

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2019



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2020

El *Anuario de Derecho Municipal* es una publicación de carácter anual del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid que reúne una selección de estudios, informes sectoriales e informes de Ayuntamientos que reflejan las novedades y cuestiones más relevantes planteadas en el ámbito local, tanto desde el punto de vista académico como desde el de los profesionales al servicio de las Entidades Locales. Los sumarios de esta publicación pueden consultarse en las siguientes bases de datos:

LATINDEX (<http://www.latindex.unam.mx>)

DICE (<http://www.dice.cindoc.csic.es>)

DIALNET (www.dialnet.unirioja.es)



El *Anuario de Derecho Municipal* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores en los trabajos publicados.

Contacto de la dirección, secretaría y redacción de la Revista:

Instituto de Derecho Local (<http://www.idluam.org>)

Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid

Ctra. Colmenar Viejo km. 15, 28049 Madrid

☎ (91) 497 75 75

e-mail: sofia.simou@uam.es

© 2008, Instituto de Derecho local
Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid
<http://www.idluam.org>
idluam@uam.es

© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISSN: 1888-7392
Depósito legal: M. 15.626-2013
Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.
Impresión: ARTES GRÁFICAS HUERTAS, S. A.
C/ Antonio Gaudí, 15
Polígono Industrial El Palomo - 28946 Fuenlabrada (Madrid)
MADRID, 2020

Los servicios públicos locales: calidad, externalización y control*

José RAMA

*Departamento de Economía Política
King's College London*

Anne-Marie REYNAERS

*Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid*

Carmen NAVARRO

*Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid*

Moneyba GONZÁLEZ MEDINA

*Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid*

RESUMEN

Aunque la calidad de los servicios públicos y su externalización son cuestionadas frecuentemente en la arena política española, en términos empíricos, sabemos poco tanto sobre la calidad percibida por los ciudadanos de los servicios públicos como del alcance de su externalización. El objetivo de este artículo es ampliar nuestro conocimiento sobre ambos temas, analizando datos cuantitativos y cualitativos sobre la valoración de los servicios públicos, el alcance de la externalización de los servicios públicos en el nivel local en España y las condiciones en que se realiza el seguimiento y control de los servicios externalizados. Las principales conclusiones del trabajo son que, por lo general, los ciudadanos tienen una buena percepción de los servicios que presta tanto el Estado, las Comunidades Autónomas como los entes locales y que este nivel de satisfacción aumenta para los servicios municipales. También prefieren que estos sean provistos por un ente público más que por uno privado;

* El presente trabajo recoge resultados preliminares del proyecto «La capacidad gerencial en los casos de externalización de servicios. Un análisis de las habilidades de los actores públicos y privados en el ámbito local», financiado en el marco de la Convocatoria Permanente para la Financiación de Proyectos de Investigación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El trabajo de campo del presente estudio finalizó el 15 de abril de 2020.

todo ello en un contexto en que la externalización de los servicios se ha desarrollado ampliamente en España y en el que las remunicipalizaciones, aunque existentes, no han revertido el patrón extendido de prestación privada. En esta realidad, la función de seguimiento y el control de los contratos parece la piedra angular sobre la que descansa la garantía de calidad de los servicios externalizados y, sin embargo, nuestra investigación muestra que existen limitaciones para que esta función se esté desarrollando de forma óptima.

Palabras clave: Nueva Gestión Pública; calidad de los servicios públicos; externalización de servicios locales; remunicipalización; seguimiento de contratos del sector público.

ABSTRACT

The quality of public services and their outsourcing are frequently questioned in the Spanish political arena, and yet, in empirical terms we know little about both the perceived quality of public services by citizens and the scope of their outsourcing. This article aims at increasing our knowledge on both issues by analysing quantitative and qualitative data on the assessment of public services, the extent of public service outsourcing at the local level in Spain, and the conditions under which outsourced services are monitored and controlled. The main findings are that citizens generally have a good perception of public services and that the level of satisfaction increases for those provided by municipalities. They also prefer services to be provided by a public institution rather than a private one; all this in a context in which the outsourcing of services has developed extensively in Spain and in which re-municipalizations, although they exist, have not reversed the widespread pattern of private provision. Against this background, the function of monitoring and control of contracts seems to be the cornerstone to guarantee the quality of outsourced services, and yet our research shows that there are limitations to the optimal development of this function.

Keywords: New Public Management; quality in public service provision; contracting out; local public services, re-municipalization; public service monitoring.

SUMARIO: I. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA EXTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.—II. LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA.—III. LA EXTERNALIZACIÓN EN EL NIVEL LOCAL: EL CASO ESPAÑOL.—IV. LA REMUNICIPALIZACIÓN EN ESPAÑA.—V. EL SEGUIMIENTO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS EXTERNALIZADOS.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA EXTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El surgimiento de escuelas gerenciales en línea con el pensamiento de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la década de los ochenta del siglo pasado inspiró a muchos gobiernos occidentales a cambiar la forma en que tradicionalmente habían organizado la

prestación de servicios públicos (OSBORNE y GAEBLER, 1992). Así, y si bien las instituciones públicas y sus funcionarios solían ser los encargados de la provisión de los servicios de interés general, poco a poco, las empresas del sector privado empezaron a involucrarse en la prestación de estos. De este modo, servicios tales como la gestión de residuos, el transporte público, el mantenimiento de espacios públicos, pero también la educación y la atención sanitaria, comenzaron a ser atendidos, con más frecuencia, por compañías del sector privado. Aunque los gobiernos y administraciones fuesen responsables formalmente de garantizar la prestación de tales servicios, los partidarios de la NGP sugerían que ello no significaba necesariamente que las instituciones del sector público o sus trabajadores tuviesen que ser los encargados de proporcionarlos directamente. De este modo, se abría una vía para la intervención del sector privado en la esfera de lo público.

Uno de los pilares de estas reformas en el sector público consistió y consiste en la promoción de la cooperación público-privada que, a menudo, se ha llegado a institucionalizar a través de la externalización de servicios públicos. Esta ha sido definida como «la dependencia de fuentes externas para fabricar componentes y otras actividades que aportan valor añadido»¹ (LEI y HITT, 1995: 836). El término «fuentes externas» (en inglés *external sources*) se refiere a la participación del sector privado en los procesos de contratación por parte de entidades públicas. La contratación implica una relación temporal y singular con un agente principal en la que el contratante público define qué, cómo y quién debe hacerse cargo de algo (KLIJN y TEISMAN, 2000). A diferencia del caso de la privatización, la propiedad de los activos permanece generalmente en el sector público. De este modo, la entidad contratante mantiene el control sobre el contratista a través del seguimiento de su desempeño y de la posibilidad de su reemplazo en caso de que ello resultase necesario (DOMBERGER y JENSEN, 1997). Durante el tiempo en el que está vigente el contrato, los gobiernos confían a las empresas del sector privado la provisión efectiva de los servicios públicos. De este modo, por ejemplo, aunque los gobiernos sigan siendo los responsables de proporcionar el transporte público, sería una empresa del sector privado contratada por un periodo de tiempo determinado la encargada de su provisión (aun siendo la Administración pública la última responsable sobre la prestación del servicio).

Uno de los argumentos que comúnmente más se ha empleado para justificar la participación del sector privado en la provisión de los servicios públicos es la supuesta falta de eficiencia y efectividad de las entidades públicas. Como solución, la NGP proponía un *gobierno favorable a la empresa* que incorporase instrumentos de gestión del sector privado (como la remuneración por rendimiento y la medición del desempeño) o la promoción de la cooperación entre el sector público y privado a través de partenariados público-privados, la privatización o la externalización de servicios (GRUENING, 2001: 2). Tales reformas se justificaban por la necesidad de aumentar la eficiencia, la efectividad, la calidad y, por ende, la legitimidad del sector público. La NGP partía de

¹ En original en inglés: «*the reliance on external sources for manufacturing components and other value-adding activities*».

la premisa de que las organizaciones privadas y sus trabajadores estaban más capacitados para proporcionar eficiencia, efectividad y calidad. A pesar de que esta suposición se pusiese en tela de juicio teórica y empíricamente (DEAKIN y WALSH, 1996), muchos gobiernos comenzaron a implementar reformas inspiradas en la NGP (POLLITT y BOUCKAERT, 2011).

Los países anglosajones como Reino Unido, Australia y Estados Unidos fueron los primeros en sumarse a la ola de la NGP al llevar a cabo estas reformas desde la década de los setenta del siglo pasado. Mientras que Reino Unido llevó a cabo un paquete de reformas del sector público «radical», basadas en la consigna del «adelgazamiento del Estado» y en la privatización y externalización de muchos servicios públicos, los países nórdicos y de la Europa continental, como España, implementaron este tipo de reformas más tarde, de forma más gradual y menos sistemática (POLLITT y BOUCKAERT, 2011: 294). En general, no hay lugar a dudas de que muchos gobiernos han incorporado valores del sector privado, técnicas de gestión y/o han intensificado la cooperación con el sector privado durante las últimas décadas. HOOD (1995: 95) ha descrito estas reformas del sector público como cambios en el siguiente sentido: «[Desde] la formulación de políticas a las habilidades de gestión, desde un énfasis en el proceso hasta un énfasis en la producción, desde jerarquías ordenadas hasta una base más competitiva para la prestación de servicios públicos, desde pagos fijos a pagos variables y desde un servicio público uniforme e inclusivo hasta una estructura variante con más énfasis en la provisión de contratos».

España no ha quedado fuera de estas tendencias. Sin embargo, es importante precisar que la intervención de agentes privados se puede dar en dos ámbitos jurídicamente muy diferenciados: por un lado, en sectores que operan en régimen de mercado y en los que se produce una coincidencia entre oferta privada y servicio público; y, por otro, en servicios que se mantienen bajo titularidad pública municipal pero donde se aplican técnicas de forma de gestión indirecta² bajo cualquiera de las figuras recogidas en la normativa de contratos (FUNDACIÓN PI I SUNYER, 2018: 3). Por otra parte, la provisión municipal de servicios como el agua o la electricidad se ha venido prestando a través de asociaciones público-privadas mucho antes de que se convirtiera en una técnica de gestión moderna (KICKERT, 2007).

Tampoco ha quedado al margen de los recientes intentos de reforma en la dirección opuesta: la recuperación de la provisión directa en la prestación de algunos servicios públicos previamente externalizados (KISHIMOTO y PETITJEAN, 2017), especialmente a partir de la década del 2000. En el ámbito local, este fenómeno se denomina «remunicipalización» y ha sido interpretado como el cambio de forma de gestión de sistemas que incorporan la participación de un tercero no público (externalizaciones) hacia mo-

² En España, la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local prevé en su art. 85.2 las siguientes formas de gestión indirecta: concesión, gestión interesada, concierto o mediante una sociedad de economía mixta en la que la Administración participe en concurrencia con personas físicas o jurídicas. Por su parte, la gestión directa puede ser por parte del propio ayuntamiento, a través de un organismo autónomo local, una entidad pública empresarial local o bien de una sociedad mercantil local con capital social de titularidad íntegramente pública.

delos de prestación directa. En otras palabras, se refiere a una «re-internalización» de la forma de gestión del servicio o actividad (FUNDACIÓN PI I SUNYER, 2018: 4). Aunque propuestas en mayor medida que implementadas, estas remunicipalizaciones representan un cambio en el paradigma de la NGP (SCHWAB, BOUCKAERT y KUHLMANN, 2017) y se desarrollan especialmente en el nivel local de gobierno.

Si bien la calidad de los servicios públicos y su externalización son cuestionados frecuentemente en la arena política española, lo cierto es que sabemos poco (en términos empíricos) sobre 1) la valoración que los ciudadanos hacen de la provisión de los servicios públicos y sus preferencias en cuanto a la prestación de los mismos por un ente público o privado; 2) el grado de externalización de los servicios públicos en el nivel local que se ha alcanzado en España en nuestros días, y 3) las condiciones en que las Administraciones públicas garantizan la calidad de los servicios externalizados a través de su seguimiento y control.

Para intentar arrojar algo de luz en estos temas, esta contribución hace, en primer lugar, un recorrido por los datos presentes en las encuestas sobre Calidad de los Servicios Públicos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). En ellos, se pregunta a más de 2.000 entrevistados en cada uno de los años en los que se realiza la encuesta (de 2006 a 2017), tanto el nivel de satisfacción en general con los servicios públicos, como con servicios concretos, así como hasta qué punto los ciudadanos españoles elegirían un proveedor privado de servicios para la última vez que tuvieron una interacción con la Administración pública. Gracias a ello, podremos aproximarnos a las percepciones que los españoles tienen de los servicios públicos y, lo más importante, a cómo estas han ido evolucionando en el tiempo.

En segundo lugar, gracias a la revisión de los pocos trabajos existentes, este artículo ofrece información sobre el grado de externalización que se ha alcanzado en España, sobre todo en el nivel local, así como sobre el fenómeno de las remunicipalizaciones. Nuestro foco en el ámbito local se justifica por dos razones principales. Por un lado, porque es el nivel de gobierno responsable de la provisión de una amplia cartera de servicios públicos con un impacto directo en la vida cotidiana de la ciudadanía (transporte, gestión del agua, servicios sociales, infraestructuras viarias, recogida y tratamiento de residuos, etc.). Por otro, porque gran parte de estos servicios son prestados por actores privados (RAMÍO y SALVADOR, 2012).

En tercer lugar, en un contexto como el analizado, caracterizado por altos niveles de externalización y una baja remunicipalización, examinamos datos cualitativos recabados a partir de 17 entrevistas en profundidad. Estas fueron dirigidas a técnicos y jefes de servicios culturales, sociales, medioambientales e infraestructurales en diferentes municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid entre enero y marzo de 2020. Mediante dichas entrevistas se persigue responder a las preguntas sobre qué condiciones afectan el seguimiento y control de los contratos y qué es necesario a fin de asegurar una buena calidad de los servicios (REYNAERS *et al.* 2021).

De esta forma, el artículo se estructura en tres secciones. En la primera, presentamos información descriptiva sobre la satisfacción con los servicios públicos, en especial con los servicios municipales y las preferencias de los ciudadanos entre proveedores públicos y privados en la gestión de los servicios. La segunda sección revisa el grado de externalización del sector público local en España a partir de los escasos trabajos que existen sobre el tema, así como el alcance de las remunicipalizaciones. La tercera sección presenta las condiciones en que se lleva a cabo el seguimiento de los contratos de servicios por parte de las administraciones locales a partir de datos propios procedentes de un proyecto de investigación en marcha. Por último, unas conclusiones cierran el artículo y plantean una línea de investigación a futuro.

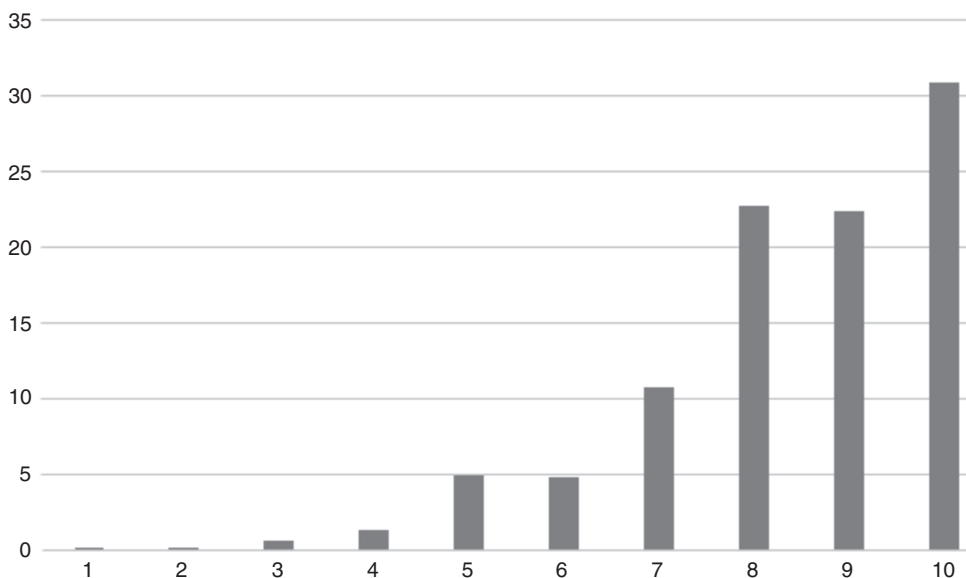
II. LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

El CIS, a través de las Encuestas de Calidad de los Servicios Públicos, se ha encargado de entrevistar a una muestra representativa de la población española de más de 2.000 personas, desde 2006 hasta 2017. En esta sección presentamos varias tablas que contienen datos longitudinales sobre distintas cuestiones relacionadas con la calidad de los servicios públicos en España.

La pertinencia de abordar esta cuestión queda bien ilustrada en la Figura 1. Así, para el año 2017, preguntados los ciudadanos españoles por el grado de importancia que conceden a los servicios públicos en una escala de 1 a 10, donde 1 significa ninguna importancia y 10 mucha importancia, un abrumador 86,9 por 100 de los entrevistados se situaba en posiciones comprendidas entre el 7 y el 10, siendo las posiciones del 1 al 4 muy residuales (2,2 por 100). Ello da buena cuenta de que, por lo general, la cuestión de lo público es un elemento fundamental en España. Además, la distribución de las respuestas, claramente escorada a la derecha, confirma que los españoles, cuando piensan en quién ha de proveer ciertos servicios de carácter general, piensan directamente en el Estado central, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos.

Analizando ahora los datos de carácter longitudinal presentes en las citadas encuestas, el Cuadro 1 muestra la evolución de la percepción que tienen los españoles sobre cómo funcionan los servicios públicos que presta el Estado, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos. La pregunta toma cuatro categorías (muy satisfecho, bastante satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho). La opción predominante desde 2011 hasta 2017, con la excepción de los años 2013, 2014 y 2017, ha sido la de «bastante satisfecho», con un valor promedio del 45 por 100. El año 2011 destaca por ser aquel en el que las opciones de «muy y bastante satisfechos» suman el mayor porcentaje: un 61,3 por 100, seguido de los años 2016 y 2015, con valores del 48,7 y 48,5 por 100, respectivamente. Por su parte, es en el periodo 2013-2014, coincidiendo con el momento de mayor crisis económica en España, aquel en el que el porcentaje de entrevistados poco o nada satisfechos con cómo funcionan los servicios públicos es mayor. En 2013 está poco o nada satisfecho un 55,5 por 100 de los entrevistados, mientras que en 2014 lo está un 54,6 por 100.

FIGURA 1. GRADO DE IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, 2017^a



^a Pregunta: ¿Podría decirme qué importancia concede usted a los servicios públicos en general? Utilice para ello una escala de 1 a 10, en la que el 1 significa «ninguna importancia» y el 10 «muchísima importancia».

Fuente: elaboración propia en base a los Encuestas sobre Calidad de los Servicios Públicos del CIS.

CUADRO 1. SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS PRESTADOS POR EL ESTADO, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS AYUNTAMIENTOS^a

	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Muy satisfactoria	3	3,5	2,7	2,3	2,5	2,9	3,1
Bastante satisfactoria	43,5	45,2	45,8	40,8	39,4	44,4	58,2
Poco satisfactoria	43	40,2	41,1	44,5	43,4	41,0	32,5
Nada satisfactoria	8,1	9,0	8,1	10,1	12,1	9,5	2,9
No sabe (NS)	1,3	1,6	1,7	1,8	2,1	1,8	2,8
No contesta (NC)	1,0	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5
N.º de casos	3342	2486	2489	2479	2484	2480	2461

^a Pregunta: Pensando en los servicios públicos que prestan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, por su propia experiencia o por lo que tiene entendido, ¿diría usted que, en general, los servicios públicos funcionan de forma muy satisfactoria, bastante, poco o nada satisfactoria?

Fuente: elaboración propia en base a las Encuestas sobre Calidad de los Servicios Públicos del CIS.

Para el año 2007, el Cuadro 2 muestra que los ciudadanos consideran que la Administración local es la más rápida (36,3 por 100), la que trata mejor a los ciudadanos (32,8 por 100) y la que ofrece más información a los ciudadanos (32,3 por 100). Este patrón se mantiene en el año 2008. En las tres categorías la Administración local es la que sale mejor posicionada: más rápida (31,8 por 100), trata mejor a los ciudadanos (30,5 por 100) y ofrece más información a los ciudadanos (28,8 por 100). Es en la categoría «tiene un personal mejor preparado» en la que destaca la Administración del Estado. Así lo consideran un 25,1 por 100 en 2007 y un 25,5 por 100 en 2008.

CUADRO 2. COMPARACIÓN ENTRE LA GESTIÓN DEL ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y AYUNTAMIENTOS^a

	2007				2008			
	<i>Más rápida</i>	<i>Personal mejor preparado</i>	<i>Trata mejor a los ciudadanos</i>	<i>Más información a los ciudadanos</i>	<i>Más rápida</i>	<i>Personal mejor preparado</i>	<i>Trata mejor a los ciudadanos</i>	<i>Más información a los ciudadanos</i>
Estado	11,8	25,1	10	13,4	13,7	25,5	10,6	15,4
Autonómica	14,4	15,9	12,3	14,1	13,3	15,5	11,6	14,4
Local	36,3	11,2	32,8	32,3	31,8	10,3	30,5	28,8
Los tres	7	17,6	17,9	14	6,9	16,8	17,4	13,4
Ninguna	8,1	3,6	5,6	5,7	11,3	4,1	6,7	6,6
NS/NC	22,4	26,6	21,4	20,5	22,9	27,9	23,2	21,4
%	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>N.º de casos</i>	<i>2984</i>	<i>2984</i>	<i>2984</i>	<i>2984</i>	<i>4487</i>	<i>4487</i>	<i>4487</i>	<i>4487</i>

^a Pregunta: Ahora quisiera que comparase la Administración del Estado con la Autonómica y la Local y que me dijera, cuál de ellas.

Fuente: elaboración propia en base a las Encuestas sobre Calidad de los Servicios Públicos del CIS.

El Cuadro 3, para el año 2011, ofrece información sobre la satisfacción de los ciudadanos sobre distintos servicios que, por lo general, dependen de la Administración local. Así, la tabla muestra que el servicio con el que están más satisfechos los ciudadanos es el de recogida de basura (el 83 por 100 considera que es muy o bastante satisfactorio), seguido del servicio de alumbrado público (un 81,5 por 100 está muy o bastante satisfecho con este servicio). Los servicios con peores valoraciones son el de limpieza de las calles y de reciclaje. Para ambos, un 28,4 por 100 considera que el servicio es poco o nada satisfactorio.

CUADRO 3. SATISFACCIÓN SOBRE SERVICIOS MUNICIPALES^a

	<i>La recogida de basura</i>	<i>La limpieza de las calles</i>	<i>El alumbrado público</i>	<i>La recogida selectiva de residuos</i>
Muy satisfactoria	20,1	16,9	16,7	14,6
Bastante satisfactoria	62,9	54	64,8	53
Poco satisfactoria	11,7	20,2	14,7	19,3
Nada satisfactoria	4,8	8,2	3,3	9,1
No lo usa, no tiene acceso al servicio/No conoce ese servicio/NS o NC	0,5	0,7	0,5	4
%	100	100	100	100
<i>N.º de casos</i>	<i>2461</i>	<i>2461</i>	<i>2461</i>	<i>2461</i>

^a Pregunta: a continuación, le voy a pedir su opinión sobre cuestiones relacionadas con su pueblo/barrio. Por lo que usted sabe o tiene entendido, ¿diría que los siguientes servicios que operan en su pueblo/barrio funcionan de forma muy satisfactoria, bastante, poco o nada satisfactoria?

Fuente: elaboración propia en base a los Encuestas sobre Calidad de los Servicios Públicos del CIS.

Por último, el Cuadro 4 se centra en averiguar hasta qué punto los españoles consideran que un operador privado proveería de mejor forma un servicio respecto a uno público. De hecho, dicha tabla muestra que, con el paso del tiempo, se ha producido una suerte de «reivindicación» del sector público. A la pregunta de si el entrevistado considera que el servicio funcionaría mejor de ser dispensado por un ente privado, solo un 14 por 100 de los entrevistados de 2017 consideran que sí, frente a un 51 por 100 que dicen que sería peor. En 2012, el porcentaje de personas que señalaban que un ente privado proveería de peor forma los servicios públicos era del 42,5 por 100, hoy (2017) ha subido más de 8 puntos porcentuales.

CUADRO 4. PREFERENCIA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR UN ENTE PRIVADO^a

	<i>2017</i>	<i>2016</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2013</i>	<i>2012</i>
Mejor	13,9	15,9	12,1	13,5	15,9	16,8
Igual	15,2	18,3	14,8	14,4	14,1	14,8
Peor	50,8	45,5	52,6	52,0	47,2	42,5
NS	20,0	19,8	20,2	19,5	22,1	24,7
NC	0,2	0,5	0,4	0,6	0,7	1,3
<i>N.º de casos</i>	<i>2562</i>	<i>1927</i>	<i>1995</i>	<i>1902</i>	<i>1893</i>	<i>1801</i>

^a Pregunta: Y ¿cree usted que este servicio funcionaría mejor o peor si se encargara de prestarlo una empresa privada?

Fuente: elaboración propia en base a las Encuestas sobre Calidad de los Servicios Públicos del CIS.

El Cuadro 4 muestra la evolución sobre la opinión de los ciudadanos con referencia a cómo serían los servicios públicos si los dispensase un ente privado. La preferencia por la prestación pública de los servicios resulta clara. En todos los años los ciudadanos consideran que serían peor. Lo llamativo es que, en los peores años de la crisis, 2013 y 2014, parece aumentar notablemente el consenso sobre que estos servicios serían peor: 47,2 por 100 de los entrevistados así lo consideran en 2013 y el 52 por 100 lo considera en 2014.

En resumen, los datos que muestran los cuatro cuadros anteriores insisten, a nuestro juicio, en tres ideas clave: 1) los servicios públicos son esenciales para los ciudadanos y los valoran positivamente; 2) de entre todas las Administraciones públicas, la municipal saca ventaja en algunas dimensiones clave de su funcionamiento, y 3) se prefiere la provisión pública de los servicios a la privada.

Así, se pone de manifiesto que los servicios públicos son cruciales para la población y la valoración que de ellos hacen los ciudadanos alcanza unos niveles altos de forma general y continuada a lo largo de los años. Estas valoraciones, sin embargo, están condicionadas por el contexto económico del país. Así, los años 2013 y 2014, en los que España padeció de forma severa la crisis económica, y tuvo que adoptar una serie de medidas de restricción del gasto público, coinciden con los que peores valoraciones tienen los servicios prestados por el Estado, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos. Por lo general, podría decirse que nuestros servicios públicos han conocido una evolución positiva en los años recientes, en lo relativo a sus valoraciones, y que, incluso, el porcentaje de aquellos que consideran que un ente privado proveería de mejor manera el servicio, ha descendido de forma notable en los años recientes. Sin embargo, no es menos cierto que los datos actuales aún distan de los que se observaron en 2012, un año antes de que tuviesen que adoptarse serios recortes de gasto público. Por aquel entonces, las valoraciones eran más positivas en todas las dimensiones aquí analizadas. Ahora bien, pasados tres años desde la última medición del CIS, bien pudiera ser que, siguiendo la tendencia, las percepciones positivas (de servicios específicos y de su desempeño) siguiesen al alza. O, por lo contrario, fuesen a la baja. La no realización de estas encuestas en los últimos años nos impide comprobar este fenómeno.

Por otro lado, de entre todas las Administraciones públicas, los ayuntamientos emergen con las mejores valoraciones en algunos aspectos de gran importancia. La Administración municipal es la más apreciada por su rapidez, el mejor trato dispensado al ciudadano y el mayor volumen de información suministrada. Estos datos, no obstante, fueron tomados al final de la década pasada y la encuesta sobre la calidad de los servicios públicos no ha seguido incluyendo esta pregunta, por lo que desconocemos la valoración comparativa actual entre las tres administraciones. Sin embargo, no por ello son menos válidos. Las opiniones positivas sobre la acción local se refuerzan además al observar los datos de satisfacción con servicios típicamente municipales como son la recogida de residuos, el alumbrado de las calles o el mantenimiento de parques y jardines.

Finalmente, los españoles expresan de forma indubitable una clara preferencia por la prestación directa de los servicios. Esta convicción de que los servicios se deteriorarían si fuesen prestados de forma privada expresan cierta reticencia hacia las externalizaciones y, quizás, a un apoyo a las remunicipalizaciones. Del alcance de las externalizaciones en el nivel local de gobierno trata la siguiente sección.

III. LA EXTERNALIZACIÓN EN EL NIVEL LOCAL: EL CASO ESPAÑOL

Las administraciones municipales han sido tradicionalmente aquellas sobre las que se han operado más reformas y cambios (KERSTING y VETTER, 2013). Por su mayor rapidez para reaccionar ante las nuevas realidades y, por tanto, su capacidad para adaptarse a contextos cambiantes, los gobiernos locales son un inmejorable terreno en donde explorar el alcance de las externalizaciones de servicios llevadas a cabo a lo largo de las últimas décadas, así como el surgimiento de las remunicipalizaciones.

Por lo que se refiere a las externalizaciones, gran parte de los trabajos empíricos sobre el su alcance no comprenden toda la realidad española (NAVARRO y ALBA, 2017; ICPS, 2017) o, cuando la abarcan, están desactualizados (MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, 2003) o se apoyan en muestras muy pequeñas (MAGRE y PANO, 2017). Ello es en parte debido a la complejidad para los investigadores de analizar un universo local con más de 8.000 unidades y, en parte, a la inexistencia de registros oficiales sobre el tema. La decisión de externalizar un servicio forma parte de la autonomía de cada gobierno local y el conocimiento preciso sobre la realidad solo se obtiene observando directamente el funcionamiento de los gobiernos locales o de una muestra de ellos. No obstante, a continuación, se ofrece la información de que se dispone en la actualidad.

España no ha quedado excluida de estas tendencias que en los años ochenta se extendieron entre buena parte de los países occidentales. La razón principal, como hemos sugerido al inicio de este artículo, era aumentar la eficiencia, la efectividad y la calidad del servicio gracias a su externalización a un ente privado más especializado en el servicio en cuestión. La lógica era la siguiente: la externalización permitiría mejorar los servicios públicos al acceder a los conocimientos y capacidades de proveedores que, presumiblemente, estaban especializados en los mismos (CANNADI y DOLLERY, 2005). Además, los servicios mejorarían, al centrarse las organizaciones públicas en los servicios en los cuales demuestran una mejor provisión que las entidades privadas y externalizar los servicios menos estratégicos (BROWN y POTOSKI, 2003). Ahora bien, algunos estudios demuestran que no solo no mejora, sino que incluso disminuye la eficiencia, eficacia y/o calidad (BOX, 1999). Aunque, como es bien sabido, otros trabajos muestran que sí conduce a una mejor y/o más económica prestación de servicios públicos (FUMAGALLI, GARRONE y GRILLI, 2007; DOMBERGER, HALL y LI, 1995).

Por otra parte, ya sea por razones empíricas o normativas (ideológicas), con relación a la conveniencia (o no) de que la prestación de servicios sea por parte del sector públi-

co, lo cierto es que académicos, políticos y ciudadanos son muy escépticos respecto a la externalización (GODDARD, 2004). Asimismo, los resultados insatisfactorios o las experiencias problemáticas con la externalización suelen atribuirse a fallos del sector privado: comportamiento oportunista de las empresas que están más bien centradas en el beneficio económico propio que en la calidad del servicio que proveen (WATSON *et al.*, 2012). Estas afirmaciones, fieles o no a la realidad, han llevado incluso a algunos gobiernos a recuperar la gestión directa de servicios que previamente habían sido externalizados.

Una mirada en detalle a la literatura académica sobre externalización de servicios públicos apunta a que los malos resultados en esta materia podrían deberse a deficiencias en las habilidades de gestión de los gerentes públicos responsables de la contratación en el (gerentes contractuales), más que al comportamiento oportunista de las empresas del sector privado (KAKABADSE y KAKABADSE, 2001; REYNAERS, 2014a; LINDHOLST *et al.*, 2017). Ahora bien, junto a la suposición de que los gerentes contractuales del sector público carecen del conocimiento y experiencia en materia de gestión de contratos que sí tienen los gerentes responsables en el sector privado, la literatura también ha señalado que la externalización de servicios presenta más riesgos en el ámbito del gobierno local (REYNAERS, 2014b).

En España, si bien todos los niveles de gobierno han recurrido a la externalización de servicios públicos, el ámbito municipal ha destacado por sus niveles de externalización. Así, ofrece un campo fértil para la investigación en materia de gestión pública y externalización de servicios por diversas razones. Por un lado, porque es el nivel de gobierno responsable de la provisión de una amplia cartera de servicios públicos con un impacto directo en la vida cotidiana de la ciudadanía (transporte, gestión del agua, servicios sociales, infraestructuras viarias, recogida y tratamiento de residuos, etc.). Por otro, porque gran parte de estos servicios son prestados por actores privados (RAMIÓ y SALVADOR, 2012). De hecho, la provisión municipal de servicios como el agua o la electricidad llevaba prestándose a través de asociaciones público-privadas mucho antes de que se convirtiera en una técnica de gestión moderna (KICKERT, 2007). Recientemente, han sido externalizados otros servicios como los servicios de mantenimiento de la ciudad, los culturales, educativos o sociales.

Por otra parte, algunos estudios empíricos no solo muestran que el nivel de externalización varía entre municipios y servicios (MAGRE y PANO, 2017; NAVARRO y ALBA, 2017), sino que esta forma de provisión de servicios se ha extendido. De hecho, tanto a nivel teórico como empírico (BOYNE, 1998; LEVIN y TADELIS, 2010) existe evidencia que subraya que las características del servicio son un factor central para externalizar, o no, un servicio público. En otras palabras, ciertos servicios están mejor atendidos por una fórmula de gestión directa de la Administración pública que por un proveedor privado (SALVADOR y RIBA, 2017).

El Cuadro 5, siguiendo el estudio de MAGRE y PANO de 2017, para 150 ayuntamientos en España, recoge la modalidad de provisión del servicio público en función del tipo de servicio. El trabajo destaca que, mientras el mantenimiento de las carreteras, el alumbrado

público o la gestión de los cementerios son dispensados mayoritariamente (en un porcentaje, en promedio, cercano al 88 por 100) de forma directa, servicios como la recogida de basuras o el suministro del agua se prestan en mayor medida por empresas privadas.

CUADRO 5. MODALIDADES DE PROVISIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES EN ESPAÑA (EN PORCENTAJE)^a

	<i>Directa</i>	<i>Externalización</i>
Alumbrado público	82,2	17,8
Cementerio	87,4	12,6
Recogida de basuras	35,0	65,0
Limpieza espacio público	65,6	34,4
Agua potable y suministro	48,3	51,7
Sistema de alcantarillado	65,0	35,0
Asfaltado y mantenimiento de carreteras	94,3	5,7

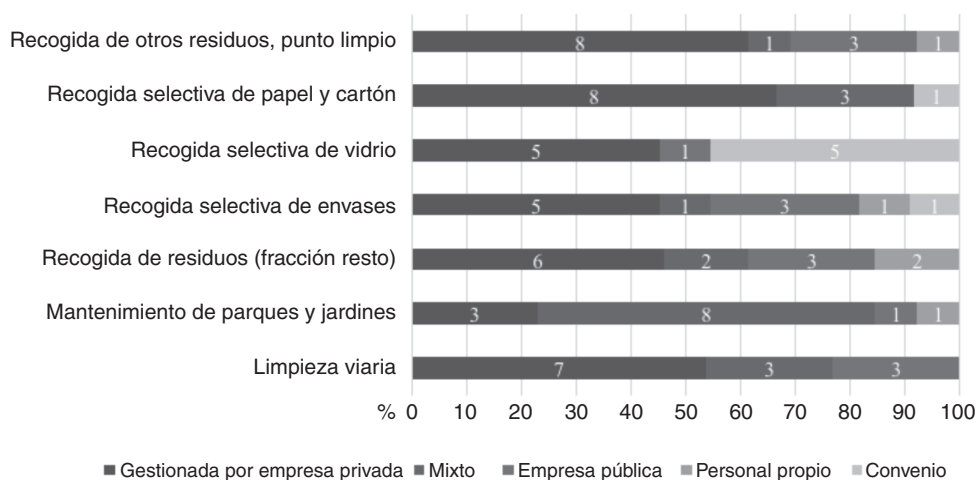
^a Número de casos = 150.

Fuente: elaboración propia en base a MAGRE y PANO (2017).

La Figura 2 arroja luz en el mismo sentido, esta vez centrándose en los servicios municipales ambientales en los municipios más poblados de la Comunidad de Madrid. En ella se observa cómo en la recogida selectiva de papel y cartón y la de otros residuos han entrado más intensamente las empresas privadas. Pero no se quedan atrás otros servicios como la limpieza viaria o la recogida de la fracción resto. En todos los casos, la prestación con medios propios es la excepción y abundan los casos en modalidad «mixta», particularmente en el mantenimiento de parques y jardines, en los que el tipo de prestación se diversifica por barrios y donde lo más común es que para los nuevos desarrollos urbanísticos se opte por la externalización.

Otro trabajo relevante es el de MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2003), quien llevó a cabo en enero de 2002 una encuesta a nivel nacional en España a los municipios de más de 1.000 habitantes, en la que se preguntaba por el modo de provisión (directa o externalización) de veinte servicios municipales. El número de cuestionarios enviados fue de 1.712, recibiendo un total de 576 respuestas válidas. Sus resultados subrayan que, por un lado, los municipios con más población son aquellos más propensos a externalizar servicios públicos. Sin embargo, aquellos con una mayor densidad de población no son los que más externalizan. Además, a mayor homogeneidad en franjas de edad de los municipios, mayor el grado de externalización. Por su parte, en aquellos municipios que registraron unos altos niveles de voto a partidos de izquierda, la externalización fue menor. También observa que unas altas tasas de desempleo en el municipio llevan a un grado menor de provisión de los servicios públicos por parte de entes privados.

FIGURA 2. MODALIDADES DE PROVISIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES DE MANTENIMIENTO DE LA CIUDAD (MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID)



Fuente: elaboración propia en base a NAVARRO y ALBA (2017).

Por otro lado, el informe de GONZÁLEZ RAMÍREZ y colaboradores (2011), que se basa en un cuestionario enviado a los ayuntamientos de las mayores ciudades españolas (teniendo en cuenta como índice del tamaño del ayuntamiento el número de habitantes). Se obtuvieron 388 respuestas de 1.000 ayuntamientos encuestados (error muestral 3,8 por 100). Como resultado, encuentran que los servicios más externalizados son, por este orden, limpieza, parques y basura; mantenimiento de instalaciones, transporte público, deportes, calidad medioambiental, cultura, programas tercera edad, turismo y promoción, juventud, colectivos desfavorecidos, etcétera.

El informe señala que existe una relación directa y positiva entre el tamaño de los ayuntamientos (medido por el número de habitantes del municipio, su presupuesto y su número de trabajadores) y la propensión a externalizar las actividades. Los ayuntamientos que más externalizan se corresponden con aquellos de más tamaño, con más habitantes, más presupuesto y más trabajadores. En cuanto a la opinión que los ayuntamientos tienen respecto del *outsourcing*, lo que destaca en trabajo de GONZÁLEZ RAMÍREZ y otros (2011) es que este contribuye a un mejor servicio a los ciudadanos y que los servicios externalizados están bien controlados por los ayuntamientos, siendo también relevante, aunque no con el mismo interés, el hecho de que la subcontratación permite reducir costes. Los ayuntamientos en general no creen que tengan una gran cantidad de servicios subcontratados con otras empresas, ni que tampoco el hecho de aumentar la externalización permitiera mejorar aún más los servicios.

Como ha quedado puesto de manifiesto, en España contamos con pocos datos sobre contratación externa. El trabajo de MARTÍNEZ (2003), aunque referido a una realidad de hace más de tres lustros, sigue siendo hoy día una de las principales fuentes de información al respecto que cubre todo el territorio nacional. En el mismo se estimó, a través de una encuesta enviada a una muestra de los 3.149 municipios de más de 1.000 habitantes, el porcentaje de corporaciones locales que recurren a la contratación con empresas privadas como forma de gestión de sus servicios públicos, habiéndose obtenido los datos que figuran en el Cuadro 6.

CUADRO 6. PORCENTAJE DE CONTRATACIÓN EXTERNA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

<i>Servicios municipales incluidos en la encuesta</i>	<i>Porcentaje de contratación (en %)</i>
1. Abastecimiento y distribución de agua potable	48,9
2. Mantenimiento de la red de alcantarillado	34,1
3. Recogida de residuos sólidos urbanos	71,2
4. Gestión del vertedero controlado de residuos	44,1
5. Servicio de limpieza viaria	37,0
6. Reparación y señalización de vías públicas	22,4
7. Mantenimiento del alumbrado público	45,1
8. Conservación del parque municipal y zonas verdes	31,2
9. Gestión del cementerio municipal	12,7
10. Servicio de grúa para retirada de vehículos de la vía pública	39,6
11. Gestión de los aparcamientos públicos	17,5
12. Limpieza de las dependencias del Ayuntamiento	41,7
13. Mantenimiento y gestión del archivo municipal	8,3
14. Colaboración con el servicio municipal de recaudación de tributos	47,8
15. Limpieza y mantenimiento de centros escolares	45,6
16. Servicio social de ayuda a domicilio	24,3
17. Gestión de la residencia para la tercera edad	21,4
18. Mantenimiento de la piscina municipal	31,7
19. Gestión del mercado municipal	8,0
20. Servicio de matadero público	19,9

Nota: el número total de cuestionarios recibidos fue de 576 (tasa de respuesta: 33,6 por 100). El error muestral estimado es inferior al 5 por 100 en todos los servicios con un nivel de confianza del 95 por 100.

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2013).

En el cuadro anterior se puede observar cómo el único servicio municipal en el que la contratación con una empresa privada es la modalidad principal de prestación es la recogida de residuos sólidos urbanos, lo que puede corroborar la impresión generalizada de que en este servicio se cumplen las condiciones idóneas para una correcta utilización de la contratación externa. También puede comprobarse que la mitad de los

servicios incluidos en la encuesta presentan porcentajes de contratación inferiores al 20 por 100. La ausencia de estudios similares a este que comentamos imposibilita obtener conclusiones acerca de la tendencia al alza o a la baja en cuanto a esta fórmula de gestión de los servicios públicos.

Otros estudios recogen datos actualizados, pero no se refieren a toda la realidad española. Aquí destaca la serie de informes del Observatorio de Gobierno Local de la Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, que viene recopilando desde 2005 información sistemática de todos los municipios catalanes y que incluye, entre otros datos, la forma de gestión de los servicios municipales. Para 2016, la forma externalizada del abastecimiento de agua potable existía en el 58 por 100 de los municipios, la limpieza viaria en el 30 por 100 y la recogida de residuos en el 70 por 100 (ICPS, 2017).

IV. LA REMUNICIPALIZACIÓN EN ESPAÑA

A pesar de la generalización de las externalizaciones como forma de prestación de servicios municipales, en los últimos años ha emergido un fenómeno que viene a cuestionar los supuestos beneficios de la gestión privada, proponiendo recuperar los servicios a la gestión municipal. Este fenómeno se conoce como «remunicipalización» y ha sido interpretado como el cambio de forma de gestión de sistemas que incorporan la participación de un tercero no público (externalizaciones) hacia modelos de prestación directa. En otras palabras, se refiere a una «re-internalización» de la forma de gestión del servicio o actividad (FUNDACIÓN PI I SUNYER, 2018: 4).

A pesar de ello, lo cierto es que la remunicipalización de servicios ha sido mucho más minoritaria en comparación con las externalizaciones y tiene, por el momento, más trascendencia en el plano del debate político y académico que en la dimensión práctica. En todo caso, para hacerse una idea del alcance del fenómeno, unos datos recientes proporcionados por KISHIMOTO Y PETITJEAN (2017) arrojan información sobre más de 800 casos de remunicipalizaciones en más de 40 países, entre 2000 y 2016. Aunque se producen en diferentes ámbitos geográficos, a la cabeza de esta tendencia están unos pocos países, a saber: Alemania (346), Francia (152), Estados Unidos (67), Reino Unido (64) y España (56). También se detecta un patrón de los servicios que más se suelen remunicipalizar, ocupando el agua (269) uno de los primeros lugares.

En el contexto español, un reciente estudio en el que participaron 118 municipios españoles de más de 50.000 habitantes (lo que representa el 82,5 por 100 del total) ha puesto en evidencia que, efectivamente, se trata de un fenómeno de baja intensidad: solo el 20,3 por 100 declaró haber emprendido alguna iniciativa de remunicipalización. En la mayoría de los casos (66, 7 por 100) obedeció a razones de compromiso político. El 75 por 100 de las remunicipalizaciones tuvo lugar aprovechando que finalizaba el contrato; mientras que solo en el 6,3 por 100 se debió a un incumplimiento de este. Por otra parte,

los servicios que mayoritariamente fueron objeto de remunicipalización estaban relacionados con el abastecimiento de agua y las guarderías (FUNDACIÓN PI I SUNYER, 2018: 13).

Por otra parte, al preguntar a los alcaldes españoles sobre ellas, se encuentra que estos son, de entre todos los europeos, los que expresaban en 2016 una mayor preferencia por reducir las externalizaciones, con un 35 por 100 apoyando un cambio en la forma de provisión de servicios públicos en esta dirección (NAVARRO, 2018) con independencia de su signo político. Además, ALBALATE y BEL (2019) encuentran —para una muestra de 97 municipios y de 17 servicios gestionados de forma diversa— que el personal técnico de los ayuntamientos es el que expresa una mayor preferencia en comparación con los políticos por la gestión privada en la prestación de servicios públicos locales, independientemente de que los políticos sean conservadores o progresistas.

En general, los factores que se apuntan como dinamizadores de las remunicipalizaciones son, en efecto, la mejora de la calidad de los servicios y de los costes de estos para los ciudadanos. Pero en España, estas reformas encontraron una ventana de oportunidad tras la gran recesión, que coadyuvó a generar escepticismo sobre el papel del sector privado en la economía y aumentó la demanda de intervención gubernamental. ZAFRA y colaboradores (2019) estudian estas reformas en municipios españoles entre 2011 y 2016 y encuentran que los gobiernos que las adoptaron estuvieron influidos por el objetivo de alcanzar mayores niveles de eficiencia, pero también por la existencia de comportamientos políticos estratégicos en un año preelectoral, por el cambio de un gobierno conservador a uno progresista y por la corrupción política detectada en la gestión del servicio. CAMPOS-ALBA y otros (2017), por su parte, analizan varios servicios locales en España y encuentran que los servicios más técnicos se remunicipalizan con menos frecuencia en comparación con los servicios de corte personal o social. Estos autores concluyen para su muestra que las decisiones de remunicipalización no parecen estar impulsadas por la ideología. Sin embargo, no parece haber un acuerdo sobre esta cuestión. En el estudio de la FUNDACIÓN PI I SUNYER (2018) los datos arrojan que en la mayoría de los casos (66,7 por 100) sí obedeció a razones de compromiso político.

En todo caso, uno de los hallazgos de los estudios que inciden en esta cuestión es que hay muchos más proyectos de remunicipalizaciones que remunicipalizaciones realmente implementadas, lo que lleva a los autores a emplear expresiones para caracterizar el fenómeno tales como *«easier said than done»* (ALBALATE y BEL, 2019) y a preguntarse si estamos ante una tendencia o una exageración (Clifton *et al.*, 2019).

V. EL SEGUIMIENTO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS EXTERNALIZADOS

En un contexto de altas externalizaciones y bajas remunicipalizaciones como el descrito, el seguimiento de los contratos de servicios externalizados resulta clave para controlar que el operador económico (contratista) cumple con sus obligaciones y, en de-

finitiva, para asegurar la calidad del servicio. Ahora bien, la cuestión del seguimiento no solo es relevante a efectos de garantizar la efectividad del servicio, sino también debido a la complejidad inherente al ámbito de la contratación pública.

En este sentido, son múltiples las guías y recomendaciones elaboradas por distintas entidades para realizar esta tarea de forma adecuada. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) establece que en el proceso de seguimiento de los contratos de servicios externalizados existen tres áreas que requieren atención y mecanismos diferenciados (OCDE, 2016). En primer lugar, la satisfacción con la provisión del servicio (*delivery management*), donde el objetivo es garantizar el servicio previsto en el contrato desde un punto de vista sustantivo (calidad) y/o cuantitativo (cantidad), de modo que las tareas de seguimiento se centran en el control de los bienes y/o servicios suministrados, los trabajos realizados para su provisión y el nivel de prestación del servicio (tiempo, características).

En segundo lugar, la gestión de la relación entre el operador privado y la Administración contratante (*relationship management*), de carácter más informal y que tiene más que ver con *soft skills* o habilidades relacionales para que su interacción sea profesional, fluida y constructiva ante eventuales problemas. Se consideran condiciones facilitadoras de esta relación la confianza mutua y el entendimiento recíproco, la apertura y la buena comunicación y la existencia de un enfoque compartido acerca de cómo tiene que ser la provisión del servicio.

Por último, estaría la gestión administrativa del contrato (*contract administration*), que se circunscribe al cumplimiento de los aspectos formales del mismo (cláusulas, modificaciones, penalizaciones, etc.). Se trata de un tipo de seguimiento y control de orden estrictamente jurídico.

No obstante, a pesar de la importancia de la actividad de seguimiento de los contratos, en la práctica se ha detectado una serie de elementos que dificultan el desarrollo adecuado de esta función. El análisis de los datos cualitativos recabados a partir de 17 entrevistas en profundidad a técnicos y jefes de servicios revela que el seguimiento de los contratos no siempre es adecuado debido a los siguientes obstáculos.

En primer lugar, se destaca que la falta de recursos económicos y humanos impide un seguimiento adecuado del contrato. Un jefe de servicio de obras e infraestructura pública dice al respecto: «Esto [la falta de seguimiento] es una consecuencia, no es que nosotros lo queramos así. Pero es una consecuencia de la realidad de no tener más medios [...]. Entonces, la sensación de que a menudo tenemos todos, cada uno un poco en su nivel, es que no tenemos medios para hacer un seguimiento más profesional, y sobre todo más responsable, más útil en definitiva para los ciudadanos. Entonces es un grado de control insuficiente». En la misma línea un jefe de servicios culturales afirma: «Y yo sí que veo correcto que haya un mayor control sobre los contratos. Pero, claro, también habría que tener personal».

Igualmente, una subdirectora general de servicios sociales expresa su inquietud ante la falta de seguimiento de la calidad de los servicios sociales: «Es una pequeña crítica a la

Administración Pública [...]. Los contratos de servicios sociales, y sobre todo de servicios sociales destinados a personas mayores, que muchas de ellas tienen situaciones tremendamente difíciles, yo creo que debiera de haber unidades específicas para la vigilancia, gestión y cumplimiento de los contratos. Y control de calidad. Porque es verdad que nosotros llevamos un control de calidad...; tenemos un contrato, que lo lleva otro departamento de control de calidad, pero yo creo que es insuficiente. Y que nuestros contratos tienen una dimensión que deberían de tener, cada uno de ellos, los dos departamentos grandes, que son los que están aquí presentes, deberían tener una unidad específica encargada de solo eso. De vigilar la ejecución y el control de ese contrato. Con personal propio, por supuesto, con recursos propios».

En segundo lugar, se percibe que hay menos interés en la fase posterior a la firma del contrato. En este sentido, los entrevistados afirman que existe un cierto desequilibrio entre la fase del desarrollo de los pliegos y el contrato, por un lado, y la fase después de la adjudicación del contrato. Un jefe de servicios culturales explica: «Hay una fase importante que es hasta la firma del contrato, y luego hasta la finalización del contrato solo hay atención en el caso de que haya incidencias». Como consecuencia, el seguimiento continuo se limita en realidad a una gestión basado en incidencias.

La falta de recursos humanos para el seguimiento del contrato se compensa en algunos casos con la contratación de empresas externas que se ocupan de esa tarea. La participación de estas empresas, sin embargo, se limita a un apoyo técnico. Un jefe de servicio de obras e infraestructura pública dice al respecto: «Después de la firma, pues digamos estamos nosotros prácticamente solos. Y como no somos muchos, pues el problema... Bueno, en algunos contratos es verdad que, desde hace algún tiempo, y esto creo que se hace en algunos Ayuntamientos, tenemos la posibilidad de contratar también unos apoyos externos para el seguimiento del contrato [...]. Pero esos apoyos, que son buenos, lo que pasa es que no pueden responder digamos a todas las necesidades. Es decir, hay una parte que es de toma de decisiones y de gestión que es propia nuestra. Es decir, ellos, esos apoyos, esas asistencias técnicas, están bien para hacer un apoyo sobre todo en la parte más técnica del seguimiento».

Por último, la complejidad jurídica complica el seguimiento y control de los contratos, sobre todo cuando la organización no cuenta con el apoyo jurídico adecuado. En este sentido, un jefe de servicios medioambientales y un técnico de servicios sociales comentaron respectivamente: «Si en algo somos rematadamente malos es en política de recursos humanos, en mi institución. Creo que es muy importante tener un potente órgano de contratación [...]. Hombre, tú tienes que saber de la Ley de Contratos para... O por lo menos saber leerla, interpretarla. Yo he hecho cursos en la casa de la Ley de Contratos, de cosas concretas. Y si no te la lees, o te la estudias, o cada vez que hay una novedad, pues la ves. Y luego la interpretas, porque esa es otra, bien, o la interpretas mal». «No hay ningún jurídico en ningún departamento. Fíjate los millones que nosotros manejamos. Hay veces que te abrumba. Y que es verdad que estamos como muy solas a la hora de hacer. Es una de las cosas que más me sorprendió,

que con tan poco apoyo... Son muchísimos millones y ahora mismo solo disponemos de un jurídico».

En resumen, las entrevistas con técnicos y jefes de servicio revelan que, entre otras, para el seguimiento de los contratos se encuentran con las siguientes dificultades: falta de recursos económicos y humanos que impide un seguimiento adecuado del contrato; un menor interés en la fase posterior a la firma del contrato, para limita el conocimiento sobre su desarrollo; la contratación de empresas externas para compensar la falta de recursos humanos que sigan las fases de desarrollo del contrato, y la complejidad jurídica que pone trabas al correcto seguimiento del servicio contratado.

VI. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, destacamos en primer lugar la ausencia de datos cuantitativos del CIS para poder valorar la acción del gobierno local, especialmente en relación con la prestación de servicios sociales y la satisfacción de los ciudadanos con ellos. No deja de ser sorprendente que apenas existan datos que permitan conocer y valorar de manera empírica el estado de la externalización de los servicios públicos al nivel local español, precisamente el nivel de gobierno que más reformas implementa y que más servicios esenciales presta a los ciudadanos.

En segundo lugar, constatamos que, al nivel local español, la NGP se aplica en un contexto muy particular que no sigue ni el patrón ni los tiempos de los países anglosajones. En comparación con otros contextos nacionales de corte anglosajón o escandinavo, la externalización de servicios públicos en España ya cuenta con una larga trayectoria que se empezó a generalizar después de los años ochenta del pasado siglo. El número de servicios externalizados ha aumentado aún más con la recesión económica de 2008. Al igual que con la percepción sobre los servicios públicos, apenas existen datos sobre el mapa de las externalizaciones locales, debido a la complejidad de la planta local española y la ausencia de esfuerzos de la Administración o académicos globales. Además, se aprecia que el movimiento de las remunicipalizaciones tiene por el momento un alcance limitado.

Por último, y en relación con el seguimiento de contratos al nivel local, los análisis preliminares revelan que existe una carencia de recursos humanos y económicos para llevar a cabo una seguimiento continuo y adecuado. La complejidad del cambiante contexto jurídico y la falta de apoyo o conocimiento jurídico complica la esencial tarea de controlar el desempeño de las empresas privadas a las cuales las administraciones confían la prestación de los servicios públicos.

La futura investigación debería centrarse en este último aspecto. Para mejorar, facilitar y ejecutar un seguimiento de los contratos al nivel local, es necesario estudiar las experiencias, capacidades y desafíos de aquellas personas dentro de los municipios cuya responsabilidad es precisamente la garantía de la buena prestación de los servicios públicos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBALATE, D.; BEL, G., y REEVES, E.: «Easier said than done: Understanding the implementation of re-municipalization decisions and associated delays», *IREA-Working Papers*, IR19/17, 2019.
- BOX, R.: «Running Government Like A Business. Implications for Public Administration Theory and Practice», *American Review of Public Administration*, 29 (1), 1999, pp. 19-43.
- BROWN, T.; POTOSKI, M., y VAN SLYKE, D.: «Managing public service contracts: Aligning values institutions, and markets», *Public Administration Review*, 66 (3), 2006, pp. 323-331.
- BROWN, T.; POTOSKI, M., y VAN SLYKE, D.: «Trust and contract completeness in the public sector», *Local Government Studies*, 33 (4), 2007, pp. 607-623.
- «Contracting for complex products», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (1), 2010, pp. 41-58.
- CAMPOS-ALBA, C.; HIGUERA-MOLINA, E.; PÉREZ-LÓPEZ, G., y ZAFRA-GÓMEZ, J. L.: «Factores explicativos de la renovación de los contratos de privatización de los servicios públicos», *Revista de Contratación y Negociación Estratégica*, 3 (1), 2017, pp. 3-19.
- CLIFTON, J.; WARNER, M.; GRADUS, R., y BEL, G.: «Re-municipalization of public services: trend or hype?», *Journal of Economic Policy Reform*, 2019, DOI: 10.1080/17487870.2019.1691344.
- DEAKIN, N., y WALSH, K.: «The enabling state: the role of markets and contracts», *Public Administration*, 74 (1), 1996, pp. 33-47.
- DOMBERGER, S.; HALL, C., y LI, E.: «The Determinants of Price and Quality in competitively Tendered contracts», *Economic Journal*, 105 (433), 1995, pp.1454-1470.
- DOMBERGER, S., y JENSEN, P.: «Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects», *Oxford Review of Economic Policy*, 13 (4), 1997, pp. 67-78.
- FUMAGALLI, E.; GARRONE, P., y GRILLI, L.: «Service quality in the electricity industry: The role of privatization and managerial behavior», *Energy Policy*, 35, 2007, pp. 6212-6224.
- FUNDACIÓN PI I SUNYER.: «Les remunicipalitzacions: abast del fenomen en els municipis espanyols de més de 50.000 habitants», Memoria de resultados de Proyecto, 2018.
- GODDARD, A.: «Budgetary practices and accountability habitus. A grounded theory», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17 (4), 2004, pp. 543-577.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, M. R.; GASCÓ CASCI, J. L., y LLOPIS TAVERNER, J.: «Relaciones entre *outsourcing* y estrategia en los ayuntamientos españoles», *Auditoría Pública*, 53, 2011, pp. 33-46.
- GRUENING, G.: «Origin and theoretical basis of new public management», *International Public Management Journal*, 4 (1), 2001, pp. 1-25.
- HOOD, C.: «The “New Public Management” in the 1980’s: Variations on a Theme», *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), 1995, pp. 93-109.
- INSTITUT DE CIÈNCIES POLITIQUES I SOCIALS (ICPS): *Anuaris Politic de Catalunya 2017*, ICPS, Barcelona, 2018.
- KAKABADSE, A., y KAKABADSE, N.: «Outsourcing in the public services: A comparative analysis of practice, capability and impact», *Public Administration and Development*, 21, 2001, pp. 401-413.
- KERSTING, N., y VETTER, A. (eds.): *Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency*, Springer Science & Business Media, 2013.
- KICKERT, W.: «Public management reforms in countries with a Napoleonic state model: France, Italy and Spain», en CH. POLLIT, S. VAN THIEL y V. HOMBURG (eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives*. Basingtoke, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 27-51.

- KISHIMOTO, S., y PETITJEAN, O.: *Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*, Transnational Institute, Amsterdam y París, 2017.
- KLIJN, E.-H., y TEISMAN, G.: «Governing public-private partnerships: analyzing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships», en S. OSBORNE (ed.), *Public private partnerships: theory and practice in international perspective*, Routledge, Londres, 2000, pp. 252-264.
- LEI, D., y HITT, M.: «Strategic restructuring and Outsourcing: The Effect of Mergers and Acquisitions and LBOs on Building Firm Skills and Capabilities», *Journal of Management*, 21 (5), 1995, pp. 835-859.
- LINDHOLST, A. C.; HANSEN, M. B.; RANDRUP, T. B.; PERSSON, B., y KRISTOFFERSSON, A.: «The many outcomes from contracting out: The voice of public managers», *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2017, 239965441773399. doi:10.1177/2399654417733992.
- MAGRE, J., y PANO, E.: «Delivery of municipal services in Spain: An uncertain picture in Public and Social Services», en H. WOLLMANN, I. KOPRIC y G. MARCOU (eds.), *Public and Social Services in Europe, From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016, pp. 119-134.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J.: «Los determinantes de la contratación externa de servicios públicos locales», *XIX Reunión de Estudios Regionales*. Santander, 27-28 de noviembre de 2003.
- NAVARRO, C.: «¿Remunicipalizar servicios? La opinión de los alcaldes», entrada Blog IDL-UAM <https://www.idluam.org/blog/re-municipalizar-servicios-la-opinion-de-los-alcaldes/>, 25 de octubre de 2018.
- NAVARRO, C., y ALBA, D.: *Los ayuntamientos ante el reto de la sostenibilidad. Análisis comparado de política local de medio ambiente en los grandes municipios madrileños*, Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2017.
- OCDE: «Contract Management», *Public Procurement, Brief 22*, París, 2016. Disponible en <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/sigma-contract-management-public-procurement.pdf>.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, T.: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming Government*, Reading, MA, Addison Wesley, 1992.
- POLLITT, C., y BOUCKAERT, G.: *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford, Nueva York, 2011.
- RAMIÓ, C., y GARCÍA, O.: «La externalización de servicios públicos en España: La necesidad de repensar una nueva gestión pública, planificada, controlada y evaluada», *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 35, 2006, pp. 207-245.
- RAMIÓ, C., y SALVADOR, M.: «Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local de España: El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales», *Gestión y política pública*, 21 (2), 2012, pp. 375-405.
- REYNAERS, A. M.: «Public values in public-private partnerships», *Public Administration Review*, 74 (1), 2014a, pp. 41-50.
- *It takes two to tangle: Public Private Partnerships and their impact on Public values*, Doctoral thesis, VU University Amsterdam. ISBN 978 90 90280912, 2014b.
- REYNAERS, A.; NAVARRO C.; GONZÁLEZ M., y J. RAMA: *La externalización de servicios públicos al nivel local: experiencias, competencias y desafíos*, Instituto Nacional de Administración Pública. (Working title, Forthcoming).
- SCHWAB, C.; BOUCKAERT, G., y KULHMANN, S. (eds.): *The Future of Local Government in Europe. Lessons from research and practice*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2017. pp. 53-78.

WATSON, G.; LONSDALE, C.; PENG, F., y SANDERSON, J.: *Lessons for procurement and Contract Management Practice in the Public Sector: Evidence from a Quantitative Study*, MPRA Paper 47686, University Library of Munich, Alemania, 2012.

ABREVIATURAS

NGP Nueva Gestión Pública.
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
CIS Centro de Investigaciones Sociológicas.

