la lògica argumental, aquestes activitats es realitzen internament dins de cada ens local. No obstant això, és possible que, en ajuntaments de poblacions amb poc nombre d'habitants, algun d'aquests serveis es prestin a través d'organismes supramunicipals, tals com Consells Comarcals o Diputacions.

- b) El grup *obres i manteniment* té tendència a proveir-se internament. No obstant això, en municipis petits (0-5.000 habitants) es proveeix, majoritàriament, de manera mancomunada.

Aquests serveis normalment es proveeixen internament, ja que els ajuntaments, sobretot els de gran envergadura, presten aquest servei a través del seu propi personal, com podria ser les brigades de treballadors municipals. No obstant això, en els municipis més petits no té sentit proveir-los amb personal propi, ja que no disposen de suficients recursos. Per tant, s'opta per mancomunar aquest servei a través d'organismes supramunicipals (Consell Comarcal, per exemple).

- c) Els *Serveis bàsics* es presten, majoritàriament, de manera directa.

Els serveis bàsics tenen una importància estratègica pels municipis, ja que són claus. Aquests serveis, per tant, es presten de manera directa,

- d) Els serveis de *Protecció a les persones* es proveeixen de manera directa.

Serveis bàsics i amb un alt valor estratègic. Gairebé tots els ajuntaments els presten de manera directa i, en alguns casos en poblacions petites, de manera mancomunada.

e) *Oci i entreteniment* es presten de manera indirecta.

Seguint l'argumentació anterior, *oci i entreteniment* són un seguit de serveis que no aporten un alt valor estratègic a les administracions locals. Per tant, pot esperar-se que es presti de manera indirecta en un major percentatge de municipis catalans.

f) *Sense grup*

I. El servei de cementiri es proveeix externament.

II. Els serveis socials es proveeixen internament, ja que tenen un alt valor estratègic.

III. El transport col·lectiu en els municipis més grans es proveeixen internament, mentre que als municipis més petits s'externalitza a terceres empreses.

g) Els municipis amb menys nombre d'habitants solen externalitzar un percentatge més elevat dels seus serveis obligatoris.

Tot i que la hipòtesi a) marca que la major part dels serveis municipals obligatoris estan internalitzats, cal destacar que el nombre d'habitants i, per extensió, l'envergadura de l'ajuntament és un altre factor a tenir en compte. D'aquesta manera, ajuntaments petits poden no tenir els recursos especialitzats per tal de dur a terme certs serveis. En canvi, ajuntaments de poblacions majors, compten amb un nivell pressupostari més elevat, fet que es tradueix en un major grau de prestació de serveis internalitzats.

4. Anàlisi empírica

Per tal de realitzar l'anàlisi empírica s'accedeix a la base de dades publicada pel ministeri d'hisenda del govern espanyol, que conté informació sobre els costos efectius, directes i indirectes de cada servei obligatori que realitzen les entitats locals. En aquest sentit, d'acord amb el contingut del present treball, només són d'interès les dades que ofereix sobre la forma de prestació del servei. Les dades corresponen a la situació l'any 2018, ja que les 2019 encara no han estat actualitzades.

La mostra comprèn un total de 837 municipis, pel que fa als serveis que tenen caràcter obligatori independentment del nombre d'habitants (enllumenat, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament d'aigua, clavegueram, accés nuclis de població i pavimentació i conservació de les vies públiques). No obstant això, aquesta mostra varia a mesura que es canvia de servei, ja que, tal com s'ha exposat en l'apartat anterior, l'obligatorietat dels serveis està vinculada al nombre d'habitants de cada terme municipal⁵ (parc públic, biblioteca, tractament residus, protecció civil, serveis socials, extinció d'incendis, instal·lacions esportives, transport col·lectiu urbà, protecció del medi). La mostra representa un 88,38% del total de municipis de Catalunya (947 en dades del 2019). Aquesta no és superior, ja que la base de dades del ministeri d'hisenda no proporciona més informació. No obstant això, es considera una mostra representativa.

La taula 3 presenta els principals resultats de la investigació, on les formes de prestar els diferents serveis es divideixen en: gestió directa, que consisteix en la prestació directa del servei directament per l'ens local; gestió indirecta, que implica l'externalització a una companyia privada; gestió mancomunada, servei prestat a través d'òrgans supramunicipals (Consell Comarcal, Diputació, etc.); gestió mixta, on el capital de l'empresa concessionària és públic i privat; consorci i, finalment, altres tipus de gestió.

Taula 2: Prestació de serveis locals obligatoris total

	Gestió directa	Gestió indirecta pura	Gestió mancomunada	Gestió Mixta	ConSORCI	Altres tipus de gestió	Mostra (N)
Enllumenat	724	18	2	0	1	92	837
Cementiri	690	40	8	1	1	97	837
Recollida residus	230	63	420	11	28	85	837

⁵ A la taula 3 i a l'apèndix 7.2. s'especifiquen les diferents mostres utilitzades per cada servei i rang d'habitants

Neteja viària	676	39	49	6	2	65	837
Abastament aigua	399	270	48	25	6	89	837
Clavegueram	626	85	31	16	3	76	837
Accés nuclis població	721	3	42	1	0	70	837
Pavimentació i conservació vies públiques	775	5	4	0	0	53	837
Parc públic	547	4	5	1	0	39	596
Biblioteca	358	0	32	0	2	19	411
Tractament residus	97	26	385	5	72	45	630
Protecció civil	244	2	58	0	1	19	324
Serveis socials	223	5	300	1	22	36	587
Extinció incendis	108	0	71	0	1	49	229
Instal·lacions esportives	592	14	1	0	1	69	677
Transport col·lectiu urbà	63	21	51	10	16	27	188
Protecció del medi⁶	328	1	18	0	3	10	360

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda

En primer terme, cal destacar que els altres tipus de gestió el presenten, de mitjana, el 9,1%, dels municipis per cada tipus de servei obligatori. Degut a l'àmplia mostra emprada, aquest valor no és excessivament significatiu i, per tant, no influeix a l'hora de realitzar l'anàlisi de com es presten els serveis dels ens locals.

El servei d'enllumenat públic, tal com s'ha detallat anteriorment, és clau i estratègic per l'administració local. D'aquesta manera, és prestat de manera directa pel 86,5% dels municipis de la mostra. No obstant això, s'observen lleugeres diferències quan se segmenta per nombre d'habitants. De 0 a 5.000 habitants es presta en un 86,4% de manera directa, de 5.000 a 20.000 en un 89,8%, de 20.000 a 50.000 en un 77,8% i de més de 50.000 en un 85,7%. El pic de gestió directa s'assoleix de 5.000 a 20.000 habitants. En aquest mateix servei, la gestió indirecta és ínfima, ja que representa, de mitjana, el 2,2% pel total dels municipis i, en els termes de més de 20.000 habitants representa el 0%.

⁶ Aquest servei també el presten tots els municipis capital de comarca

El servei de cementiri és prestat de manera directa pel 82,4% de municipis de la mostra. No obstant això, aquest percentatge disminueix a mesura que incrementa el nombre d'habitants. Oscil·la des del 84,5% pels municipis entre 0 i 5.000 habitants, fins al 57,1% pels municipis de més de 50.000 habitants.

El servei de recollida de residus és prestat de manera directa pel 27,5% dels municipis. Cal destacar, no obstant, que el 50% d'aquest servei es presta de manera mancomunada amb altres municipis a través d'òrgans supramunicipals. Un 7,5% el presten de manera indirecta. La gestió directa incrementa amb el rang de nombre d'habitants, des del 22,7% (de 0 a 5.000 habitants) fins al 57,1% per municipis de més de 50.000 habitants.

La neteja viària és prestada de manera directa pel 80,1% dels municipis de la mostra. Cal destacar que, a mesura que incrementa el nombre d'habitants, la prestació tendeix a altres formes de gestió.

L'abastament d'aigua és un servei clau i estratègic pel conjunt de municipis. Tot i la seva importància, és prestat de manera directa pel 47,6% dels municipis i de manera indirecta pel 32,2% de la mostra, erigint-se com un dels serveis amb un percentatge de gestió indirecta més elevat. A mesura que el rang d'habitants incrementa, la gestió indirecta es torna més important assolint el 52,3% per municipis de més de 50.000 habitants.

El clavegueram és un servei que es presta plenament de manera directa, amb un 74,8%. A cada rang d'habitants, el percentatge incrementa.

L'accés als nuclis de població, igual que el clavegueram, es presta majoritàriament de manera directa amb un 86,1%, assolint el 90,1% per municipis de més de 50.000 habitants. La gestió indirecta representa el 0,2%, un percentatge ínfim.

L'últim servei obligatori per la totalitat de municipis independentment del nombre d'habitants és la pavimentació i conservació de vies públiques. Aquest es presta majoritàriament, com els anteriors, de manera directa per un 92,6% dels municipis.

Tal com es detalla a la taula 1, la resta de serveis no són de caràcter obligatori per tots els municipis de la mostra, ja que la seva obligatorietat està subjecte al seu nombre d'habitants. És el cas del servei de parcs públics, que amb una mostra de 596 és prestat de manera directa 91,8% dels municipis fins a arribar al 100% per municipis de més de 50.000 habitants.

El servei de biblioteques és prestat de manera directa, de mitjana, per un 87,1% dels municipis de la mostra, mentre que la gestió indirecta és inexistent en aquest servei. No obstant això, en alguns municipis el servei és mancomunat (7,8% de la mostra). Tanmateix cal destacar que la mostra disminueix fins a un total de 411 municipis, configurant-se en un dels serveis menys prestats.

El tractament de residus és un servei amb una importància creixent, degut als canvis de models de recollida de residus que els municipis estan experimentant i, tot i no ser obligatori per municipis de 0 a 5.000 habitants, molts d'aquests l'ofereixen. Actualment, la gestió es presta en un 15,4% de manera directa. D'aquesta manera, la gestió mancomunada és majoritària en aquest servei amb un 61,1%. El percentatge es manté bastant estable pels diferents rangs d'habitants.

La protecció civil, tal com s'ha especificat en les hipòtesis, és un servei clau de les administracions locals. Es presta majoritàriament de manera directa i mancomunada. No obstant això, a mesura que el rang d'habitants incrementa, el servei es presta de manera directa en un major percentatge.

Els serveis socials també són claus. D'aquesta manera, existeixen pocs municipis que ho presten de manera indirecta. Igual que en el cas de la protecció civil, el servei es presta majoritàriament de manera directa i mancomunada. No obstant això, a mesura que el rang d'habitants incrementa, el percentatge de gestió directa augmenta i el de gestió mancomunada disminueix.

L'extinció d'incendis es presta per un total de 183 municipis dels 837 de la mostra inicial. No obstant això, i tal com s'ha postulat en l'apartat de les hipòtesis, es presta de manera directa i mancomunada majoritàriament. A mesura que el rang d'habitants incrementa, la gestió directa també ho fa, passant del 44,8% per municipis de 0 a 5.000 habitants fins al 66,7% per municipis de més de 50.000 habitants.

Les instal·lacions esportives es presten de manera directa en un 87,4%. Arriben al seu màxim amb municipis majors de 50.000 habitants, on la gestió directa representa un 88,9%.

Finalment, pel que fa al transport col·lectiu urbà i la protecció del medi, el primer es presta majoritàriament de manera directa i mancomunada, mentre que el segon es presta

exclusivament de manera directa, assolint el 100% per municipis de més de 50.000 habitants.

Si els serveis obligatoris de la taula 3 s'agrupen per les categories exposades en la taula 2, s'obté el resultat següent:

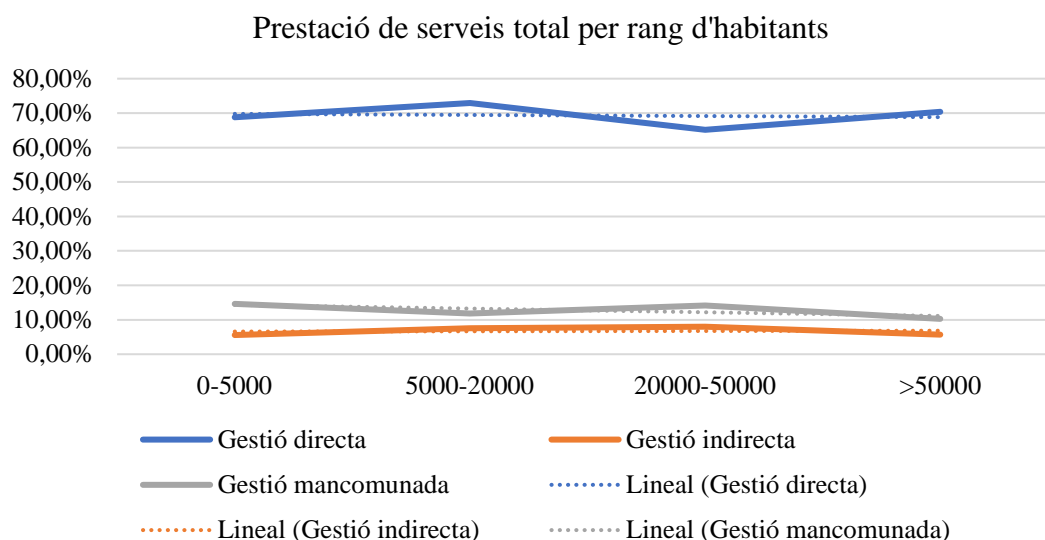
Taula 4: Prestació de serveis locals obligatoris total

	Gestió directa	Gestió indirecta pura	Gestió mancomunada	Gestió Mixta	Consorci	Altres tipus de gestió	Mostra (N)
Obres i manteniment	2827	137	918	23	105	328	4338
Serveis bàsics	1749	373	81	41	10	257	2511
Protecció a les persones	352	2	129	0	2	68	553
Oci i entreteniment	1497	18	38	1	3	127	1684
Sense grup	976	66	359	12	39	160	1612

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda

El grup d'*obres i manteniment* es troba internalitzat en un 65%, mentre que en segon lloc hi ha la gestió mancomunada amb un 21%. Tal com es postula a les hipòtesis, aquestes dues formes de gestió són les majoritàries. D'altra banda, el subconjunt *serveis bàsics*, com resultava evident, es presta internament en un major grau (70%) i la gestió indirecta puja respecte les obres i manteniment (15%, mentre que les obres i serveis representa un 3%). El grup *protecció a les persones* es proveeix, en un 87%, de manera directa o mancomunada a través d'òrgans supramunicipals. L'*oci i entreteniment* és el que té un major grau de gestió directa (89%). Finalment, respecte als serveis que no s'han catalogat dins d'un grup, l'externalització i la gestió mancomunada sumen un 83%.

Gràfic 1: Prestació de serveis total per rang d'habitants



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

A nivell agregat, tal com es mostra en el gràfic 1, la forma de prestar el servei predominant és la gestió directa. Tanmateix la gestió mancomunada representa un important percentatge, al voltant del 15%, mentre que la indirecta, pels serveis obligatoris, és ínfima. No obstant això, cal destacar que el rang d'habitants no és un factor de rellevància respecte a com es gestiona el servei. Tal com es mostra en el gràfic 1, la gestió directa roman igual a mesura que el rang d'habitants passa de 0 a més de 50.000 habitants, el mateix succeeix amb la gestió indirecta. En canvi, la gestió mancomunada sí que experimenta canvis a mesura que incrementa els habitants municipals. Organismes com els Consells Comarcals, Diputacions, etc. perden la gestió de certs serveis a mesura que es produeixen canvis en el rang d'habitants.

Alternativament, per tal d'analitzar la relació dels diferents tipus de gestió en funció del nombre d'habitants del municipi, s'empra el Ji Quadrat (X^2) de Pearson⁷. En primer terme, es detallen les hipòtesis on H_0 indica que els factors són independents i H_A indica que els factors són dependents. La taula utilitzada, a tall de resum, és la següent:

⁷ Vegeu les instruccions d'R a l'apèndix 7.4.

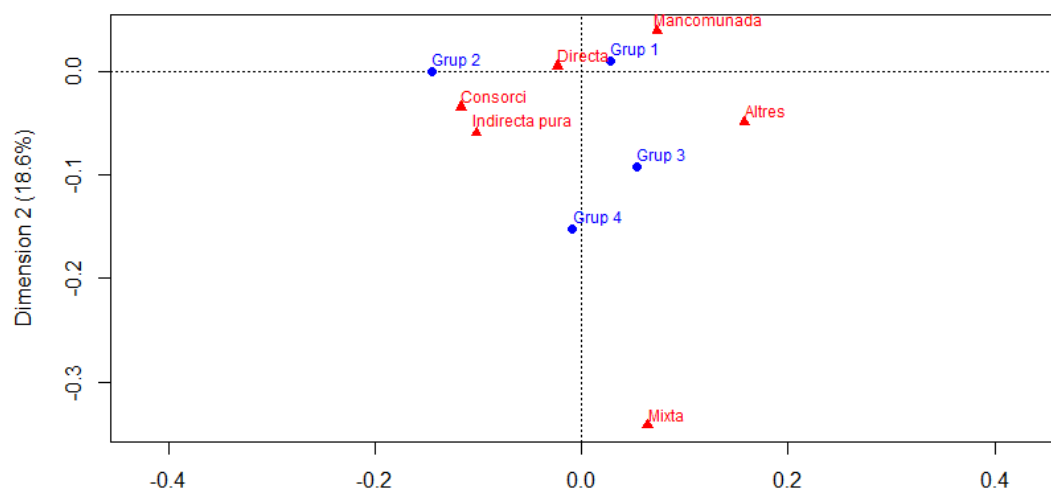
Taula 5: Prestació de serveis locals obligatoris per rang d'habitants

	Gestió directa	Gestió indirecta pura	Gestió mancomunada	Gestió Mixta	Consorci	Altres tipus de gestió	Total
Grup 1 (0-5.000 habitants)	5606	454	1191	27	115	740	8133
Grup 2 (5.000-20.000 habitants)	1266	131	205	5	32	97	1736
Grup 3 (20.000-50.000)	359	44	78	3	6	61	551
Grup 4 (>50.000 habitants)	185	15	27	3	6	27	263

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda

Com es pot apreciar s'han imputat tots els serveis obligatoris per forma de prestació i per rang d'habitants. Aplicant la prova del Ji Quadrat s'obté un p-valor de $8,328e-08$, la qual cosa indica que la relació és significativa amb un 95% de confiança ($8,328e-08 < 0,005$). Per tal d'analitzar la direcció d'aquesta relació s'esbossa el següent gràfic:

Gràfic 2: Representació de la relació entre les diferents categories



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda

Com s'ha conclòs anteriorment, s'estableix una relació molt clara entre el primer rang d'habitants (municipis de 0 a 5.000 habitants) i la gestió mancomunada/directa. D'altra banda, el segon rang (de 5.000 a 20.000 habitants) té una relació més clara amb la gestió per consorci i indirecta pura. El tercer grup (20.000 a 50.000 habitants) guarda una major relació amb les altres formes de gestió. Finalment, el darrer grup (>50.000 habitants) sembla que no presenta una relació clara amb cap forma de gestió.

5. Conclusions

Els municipis catalans de la mostra tenen una estructura consolidada que els permet oferir, en gran part, la totalitat dels serveis públics obligatoris de manera directa. No obstant això, és cert que en alguns casos, tal com s'ha exposat en l'anàlisi empírica, en aquesta provisió de serveis també hi participa el sector privat. En destaca, sobretot, el servei d'abastament d'aigua. Tanmateix cal destacar que el nivell de serveis mancomunats és bastant elevat, situant-se com a segona forma de gestió més recurrent.

La primera hipòtesi, la qual indica que la major part dels serveis municipals obligatoris estan internalitzats, es corrobora. El nivell de prestació de Serveis obligatoris de manera directa se situa entorn del 70% en els municipis de la mostra.

La segona hipòtesis, la qual postula que el grup obres i manteniment té tendència a proveir-se internament, però en municipis petits (0-5.000 habitants) es proveeix, majoritàriament, de manera mancomunada, es compleix parcialment. Tal com s'ha demostrat en l'anàlisi empírica, és cert que aquests serveis tenen tendència a proveir-se internament, ja que tenen un valor estratègic important pels municipis, però pels municipis de 0 a 5.000 habitants la forma de gestió predominant segueix essent la gestió directa.

La tercera hipòtesi, la qual remarca que els Serveis bàsics es presten, majoritàriament, de manera directa, es compleix, ja que el 70% dels municipis de la mostra opten per aquest tipus de gestió.

La quarta hipòtesi que indica que els serveis de protecció a les persones es proveeixen de manera directa, es compleix categòricament. Tal com s'ha argumentat, aquests serveis constitueixen activitats *core* dins l'administració i, per tant, és lògic que es proveixin de manera directa.

La cinquena hipòtesi, la qual indica que els serveis relacionats amb oci i entreteniment es presten de manera indirecta, no es compleix. Contràriament, és un dels grups amb un major grau de gestió directa. Això pot ser degut a que gran part d'aquests serveis no requereixen un personal tècnic específic, la qual cosa facilita als ajuntaments poder prestar aquests serveis amb la seva pròpia plantilla.

La sisena hipòtesi, que fa referència a tots aquells serveis que no tenen grup, exposa que el servei de cementiri es proveeix externament; els serveis socials es proveeixen

internament, ja que tenen un alt valor estratègic i el transport col·lectiu en els municipis més grans es proveeixen internament, mentre que als municipis més petits s'externalitza a terceres empreses. En primer terme, la hipòtesi del servei de cementiri no es compleix, ja que es proveeix majoritàriament de manera directa. Igual que amb la cinquena hipòtesi, aquest servei no requereix tècnics específics, per tant es poden prestar amb el personal propi de l'administració. En segon terme, en el cas dels serveis socials es compleix, ja que majoritàriament es presten de manera directa. En tercer terme, pel que fa a la hipòtesi que fa referència al transport de les persones, tampoc es compleix. Aquest servei es proveeix de manera directa, tot i que, per municipis de 0 a 5.000 hi ha un elevat grau de gestió mancomunada. En el rang de >50.000 habitants, aquest servei pot ser considerat com essencial i estratègic, per tant majoritàriament es proveeix de manera directa. Tanmateix cal destacar que les rutes d'aquest transport són internes dins del terme municipal. D'altra banda, per municipis petits (0-5.000 habitants), entitats supramunicipals intervenen, ja que el transport no es realitza dins del municipi, sinó que s'empra per comunicar diferents termes municipals.

Finalment, la setena hipòtesi, indica que els municipis amb menys nombre d'habitants solen externalitzar un percentatge més elevat dels seus serveis obligatoris. Cal destacar que aquesta hipòtesi no es compleix, ja que el nivell d'externalització es manté entorn el mateix percentatge en els diferents rangs d'habitants. La prestació indirecta segueix un patró semblant. No obstant això, cal destacar que la gestió mancomunada disminueix a mesura que incrementa el nombre d'habitants del municipi. Una possible explicació d'aquest fenomen és que, tal com s'ha anat reiterant al llarg del treball, els serveis obligatoris constitueixen les activitats principals i estratègiques dels organismes municipals, per tant pot existir un interès en que aquests es proveixin de manera directa.

Un cop realitzat aquest treball, s'obren un ventall de possibles estudis relacionats amb la matèria. En aquest sentit, podria ser d'interès fer una comparativa entre com es presten els serveis obligatoris en els municipis catalans i com es proveeixen els serveis no obligatoris. Tanmateix una segona línia d'investigació pot ser estudiar quines són les característiques polítiques que reuneixen els ajuntaments que decideixen externalitzar un servei. En tercer terme, també pot ser interessant investigar quin és el factor rellevant que porta a un consistori a externalitzar un servei: el cost, la posició estratègica, el posicionament ideològic, l'estat pressupostari, etc.

Finalment cal destacar que, en virtut de la llei de transparència tots els ajuntaments haurien de publicar la manera en com presten els serveis obligatoris, així com altra informació essencial. Per a un gran nombre d'ajuntaments es compleix de manera correcta, però per d'altres la informació ha resultat més difícil d'obtenir. D'altra banda, la disposició de la informació per part del ministeri d'hisenda es considera que hauria de millorar, així com incloure en la seva base de dades la totalitat de municipis de Catalunya.

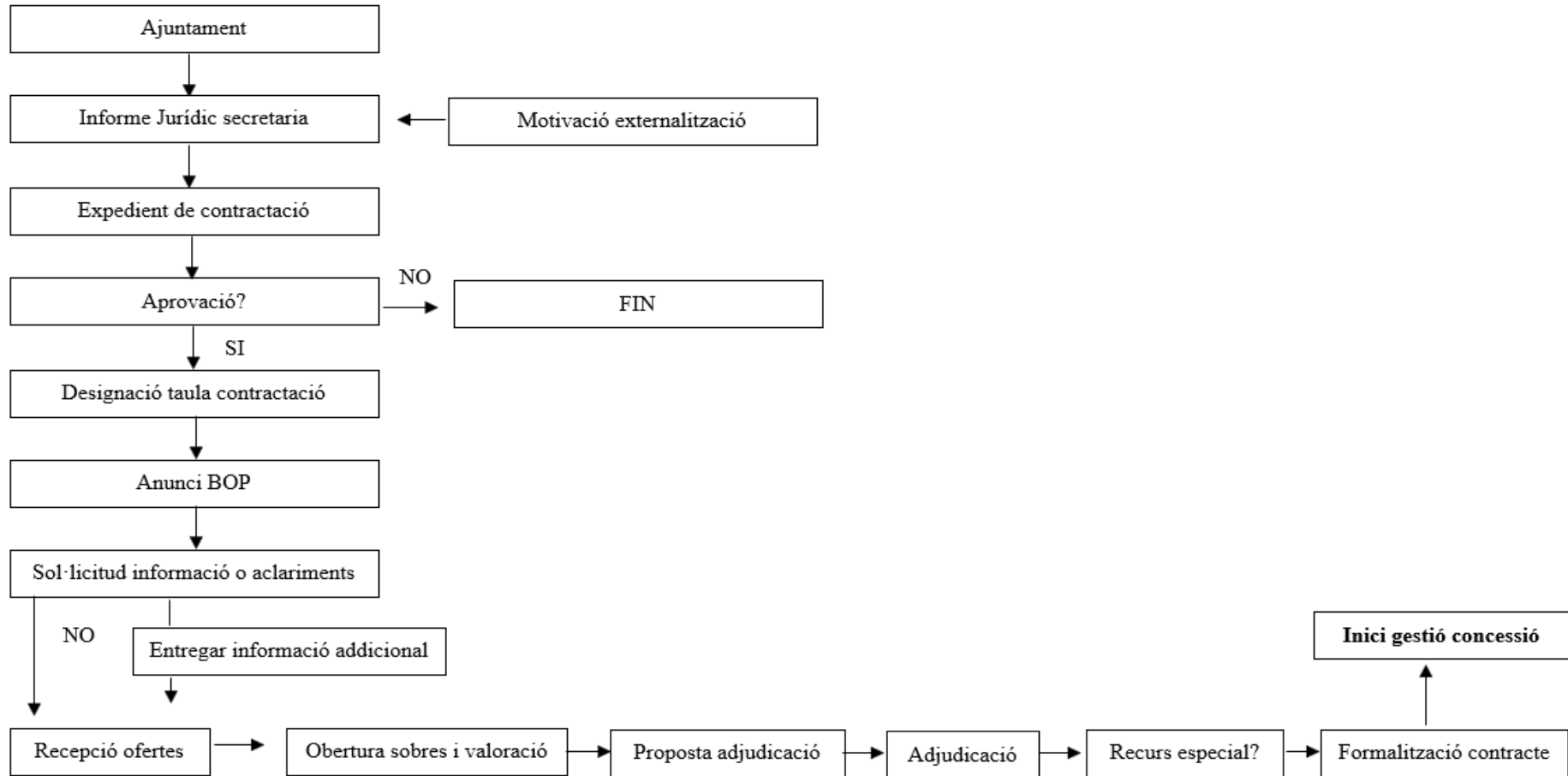
6. Bibliografía

- Barzelay, M. (1994). Metáforas en la gestión de servicios públicos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 0(1 SE-ADMINISTRACIÓN PUBLICA, CIUDADANOS Y CLIENTES). <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i1.4>
- C. Ramió. (2009). La colaboración público-privada y la creación de valor público. *Estudios*. Retrieved from <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/46550.pdf>
- Fernández Martínez, J. (2016). La remunicipalització, reptes i oportunitats. Retrieved from https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/100105/1/Intervenció_Martínez.pdf
- Ferrándiz Colomer, J. (2015). Reflexiones sobre la remunicipalización de los servicios de transporte público colectivo urbana (TPU). Retrieved from <http://www.catedra-upv-acal.com/jornadas/rs-upv2.pdf>
- Ferris, J. (1997). Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos.
- García, O. (2006). La percepció i les capacitats de gestió de les externalitzacions: els ajuntaments de Catalunya. Retrieved from http://congres.acgp.net/modules/section/files/iiccgp_gt3_garca.pdf
- Johnston, J. M., & Girth, A. M. (2011). Government Contracts and “Managing the Market”: Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition. *Administration & Society*, 44(1), 3–29. <https://doi.org/10.1177/0095399711417396>
- Merchant K.A., Van der Stede, W.A. (2017). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*. Pearson (ISBN-10: 1292110554, ISBN-13: 9781292110554).
- López, C., Linares, S., & Viñas, J. (2019). Evolutionary positioning of outsourcing in the local public administration. *Intangible Capital*, 15(2), 157–170. <https://doi.org/10.3926/ic.1352>
- Montero García, A., & García, Vázquez, P. (2014). Guía para la externalización del servicio municipal de abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

- Ouchi, W. (1979). A Conceptual Framework for Design of Organisational Control Mechanism. *Management Science*, 25, 833–848.
<https://doi.org/10.1287/mnsc.25.9.833>
- Palomino Pellicer, L. (n.d.). Els Serveis Públics. Retrieved from
http://www.ddgi.cat/lportal/c/document_library/get_file?uuid=4dcf87fc-48ba-4701-954f-95219b431fb8&groupId=25724
- Ramió Matas, C., Salvador Serna, M., & Garcia Codina, O. (2007). Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. *Escola d'Administració Pública de Catalunya*. Retrieved from
http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_estudis/25_els_determinants_i_la_gestio/documents/estudis25.pdf
- Sabaté Mas, J. (2000). Gestión privada de servicios públicos: la externalización (outsourcing) en la administración pública. *V Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*. Retrieved from
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038535.pdf>
- Solé Ponce, J. (2016). Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones. *Cuadernos de Derecho Local*. Retrieved from
https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1703/05_PONCE_P69_109_QDL_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y

7. Apèndix

7.1. Procés d'externalització



7.2. Prestació de serveis per nombre d'habitants

Taula 4: Prestació de serveis locals de 0 a 5.000 habitants

	Gestió directa	Gestió indirecta pura	Gestió mancomunada	Gestió Mixta	Consorci	Altres tipus de gestió	Mostra (N)
Enllumenat	548	12	2	0	1	71	634
Cementiri	536	13	7	0	1	77	634
Recollida residus	144	37	374	4	20	55	634
Neteja viària	539	14	40	0	2	39	634
Abastament aigua	295	209	36	10	4	80	634
Clavegueram	465	71	24	9	1	64	634
Accés nuclis població	540	2	32	1	0	59	634
Pavimentació i conservació vies públiques	582	3	3	0	0	46	634
Parc públic	420	3	4	0	0	35	462
Biblioteca	275	24	0	0	1	0	300
Tractament residus	75	24	287	3	54	34	477
Protecció civil	183	1	46	0	0	16	246
Serveis socials	172	6	230	0	16	31	455
Extinció incendis	82	0	55	0	1	45	183
Instal·lacions esportives	448	8	1	0	0	56	513
Transport col·lectiu urbà	48	26	37	0	12	23	146
Protecció del medi⁸	254	1	13	0	2	9	279

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

⁸ Aquest servei també el presten tots els municipis capital de comarca

Taula 5: Prestació de serveis locals de 5.000 a 20.000 habitants

	Gestió directa	Gestió indirecta pura	Gestió mancomunada	Gestió Mixta	Consorci	Altres tipus de gestió	Mostra (N)
Enllumenat	123	6	0	0	0	8	137
Cementiri	112	16	1	0	0	8	137
Recollida residus	57	17	39	1	8	15	137
Neteja viària	101	16	8	1	0	11	137
Abastament aigua	74	53	5	0	1	4	137
Clavegueram	108	16	4	0	1	8	137
Accés nuclis població	121	1	6	0	0	9	137
Pavimentació i conservació vies públiques	132	1	1	0	0	3	137
Parc públic	86	1	0	1	0	3	91
Biblioteca	57	0	5	0	1	2	65
Tractament residus	17	1	63	2	13	8	104
Protecció civil	45	0	7	0	1	1	54
Serveis socials	39	0	47	0	3	2	91
Extinció incendis	20	0	7	0	0	4	31
Instal·lacions esportives	104	0	0	0	1	7	112
Transport col·lectiu urbà	14	3	9	0	3	3	32
Protecció del medi⁹	56	0	3	0	0	1	60

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

⁹ Aquest servei també el presten tots els municipis capital de comarca

Taula 6: Prestació de serveis locals de 20.000 a 50.000 habitants

	Gestió directa	Gestió indirecta pura	Gestió mancomunada	Gestió Mixta	Consorci	Altres tipus de gestió	Mostra (N)
Enllumenat	35	0	0	0	0	10	45
Cementiri	30	9	0	0	0	6	45
Recollida residus	17	10	7	0	0	11	45
Neteja viària	24	7	1	3	0	10	45
Abastament aigua	25	12	4	0	1	3	45
Clavegueram	35	3	2	0	1	4	45
Accés nuclis població	40	0	3	0	0	2	45
Pavimentació i conservació vies públiques	43	0	0	0	0	2	45
Parc públic	27	0	1	0	0	1	29
Biblioteca	15	0	1	0	0	2	18
Tractament residus	3	1	24	0	2	2	32
Protecció civil	10	1	3	0	0	2	16
Serveis socials	7	0	19	0	1	1	28
Extinció incendis	4	0	8	0	0	0	12
Instal·lacions esportives	30	0	0	0	0	4	34
Transport col·lectiu urbà	1	1	3	0	0	1	6
Protecció del medi¹⁰	13	0	2	0	1	0	16

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

¹⁰ Aquest servei també el presten tots els municipis capital de comarca

Taula 7: Prestació de serveis locals >50.000 habitants

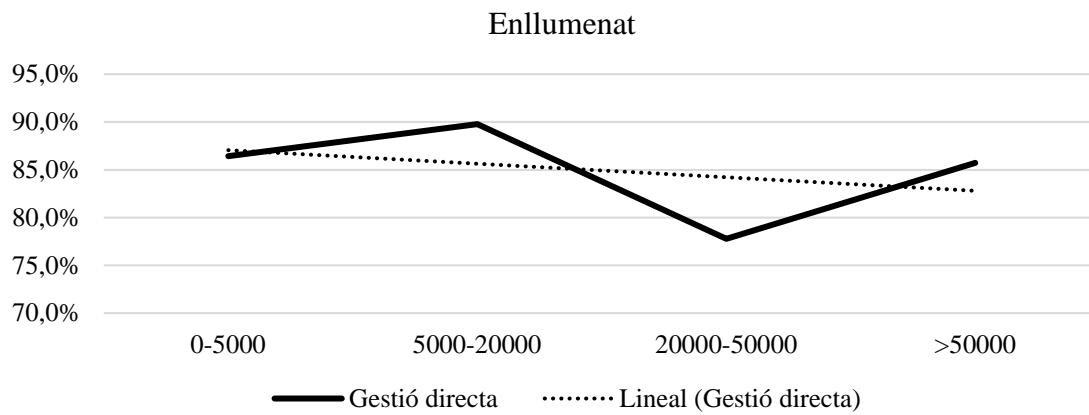
	Gestió directa	Gestió indirecta pura	Gestió mancomunada	Gestió Mixta	Consorci	Altres tipus de gestió	Mostra (N)
Enllumenat	18	0	0	0	0	3	21
Cementiri	12	2	0	1	0	6	21
Recollida residus	12	4	0	1	0	4	21
Neteja viària	12	3	0	1	0	5	21
Abastament aigua	5	11	3	0	0	2	21
Clavegueram	19	1	1	0	0	0	21
Accés nuclis població	20	0	1	0	0	0	21
Pavimentació i conservació vies públiques	18	1	0	0	0	2	21
Parc públic	14	0	0	0	0	0	14
Biblioteca	11	0	2	0	0	0	13
Tractament residus	2	0	11	0	3	1	17
Protecció civil	6	0	2	0	0	0	8
Serveis socials	5	0	4	0	2	2	13
Extinció incendis	2	0	1	0	0	0	3
Instal·lacions esportives	16	0	0	0	0	2	18
Transport col·lectiu urbà	0	1	2	0	1	0	4
Protecció del medi¹¹	5	0	0	0	0	0	5

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

¹¹ Aquest servei també el presten tots els municipis capital de comarca

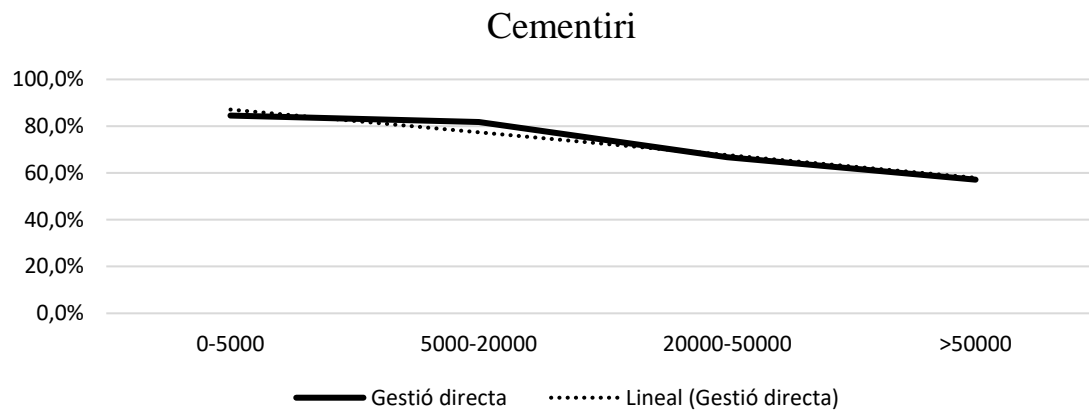
7.3. Gràfics prestació de serveis per nombre d'habitants

Gràfic 2: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



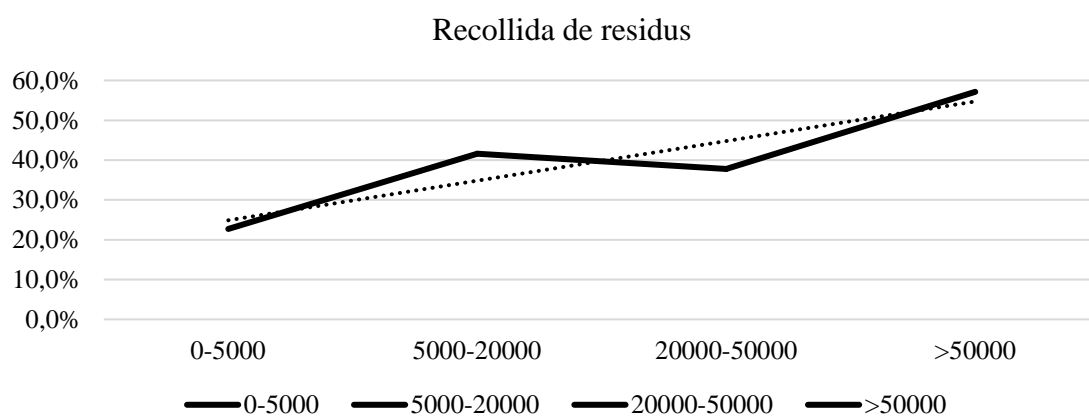
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 3: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



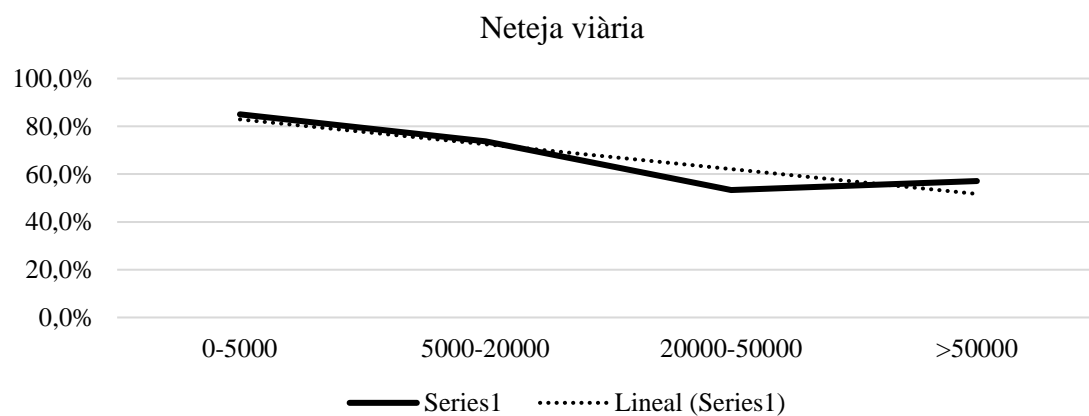
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 4: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



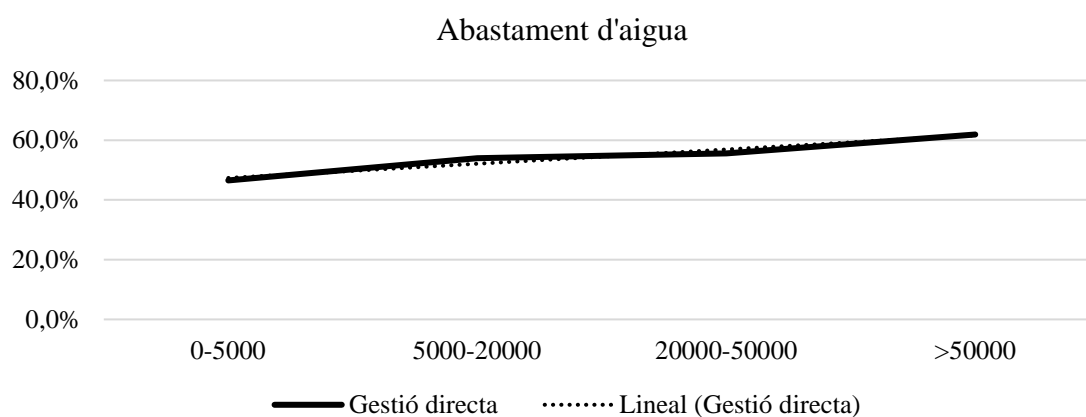
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 5: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



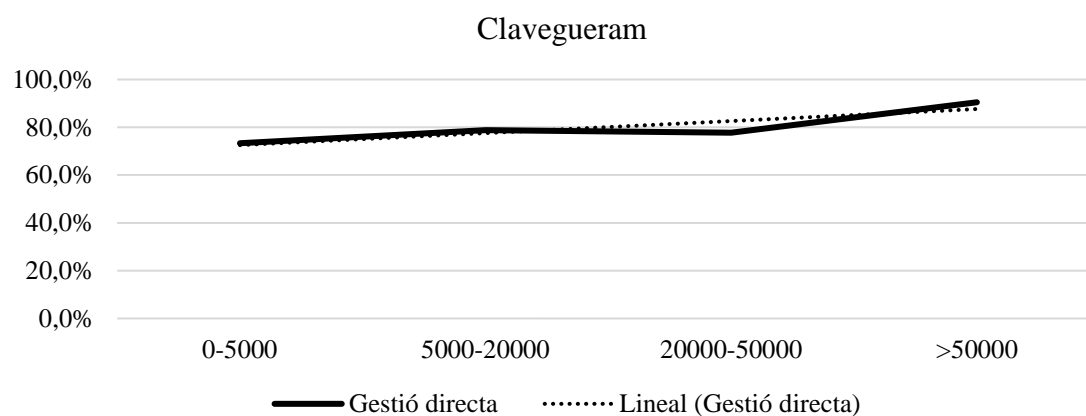
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 6: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



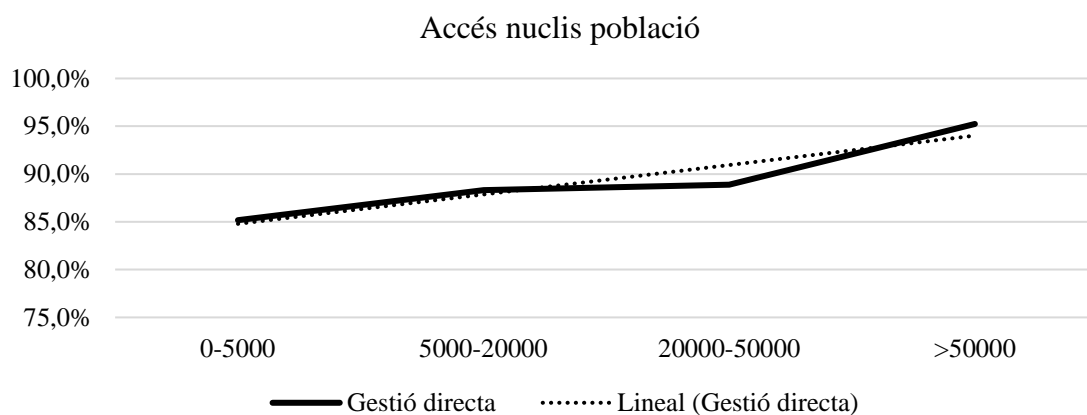
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 7: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



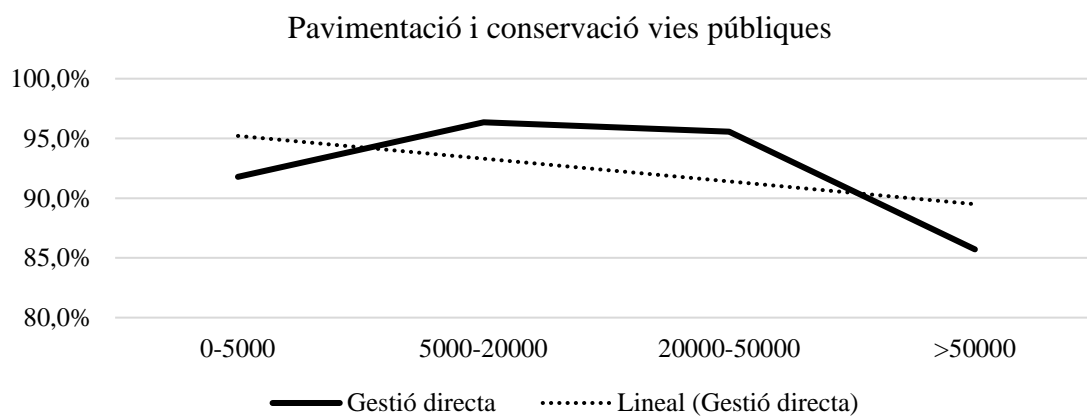
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 8: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



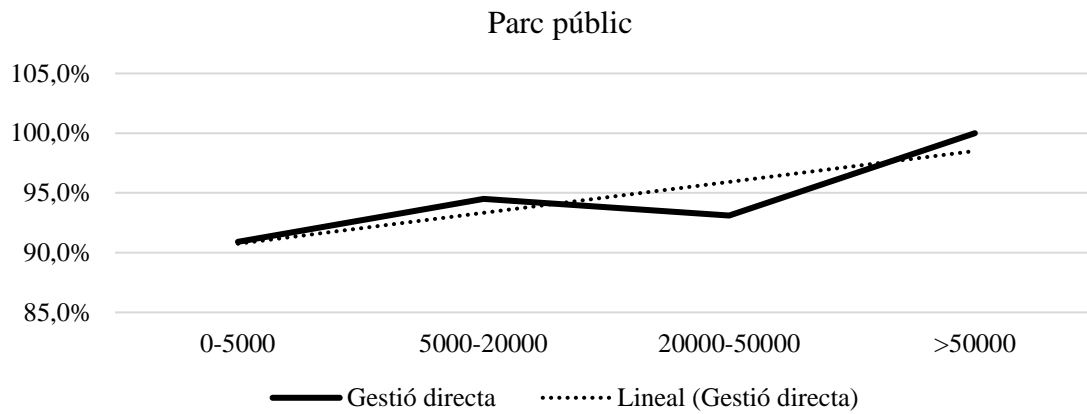
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 9: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



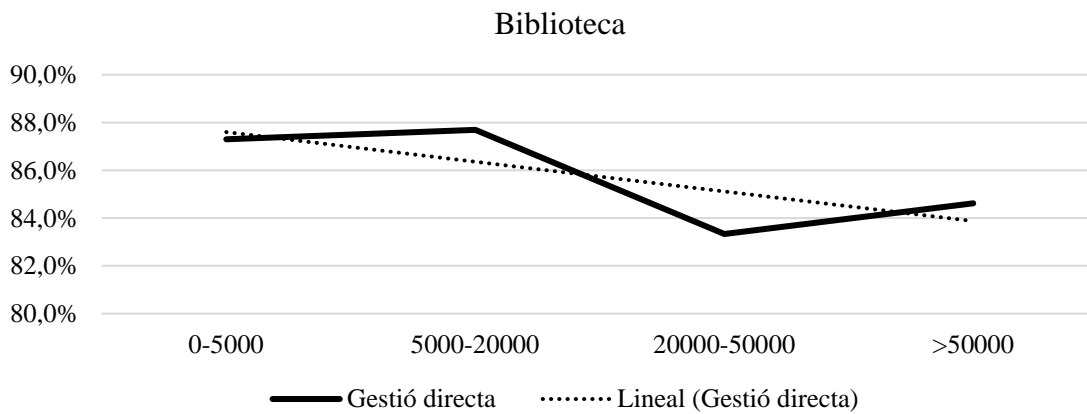
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 10: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



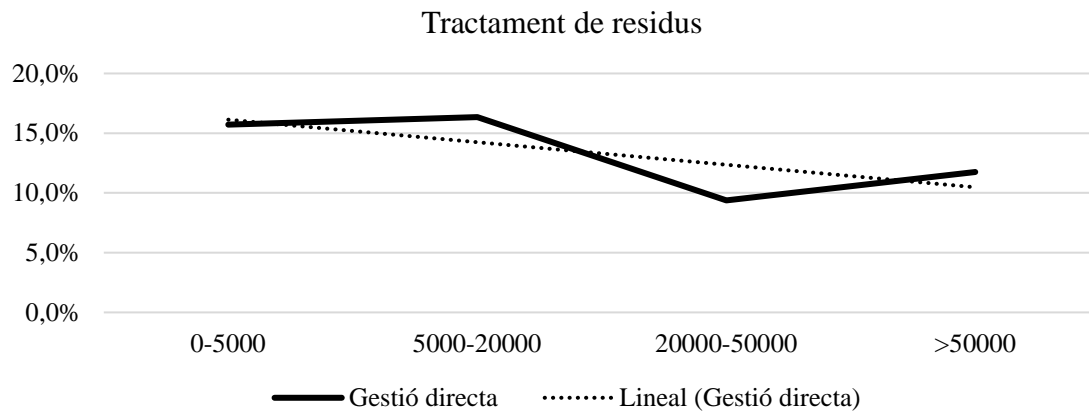
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 11: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



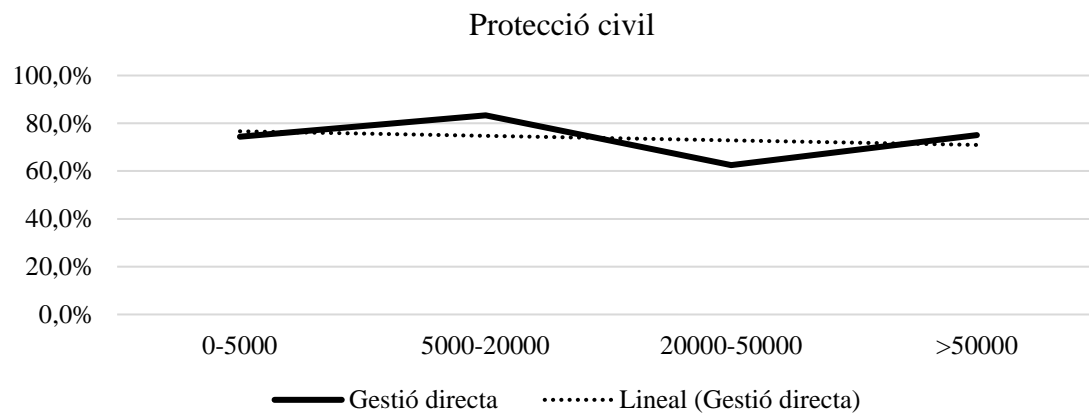
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 12: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



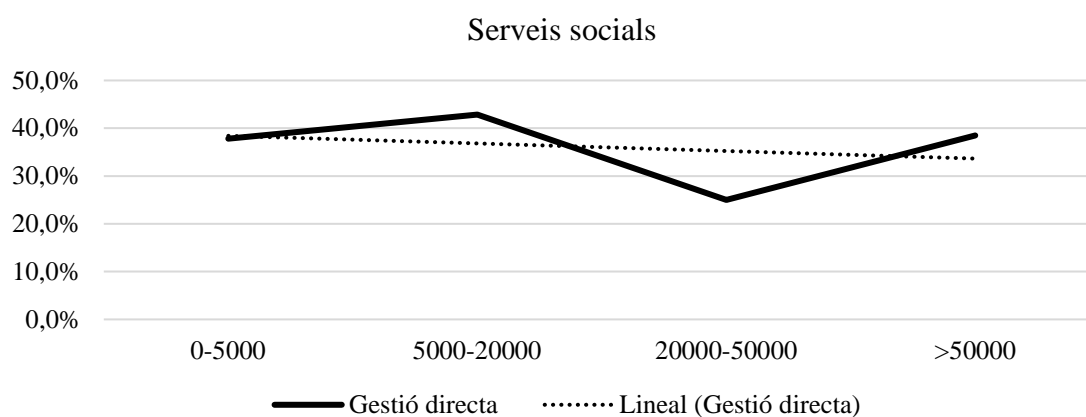
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 13: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



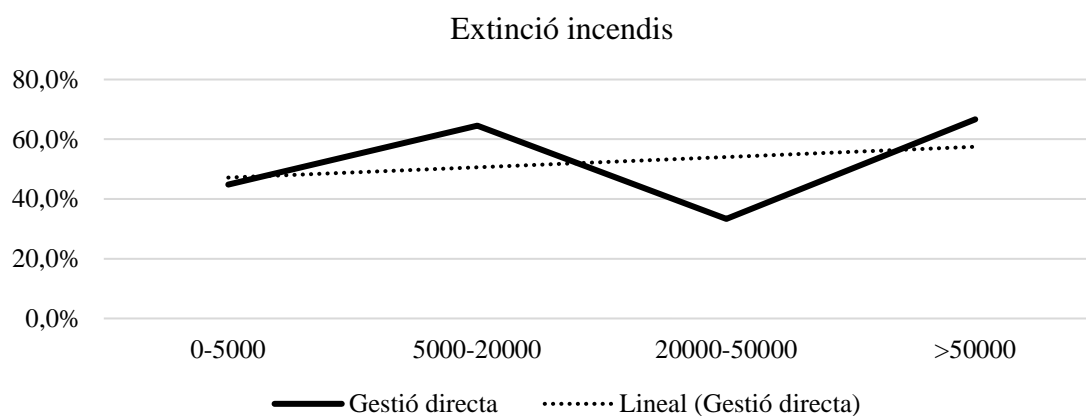
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 14: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



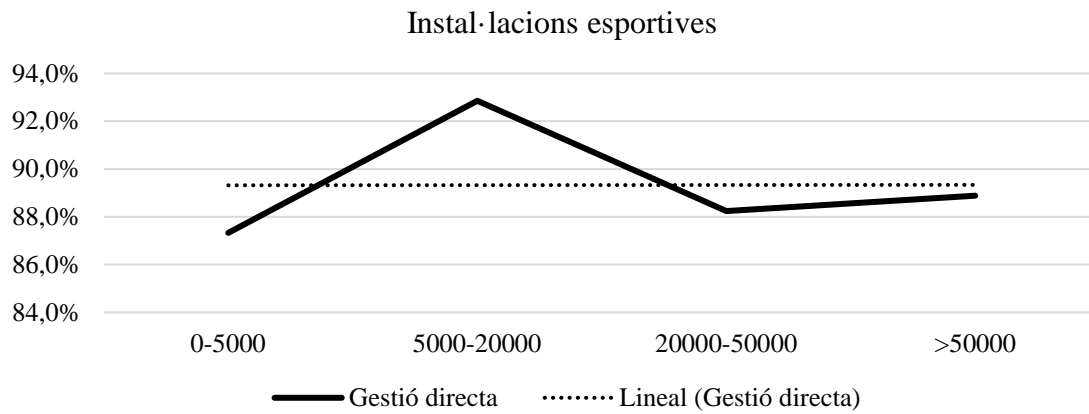
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 15: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



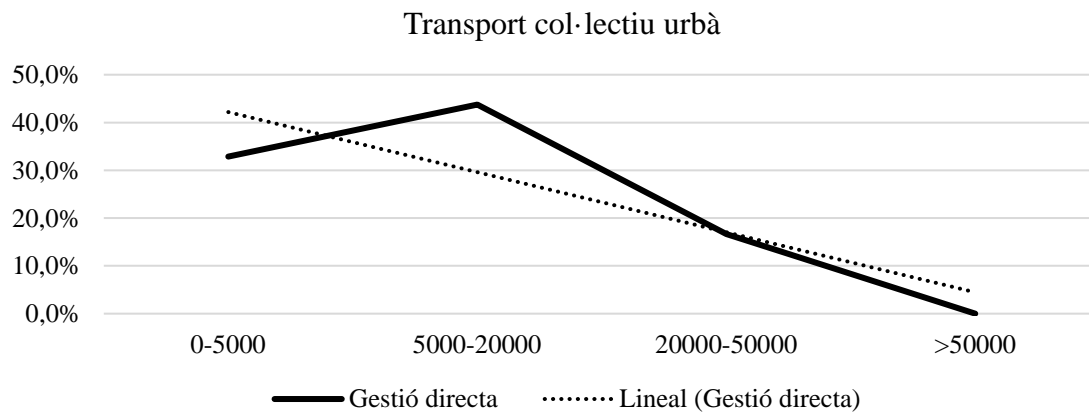
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 16: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



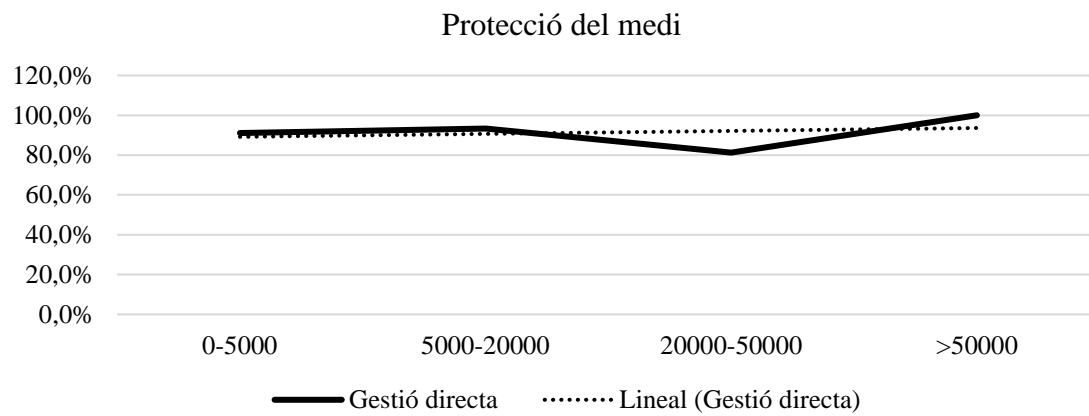
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 17: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

Gràfic 18: Prestació de serveis obligatoris per nombre d'habitants



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'hisenda

7.4. Instruccions R. Test del Ji Quadrat (X^2)

```
fila1 <- c(5606, 454, 1191, 27, 115)
```

```
fila2 <- c(1266, 131, 205, 5, 32)
```

```
fila3 <- c(359, 44, 78, 3, 6)
```

```
fila4 <- c(185, 15, 27, 3, 6)
```

```
tabla <- as.table(rbind(fila1, fila2, fila3, fila4))
```

```
dimnames(tabla) = list(Peso = c("Grup 1", "Grup 2", "Grup 3", "Grup 4"), Forma_gestió  
= c("Directa", "Indirecta pura", "Mancomunada", "Mixta", "Consortici"))
```

```
chisq.test(x = tabla)
```

Pearson's Chi-squared test

```
data: tabla
```

```
X-squared = 62.783, df = 15, p-value = 8.328e-08
```

```
chisq.test(tabla, simulate.p.value = TRUE, B = 5.000)
```

Pearson's Chi-squared test with simulated p-value

(based on 5.000 replicates)

```
data: tabla
```

```
X-squared = 62.783, df = NA, p-value = 2e-04
```

```
chisq.test(x = tabla)$residuals
```

Forma_gestió

Peso	Directa	Indirecta pura	Mancomunada
Grup 1	-0.52999436	-1.63845764	1.42835392
Grup 2	1.75405134	2.57571033	-2.49166782
Grup 3	-1.20143235	1.87118742	0.06620443
Grup 4	0.17975369	-0.21456586	-1.63722476

Forma_gestió

Peso	Mixta	ConSORCI	Altres
Grup 1	-0.35873802	-0.54963629	1.34886765
Grup 2	-0.47286183	1.21231928	-4.34849277
Grup 3	0.74291467	-0.76851107	1.92423612
Grup 4	2.13447354	1.05417237	0.88596441

`chisq.test(x = tabla)$stdres)`

Forma_gestió

Peso	Directa	Indirecta pura	Mancomunada
Grup 1	-1.96164232	-3.45949837	3.15348177
Grup 2	3.46594960	2.90339619	-2.93681107
Grup 3	-2.23085011	1.98206412	0.07332702
Grup 4	0.32912631	-0.22411698	-1.78812974

Forma_gestió

Peso	Mixta	ConSORCI	Altres
Grup 1	-0.73557627	-1.13346501	2.88876404
Grup 2	-0.51762582	1.33469214	-4.97179090
Grup 3	0.76420828	-0.79506996	2.06739562
Grup 4	2.16509677	1.07542611	0.93863174

`plot(ca(tabla))`

Externalització de serveis públics: la casuística de l'administració local

Autor: Samuel Lado Franco
 Titulació: Doble grau en economia i Direcció i Administració d'empreses
 Tutor: Josep Viñas



1. RESUM

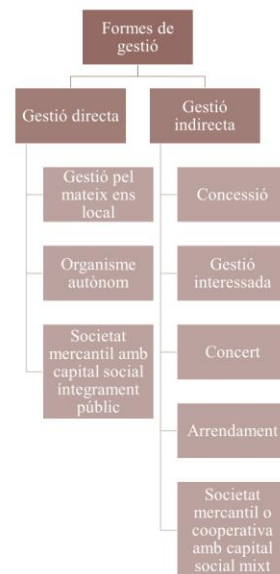
El present treball es marca com objectiu l'anàlisi quantitativa de com es presten els serveis obligatoris als municipis catalans (gestió directa, mancomunada o indirecta). D'aquests objectius es desprenen tota una sèrie d'hipòtesis. En primer terme, la major part dels serveis municipals obligatoris es duen a terme de manera internalitzada; en segon terme, com es presten els serveis en els grups: obres i manteniment, serveis bàsics, protecció a les persones, oci i entreteniment i aquells serveis que no tenen grup, la prestació dels quals pots diferir i, finalment, el nivell d'externalització depèn del nombre d'habitants de cada municipi. Tot això s'analitza per una àmplia mostra de municipis de Catalunya. Les dades s'extreuen del Portal Institucional del Ministeri d'Hisenda d'Espanya per l'any 2018. Els principals resultats demostren, a grans trets, que la major part de serveis obligatoris es presten de manera directa en els municipis de la mostra. La segona forma de gestió majoritària és la mancomunada i, finalment, la gestió indirecta, mentre que la gestió mancomunada disminueix.

5. CONCLUSIONS

- La hipòtesi a), la qual indica que la major part dels serveis municipals obligatoris estan internalitzats, es corrobora.
- La hipòtesi b) la qual postula que el grup obres i manteniment té tendència a proveir-se internament, però en municipis petits (0-5000 habitants) es proveeix, majoritàriament, de manera mancomunada, es compleix parcialment
- La hipòtesi c), la qual remarca que els Serveis bàsics es presten, majoritàriament, de manera directa, es compleix
- La hipòtesi d) que indica que els serveis de protecció a les persones es proveeixen de manera directa, es compleix categòricament.
- La hipòtesi e), la qual indica que els serveis relacionats amb oci i entreteniment es presten de manera indirecta, no es compleix. Contràriament, és un dels grups amb un major grau de gestió directa.
- La hipòtesi g), la qual indica que els municipis amb menys nombre d'habitants solen externalitzar un percentatge més elevat dels seus serveis obligatoris, no es compleix, ja que el nivell d'externalització es manté entorn el mateix percentatge en els diferents rangs d'habitants.

2. HIPÒTESIS

- La major part dels serveis municipals obligatoris estan internalitzats.
- El grup *obres i manteniment* té tendència a proveir-se internament. No obstant això, en municipis petits (0-5000 habitants) es proveeix, majoritàriament, de manera mancomunada.
- Els *Serveis bàsics* es presten, majoritàriament, de manera directa.
- Els serveis de *Protecció a les persones* es proveeixen de manera directa.
- Oci i entreteniment* es presten de manera indirecta.
- Sense grup*
 - El servei de cementiri es proveeix externament.
 - Els serveis socials es proveeixen internament, ja que tenen un alt valor estratègic.
 - El transport col·lectiu en els municipis més grans es proveeixen internament, mentre que als municipis més petits s'externalitza a terceres empreses.
- Els municipis amb menys nombre d'habitants solen externalitzar un percentatge més elevat dels seus serveis obligatoris.

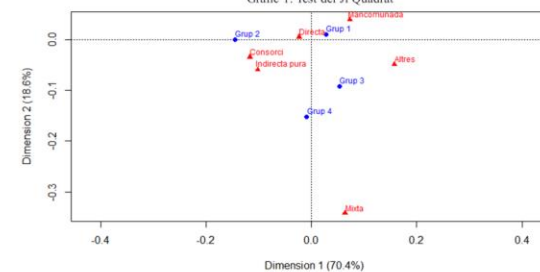


3. ANÀLISI EMPÍRICA

Taula 1: Prestació de serveis locals obligatoris total

	Gestió directa	Gestió indirecta pura	Gestió mancomunada	Gestió Mixta	Consorti	Altres tipus de gestió	Mostra (N)
Enllumenat	724	18	2	0	1	92	837
Cementiri	690	40	8	1	1	97	837
Recollida residus	230	63	420	11	28	85	837
Neteja viària	676	39	49	6	2	65	837
Abastament aigua	399	270	48	25	6	89	837
Clavegueram	626	85	31	16	3	76	837
Accés nuclis població	721	3	42	1	0	70	837
Pavimentació i conservació vies públiques	775	5	4	0	0	53	837
Parc públic	547	4	5	1	0	39	596
Biblioteca	358	0	32	0	2	19	411
Tractament residus	97	26	385	5	72	45	630
Protecció civil	244	2	58	0	1	19	324
Serveis socials	223	5	300	1	22	36	587
Extinció incendis	108	0	71	0	1	49	229
Instal·lacions esportives	592	14	1	0	1	69	677
Transport col·lectiu urbà	63	21	51	10	16	27	188

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda
 Gràfic 1: Test del Ji Quadrat



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda

- El grup d'*obres i manteniment* es troba internalitzat en un 65%, mentre que en segon lloc hi ha la gestió mancomunada amb un 21%.
- El subconjunt *serveis bàsics* es presta internament en un major grau (70%) i la gestió indirecta puja respecte les obres i manteniment (15%, mentre que les obres i serveis representa un 3%).
- El grup *protecció a les persones* es proveeix, en un 87%, de manera directa o mancomunada a través d'òrgans supramunicipals.
- L'*oci i entreteniment* és el que té un major grau de gestió directa (89%).
- Els serveis que no s'han catalogat dins d'un grup, l'externalització i la gestió mancomunada sumen un 83%.