



Internalitzar o externalitzar serveis a l'administració local: una visió estratègica i econòmica¹

¹ Document realitzat per Josep Viñas Xifra, Doctor en Ciències Econòmiques i Empresariales. Professor Titular de la Universitat de Girona.

1. Introducció

En alguns casos s'ha constatat que l'administració pública no ha estat capaç de gestionar o prestar uns serveis amb els nivells adequats d'economia, eficiència i eficàcia. En èpoques de crisi econòmica i, per tant, de restricció pressupostària aquesta circumstància ha constituït un major agreujant. Per aquesta raó els gestors públics, des de fa algun temps, han estat buscant solucions a través de les eines utilitzades pel sector privat per introduir millores en l'eficiència i l'eficàcia de les seves organitzacions.

De fet, des de finals del segle passat, la gestió en l'administració pública ha generat una nova forma de funcionament que s'ha anomenat New Public Management (NPM), basada en millorar l'eficiència directiva en el sector públic, adaptant idees de l'empresa privada i orientant-les cap a una millora del servei per a la ciutadania. D'una manera o altra, aquest nou paradigma vol substituir l'administració burocràtica típica de moltes entitats públiques i, per fer-ho, necessita noves estructures de gestió.

En aquestes noves estructures hi podem trobar l'outsourcing o externalització de serveis que, en les últimes dècades, s'ha convertit en una estratègia important en el sector privat per disminuir la complexitat de les organitzacions i la millora de la competitivitat. Així doncs, s'està intentant determinar que algunes activitats pròpies de l'empresa es poden realitzar des de l'exterior, a canvi d'un preu acordat, per un proveïdor especialitzat. Podríem dir, per tant, que l'externalització ha estat una resposta del sector privat davant les necessitats de les empreses per enfrontar-se a l'actual entorn competitiu i de canvis constants. Un escenari que, habitualment, obliga les empreses a generar més flexibilitat i adaptabilitat per reduir costos fixos, així com a centrar els seus esforços i recursos en aquells processos en què són especialistes o experts.

D'altra banda, l'adaptació del NPM a la gestió pública implica una nova estructura en la mida del sector públic (rightsizing), l'adopció d'alguns principis basats en el mercat i l'assumpció de responsabilitats per part del sector privat. Tot i així, no només caldrà valorar consideracions econòmiques sinó també aspectes polítics que promoguin aquestes noves eines de gestió i, per tant, caldrà analitzar les idees estratègiques dels diferents governs.

Així mateix, la cultura organitzativa dels països també influirà en la utilització d'aquestes eines de gestió. En aquest cas, els països de tradició anglosaxona (Regne Unit, Austràlia o Nova Zelanda) són més entusiastes que els països de l'Europa Continental (Alemanya, França o Itàlia).

En tot cas, cal focalitzar que, tot i les connotacions polítiques i culturals que se'n deriven, la prestació de serveis públics no té una organització productiva tan diferent de la d'alguns serveis privats i, per tant, s'hauria d'analitzar amb criteris semblants sempre que es compleixin els objectius socials pels quals van ser dissenyats.

Tot i així, en aquests últims anys, determinats sectors polítics i socials han promogut una tendència en la qual s'ha plantejat el procés contrari, és a dir, la internalització de serveis que, en l'àmbit públic local, s'ha anomenat re-municipalització, de la qual també en parlarem en aquest document.

2. Les activitats estratègiques

a) Classificació de les activitats a l'administració local

Si posem la mirada a nivell europeu, dins del marc del procés liberalitzador de les últimes dècades promogut per la Unió Europea, l'administració ha passat de ser una organització prestadora de serveis a ser l'encarregada de regular-los, controlar-los i garantir-los.

Si ens cenyim en l'àmbit municipal, és la Llei Reguladora de Bases de Règim Local (LRBRL) la que distingeix entre activitat o servei públic i activitat econòmica. Concretament l'article 25.1 diu: "El municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure activitats i prestar els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal en els termes que preveu aquest article". Per tant, està indicant clarament que existeixen activitats que són serveis públics i altres que no.

Pel que fa a l'àmbit local general, l'article 85.1 de la LRBRL ens proporciona una primera definició, genèrica, dels serveis públics de les administracions locals definint-los com: "els que presten les entitats locals en l'àmbit de les seves competències". Aquests serveis podran ser prestats de manera directa o indirecta segons s'indica el l'article 85.2.

Focalitzant-nos en els municipis i prenent de base la definició de servei públic establerta per l'article 85 de la LRBRL, seran serveis públics municipals els realitzats pels ajuntaments en l'àmbit de les seves competències. L'article 25.2 de la LRBRL estableix clarament els límits d'actuació dels municipis en quant a les matèries en les que te competències pròpies, sigui bé per prestar un servei públic o bé per prestar una activitat econòmica.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) afegeix noves competències als governs locals respecte de les indicades a la LRBRL i la resta de normatives locals existents. El seu article 84 conté una descripció exhaustiva de les competències locals on a part de recollir les ja esmenades en l'article 25.2 de la LRBRL, les complementa i n'introdueix algunes de noves com l'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat, la regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en els locals de concurrència pública, la coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi, la planificació, l'ordenació i gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació dels centres públics i concertats, així com la regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, entre d'altres.

A l'article 25.3 de la LRBRL es fa referència a que les competències municipals en les matèries enunciades a l'article 25.2 es determinaran per llei, una vegada avaluada la conveniència de la implantació del servei en qüestió d'acord amb els principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera. Així doncs, aquest article distingeix els serveis públics dels que no ho són en funció si han estat determinats per llei de forma específica (servei públic) o de manera genèrica (activitat econòmica).

En conclusió, mentre l'article 25.2 ens defineix el marc competencial o els marges d'actuació dels municipis (competències pròpies), és l'article 25.3 el que ens ajuda a

definir més clarament el servei públic municipal com aquell servei prestat per l'entitat local en el marc de les seves competències i que ha estat determinat específicament per llei.

Així doncs, l'obligatorietat establerta en l'article 26.1 de la LRBRL per a la realització de determinades activitats de prestació de serveis per part dels municipis, ens indica clarament i de forma específica que aquestes activitats obligatòries o essencials es consideren serveis públics locals. A més a més, la llei estableix la possibilitat de que una part d'aquest serveis públics puguin ser reservats per a que només puguin ser prestats, en exclusiva, per les entitats locals (article 86.2 LRBRL).

A més a més dels serveis públics obligatoris relacionats a l'article 26.2 de la LRBRL, els municipis també prestaran qualsevol altre tipus de serveis públics que li hagin estat determinats directament per una llei, sectorial o no, o bé perquè un altra tipus d'entitat local supramunicipal, la Comunitat Autònoma o l'Estat li puguin delegar en l'exercici de les seves competències (articles 25.3 i 27.1 LRBRL).

Per tant, podríem definir un servei públic com aquella activitat realitzada directament per una organització pública, o bé mitjançant la seva gestió indirecta, en la que l'administració es responsabilitza, sota unes condicions especials diferents a les de la lliure competència de l'àmbit privat, de la prestació d'un servei d'interès per a la societat, emmarcat dins del seu àmbit competencial i exigít per llei, garantint els principis d'equitat, universalitat i solidaritat.

Finalment, l'article 86.1 de la LRBRL, fa referència a que les entitats locals podran realitzar activitats econòmiques (no considerades servei públic) en l'exercici de les matèries de les seves competències (enumerades a l'article 25.2 LRBRL) sempre que garanteixin el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera en l'exercici de les seves competències. Per fer-ho, caldrà l'aprovació de l'expedient corresponent per part del ple de la corporació local.

b) Característiques d'una activitat perquè sigui estratègica

Dins totes les casuístiques possibles, les activitats estratègiques correspondran a aquells serveis, processos o activitats que són competències bàsiques de l'organització, és a dir, aquelles en les quals l'organització és experta i competitiva. Dit d'una altra manera, aquelles activitats en que l'organització disposi d'una avantatge competitiva, que formin part del seu *core business*, aquelles que siguin essencials, que aportin molt valor afegit, i aquelles en que l'entitat estigui o vulgui estar especialitzada.

En el sector privat, una de les característiques que marquen que un servei o una activitat siguin estratègics és que aportin diferenciació i avantatges competitives respecte dels competidors.

A l'hora de considerar si una activitat pot ser externalitzable, tenint en compte que una activitat estratègica no seria aconsellable que fos externalitzada, disposarem d'una sèrie de criteris tècnics que ens ajudaran a valorar si una activitat es considera o no estratègica. Aquests criteris faran referència a:

- El valor afegit global i el nivell de competència que aporti l'activitat o el servei. És a dir, a més valor afegit i més nivell de competitivitat, més estratègic serà el servei o l'activitat.
- La previsió futura de demanda de l'activitat. Es a dir, si l'activitat té prevista molta demanda futura llavors també serà més estratègica.
- L'estabilitat dels recursos, la demanda i el mercat del servei. A més estabilitat i menys fluctuacions, més estratègic.
- La necessitat elevada de recursos per a l'execució de l'activitat. A menor impacte en el pressupost i major flexibilitat a l'hora de trobar alternatives a la disponibilitat dels recursos, més estratègica serà l'activitat.
- Els condicionaments econòmics del tipus competitivitat del mercat, costos de transacció, i facilitat d'especificació i avaluació del servei. Com menys fàcilment especificable i avaluable sigui el servei, com menys competitiu sigui el mercat i quants més costos de transacció tingui, serà més estratègic.

Així doncs, l'organització ha de definir quines són les seves activitats distintives o *core business*, que li aporten valor afegit, i és allà on ha de concentrar la seva inversió i la gestió. Per tant caldrà definir les característiques que es considera que ha de tenir una activitat estratègica i analitzar si coincideixen els postulats de la gestió privada, amb els arguments de la gestió pública.

c) Les activitats estratègiques en l'administració local

A l'hora de decidir quina activitat, procés o servei és estratègic per una entitat local, a més de considerar els conceptes comentats anteriorment que contempla la gestió privada, caldrà adaptar-ho a l'àmbit públic. Dins de l'àmbit competencial en el que una administració pública pot prestar serveis públics (art. 25.2 LRBL i art. 84 EAC) o de caràcter econòmic (art. 86.1 LRBL) haurem de diferenciar els serveis que segons la normativa legal, són obligatoris o essencials (art. 26.1 LRBL) dels no obligatoris o no essencials. Algú podria considerar que els primers són estratègics per obligació legal, però no existeix una correlació tan clara. També es podrien valorar com a serveis estratègics, aquells serveis públics que els municipis també hauran de prestar alguna entitat local supramunicipal, la Comunitat Autònoma o l'Estat li puguin delegar en l'exercici de les seves competències (articles 25.3 i 27.1 LRBL). En canvi, sembla més clar que seran activitats estratègiques, en l'àmbit públic, aquelles altres activitats o serveis diferents de les anteriors que depenguin de decisions polítiques marcades per criteris ideològics, i no pas per criteris tècnics, com poden ser aquelles que identifiquen els tipus de prestació de serveis i els seus beneficiaris, per qüestions d'alta sensibilitat social i per funcions de planificació a llarg termini. Finalment, per a la resta d'activitats realitzades per l'administració local, s'haurà de realitzar un anàlisi prèvia basada en els criteris tècnics comentats anteriorment que ajudin a valorar si es consideren o no estratègiques. El major o menor grau de compliment d'aquests criteris tècnics per part de l'activitat o servei, li atorgarà una puntuació que servirà per establir una classificació de més a menys estratègiques.

Així doncs, seguint el desenvolupament del pla estratègic de Maishanu, el procediment per definir les activitats estratègiques d'una administració local seria el següent:

- Definir quina és la seva missió i la seva visió futura a mig o llarg termini.
- Realitzar un anàlisi del seu entorn intern (factors organitzatius) i un diagnòstic extern de la realitat social, econòmica i territorial per identificar les carències respecte de la seva missió i visió futura.
- En funció de les anàlisis anteriors, es definiran tots els serveis públics i activitats econòmiques que l'administració local consideri estratègiques basant-se en una avaluació de les seves debilitats, fortaleces, amenaces i oportunitats (anàlisi DAFO).
- Prioritzar l'ordre de les actuacions a realitzar en els serveis públics, activitats econòmiques i serveis interns que s'hagin considerat estratègics.

En termes generals, la missió d'una administració local serà la de proveir els serveis a la comunitat tenint en compte les necessitats i les preocupacions dels ciutadans que estiguin sota el seu àmbit territorial i competencial, mentre que la seva visió serà la d'establir els objectius que es veu assolint a llarg termini per tal de complir la seva missió. En aquest sentit queda molt clar que les activitats o serveis públics que podrà proveir una administració local, hauran d'estar relacionades amb les matèries que legalment li atribueixin les seves competències, aquelles que li vinguin delegades d'altres administracions, les anomenades competències impròpies i les activitats econòmiques que siguin d'utilitat pública. No obstant això, el proveïment d'aquests serveis públics i activitats econòmiques estaran sotmesos a les restriccions legals establertes per llei.

Així mateix, l'organització haurà de realitzar una anàlisi de la situació actual en que es troba tant des del punt de vista intern com de l'extern. A l'anàlisi interna avaluarà els seus procediments interns, la quantitat i qualitat de recursos disponibles i com s'utilitzen, la formació del seu equip humà i els nivells d'acompliment d'objectius interns que l'organització esta assolint. Respecte a l'anàlisi externa, l'administració local haurà de valorar els factors macroeconòmics, internacionals, tecnològics, legals i socials que li puguin afectar. També haurà d'examinar l'escenari local i nacional en que es mou i més concretament, els sectors immediats on estigui operant, valorant la seva posició "competitiva" i l'acompliment dels objectius marcats per identificar les carències respecte de la seva missió i visió futura. Per fer-ho analitzarà tots els serveis públics (propis, obligatoris o no obligatoris, delegats i impropis) i totes aquelles activitats econòmiques que estigui prestant.

Una vegada realitzades les anàlisis anteriors, i en funció de les debilitats i fortaleces internes, així com de les oportunitats i amenaces externes detectades, s'elaborarà una bateria d'activitats i serveis a realitzar que consideri estratègiques per l'assoliment de la missió i visió de l'organització. Aquesta sèrie d'activitats i serveis estratègics generats ha de prendre com a base les fortaleces de l'organització per tal de treure el màxim partit de les oportunitats, corregir les debilitats i anular o reduir les amenaces.

Així doncs la proposta d'activitats estratègiques en l'administració local seria la següent, establint una mena de rànquing de prioritització:

- Primer: activitats o serveis públics de prestació obligatòria segons el marc legal i que l'administració local consideri una competència bàsica (core), que aportin avantatges competitius, molt valor afegit, que les diferenciïn respecte de la resta de competidors, i que formin part de la seva missió i visió de futur.
- Segon: activitats o serveis públics core que ajudin a complir la seva missió i visió de futur, però que no siguin de prestació obligatòria. En aquest punt s'inclouran totes les activitats no obligatòries que tinguin a veure amb les seves competències, les activitats provinents de competències delegades d'altres administracions o de competències impròpies.
- Tercer: activitats econòmiques d'utilitat pública que puguin ser considerades com a competència bàsica de l'organització i estiguin en línia amb la seva missió i visió de futur.
- Quart: activitats econòmiques o serveis públics *no-core* que siguin d'interès ideològic, segons l'equip de govern de l'administració local, i estiguin en línia amb la missió i visió futura del pla estratègic de l'organització.

3. El control dels serveis

Una vegada analitzades les activitats estratègiques en relació a externalitzar o internalitzar un servei, també cal tenir en compte de quina manera es controlarà perquè, si s'externalitza, sense perdre'n la responsabilitat, l'administració local delega la gestió diària en una altra organització.

Així doncs, considerem que cal disposar d'un bon sistema de control i avaluació en l'externalització dels serveis públics creiem oportú aprofundir en el seu disseny en base a les consideracions que passem a enumerar.

En primer lloc, per elaborar un eficient sistema de control és necessari definir les variables bàsiques que desitgem controlar (qualitat, eficàcia, economia, etc.) amb independència de la tipologia del servei que ens proposem d'analitzar. Aquestes variables estaran referides al desenvolupament del procés (per exemple, el cost previst del servei), al resultat de la prestació del servei (per exemple, en el cas d'una brigada de manteniment, el temps de realització del servei) i a la valoració externa d'aquest, tant per part de l'usuari directe com d'altres *stakeholders* que no rebin el servei, però que indirectament estiguin interessats en la seva valoració. En aquest cas es valorarà, d'una banda, l'expectativa prevista del servei abans de rebre'l, i d'una altra banda la seva valoració a posteriori.

En segon lloc, s'han d'establir els indicadors, específics per a cada servei, que ens permetin verificar l'estat de cadascuna de les variables de control que s'hagin escollit, així com definir quins són els valors que han d'assolir els indicadors per considerar que el servei compleix les expectatives desitjades.

En tercer lloc, s'ha de determinar quina serà la metodologia que s'utilitzarà per recollir tota la informació anterior durant la prestació del servei i la periodicitat d'aquest control sense deixar de banda la realització de possibles controls aleatoris.

Finalment, s'ha de designar l'equip o persona de control així com el disseny de les activitats a realitzar pel mateix durant la prestació del servei. El control sempre ha de ser realitzat per un equip o persona de l'administració pública que subcontracta el servei, i mai ha de recaure en el proveïdor de servei.

No obstant això, per dissenyar aquest sistema de control serà necessari invertir un seguit de recursos que suposaran un major o menor cost per a l'administració pública local, en funció de la intensitat escollida pel control.

En aquest sentit l'administració pública ha d'establir uns límits tractant d'obtenir el màxim control assolible amb els mínims costos possibles (punt òptim de control). Per trobar aquest punt òptim de control, s'haurà de partir de la hipòtesi que la qualitat del servei prestat amb gestió indirecta com a mínim es manté, o si s'escau es millora, respecte a la prestació del servei de forma directa, tenint en compte tres restriccions. En primer lloc, cal tenir clar que existeix una obligatorietat de realitzar un mínim control legal. En segon lloc, cal avaluar la valoració monetària que ens pot reportar el risc de no control o cost associat al risc. En tercer lloc, cal calcular l'estalvi de cost obtingut per l'administració pública per haver externalitzat un servei.

La primera restricció marca el límit legal mínim de control que haurà d'aplicar una administració pública per gestionar indirectament un servei o una funció determinada. Aquests límits mínims s'estableixen d'una banda, de manera general, per les lleis de contractes de les administracions públiques, i d'altra banda, de manera específica, per les normes sectorials que afectin els serveis externalitzats. Tot i així, encara que el control mínim s'ha de fer, és difícil trobar normativa que indiqui com s'ha de fer, ni l'eficiència requerida per aquest control. Per tant, haurem de definir els elements indispensables necessaris per poder realitzar un mínim control efectiu.

La segona restricció ens pot valorar fins a on està disposada l'administració pública a assumir el risc de no control de l'externalització més enllà del mínim legal. Aquesta valoració serà menor com més intens sigui el control, ja que a més control menys risc i per tant menys cost associat al risc. Tot i així, apareixeran nombrosos problemes de càlcul ja que s'hauran d'abordar components subjectius, com l'aversion al risc existent en la societat, així com les influències externes puntuals de l'entorn que, a més, poden ser canviants i que faran encara més complex el seu càlcul.

En tercer lloc, com la darrera restricció, caldrà analitzar un cost provinent d'un sistema de control complementari que serà creixent en funció de com més intens sigui el control, que ens definirà un marge màxim d'actuació de què disposem a l'hora d'incrementar la intensitat del control i, per tant, els seus costos, perquè l'externalització aportí una millora econòmica respecte a la no externalització.

Així doncs, l'administració pública ha de trobar la combinació òptima d'aquests tres components de cost per aplicar una intensitat òptima de control en el sistema global.

4. El control dels costos

Després d'haver vist que exercir un control sobre els serveis externalitzats implica una sèrie de costos, és interessant conèixer quins costos ens podem estalviar si procedim a la

citada externalització. Per saber-ho caldrà realitzar una anàlisi de la seva tipologia, posant un èmfasi especial en els costos de personal, els més importants, habitualment, en aquesta classe de prestació de serveis.

Així doncs, la microeconomia distingeix diferents tipus de costos en funció del seu comportament davant d'una variable independent com el volum de producció. En primer lloc, els costos fixos són els factors que els seus costos es mantenen constants davant variacions del volum de producció. Els costos es poden mantenir fixos a curt termini, però quan es produeixi un canvi en la capacitat productiva de la unitat econòmica poden canviar de tipologia. En segon lloc, els costos semi-fixos que es comporten com a fixos durant un període fins que en un moment puntual passen a ser variables per tornar a ser fixos durant un altre interval de temps. Aquests costos es subdivideixen en dues categories, els reversibles, que en augmentar la producció els costos augmenten a salts i en disminuir la producció els costos baixen en la mateixa proporció, i els irreversibles, que es comporten igual que els anteriors excepte que quan baixa el volum de producció els costos no disminueixen en la mateixa proporció. En tercer lloc, els costos semivariables que es mantenen constants fins a un determinat nivell de producció per després variar en funció de l'esmentat nivell. La part fixa d'aquest tipus de cost es pot donar o bé a l'inici, just abans de començar a produir, i comportar-se de manera variable a partir de la primera unitat de producció, o bé es pot mantenir constant durant un interval de producció a partir del qual el cost es convertirà en variable. En quart lloc, els costos variables són factors que varien en funció del volum de producció. Ens podem trobar, com a mínim, amb tres tipologies: els costos variables proporcionals, els costos variables progressius, i els costos variables degressius.

Si s'analitza l'estructura de costos d'una administració pública s'observa que els seus apartats més importants solen ser els corresponents als costos de personal, principalment, i, en segon terme, l'amortització i els costos dels serveis exteriors. El comportament de les dues primeres tipologies davant canvis en el volum de producció es classificarien, en la majoria d'ocasions, com a costos fixos o semifixos, mentre que la tercera tipologia podria tenir més característiques de costos variables.

El cost de personal, dins de l'estructura de costos dels ajuntaments, és la despesa que, històricament, destaca com una de les més importants, podent arribar, en alguns casos, fins al 40% del total del pressupost de despeses de les administracions locals.

D'altra banda, és ben coneguda la particularitat d'aquest tipus de despeses dins del sector públic, perquè sovint representa un cost fix irreversible. De fet, aquest tema ha estat, al llarg dels anys, un dels punts amb més crítiques dins del sector, ja que ha representat, en moltes ocasions, un problema real per a la contractació de nous treballadors o per substituir els antics.

De totes maneres, el fet de qualificar el cost de personal com a fix i, en un segon nivell, com a irreversible dependrà de les diferents categories professionals que existeixen a l'administració pública, sovint dividides en funcionaris i laborals.

El funcionari de carrera és aquell que, mitjançant un nomenament legal, està vinculat a l'administració pública amb una relació estatutària regulada pel Dret Administratiu, per al desenvolupament de serveis professionals retribuïts de caràcter permanent. És molt difícil que puguin ser acomiadats i, per tant, es converteixen en un cost fix irreversible.

El funcionari interí és aquell personal que, per raons expressament justificades de necessitat i urgència, és nomenat com a tal pel desenvolupament de les funcions pròpies dels funcionaris de carrera. La seva relació jurídica també és administrativa i regulada pel Dret Administratiu, però té caràcter temporal. Si la necessitat de producció d'un servei desapareix, en principi, la plaça pot ser amortitzada, però a la pràctica moltes de les interinitats acaben essent indefinides.

El personal laboral fix és aquella persona que, en virtut d'un contracte de treball formalitzat per escrit, en qualsevol de les modalitats de contractació de personal previstes a la legislació laboral, presta serveis retribuïts per les administracions públiques. La seva relació amb l'administració és jurídica i està regulada per l'estatut dels treballadors i pel conveni col·lectiu aplicable. Tot i així, és una relació laboral especial perquè també se li apliquen determinades qüestions establertes a l'estatut bàsic del treballador públic. Encara que el seu contracte sol ser indefinit, si el servei que està prestant desapareix podria ésser acomiadat amb la indemnització corresponent. En aquest cas, podem parlar de cost fix reversible.

El personal laboral temporal és aquella persona que presta els seus serveis a l'administració en alguna modalitat especificada en la normativa, com poden ser cobertura de vacants, substitucions o atendre acumulacions de tasques. En aquest cas, podem parlar de cost variable.

El personal eventual és aquella persona, amb caràcter no permanent, que només realitza funcions expressament qualificades com de confiança o assessorament especial, sent retribuït amb càrrec als crèdits pressupostaris consignats per aquesta finalitat. Té caràcter temporal i pot ésser cessat quan la persona a la que assessora és cessada prèviament. Estarem parlant també d'un cost variable.

Segons els últims treballs realitzats, en el total d'administracions públiques, la gran massa de treballadors són funcionaris (61,5% el 2011), però si ens fixem en el nivell local (el que ens interessa per aquest treball), veiem que aquest percentatge disminueix fins un 34%, mentre que és el personal laboral el que guanya pes amb un 59,4%.

Per tant, el fet de tenir una part important dels costos com a fixos i, alguns d'ells, irreversibles pot frenar la idea d'internalitzar els costos d'alguns serveis, encara que també és cert que quan es procedeix a una externalització, en moltes ocasions, l'empresa proveïdora del servei ha de subrogar els treballadors, encara que la categoria de cost d'aquests, fix o variable, pugui ser modificada.

D'altra banda, per a la correcta prestació dels serveis públics també és necessari tenir invertits recursos en instal·lacions i altres actius en propietat, així com béns que, si bé no són de propietat, requeriran una despesa fixa durant gran part de la seva vida útil. El fet d'externalitzar un servei pot permetre traspasar o eliminar aquests actius necessaris per a la prestació del servei, amb la conseqüent reducció de les seves partides d'amortització o manteniment.

Així doncs pel que fa a la casuística de costos podem concloure que, com que l'externalització consisteix a traspasar la gestió d'una funció o servei públic a un tercer, permet a l'administració pública poder prescindir o reduir una part dels recursos destinats a la prestació del servei externalitzat i així poder traslladar una part d'aquests costos fixos

en variables, és a dir, reduir la seva estructura en personal i en instal·lacions ja que serà el proveïdor extern de serveis el que assumirà aquests costos.

No obstant això, el canvi en l'estructura de costos no ens ha de fer oblidar que l'objectiu d'externalitzar una activitat o servei públic és aconseguir una millor economia, eficiència i eficàcia en la prestació dels serveis, així com el manteniment o increment del seu grau d'impacte en la societat.

Així doncs cal aclarir alguns d'aquests conceptes. Podem definir l'economia com l'adquisició dels recursos en la quantitat i qualitat apropiada en el moment oportú i al menor cost possible. D'altra banda, l'eficiència es refereix a la relació entre l'input (recursos utilitzats) i l'output (serveis prestats) tractant, o bé d'obtenir el màxim output possible amb els recursos assignats, o bé minimitzar els inputs per a un determinat nivell d'output establert. Finalment, l'eficàcia relacionaria els outputs reals obtinguts amb els objectius previstos.

De tota manera, com ja hem comentat anteriorment, el fet d'externalitzar un servei no suposa en cap moment que l'administració pública es desentengui d'aquest servei. L'administració pública segueix sent l'última responsable de la prestació d'aquest servei i, per tant, ha de ser diligent i supervisar en tot moment que l'actuació del proveïdor s'ajusti als termes i condicions pactades en el contracte.

5. Les noves tendències per internalitzar

Tot i que el plantejament d'inici d'aquest treball era analitzar quins dels serveis públics locals tenien més possibilitats de ser externalitzats, en aquests últims mesos ha sorgit amb força una tendència en el sector públic, i especialment en l'àmbit municipal, sobre la internalització d'alguns serveis que havien estat externalitzats en algun moment. Aquest fenomen s'ha anomenat re-municipalització, que podríem definir com el retorn de serveis de titularitat pública prestats per empreses privades o mixtes a les administracions municipals.

Aquesta tendència ha vingut defensada, principalment, per causes econòmiques i socials. En alguns casos, els costos creixents de la gestió indirecta i la falta d'inversions han fet dubtar de la millor eficiència de la gestió privada davant la gestió pública. Per exemple, en l'informe de fiscalització del Tribunal de Cuentas de 2011, es constata que la neteja viària gestionada pel sector privat és un 71% més cara que la gestionada pel sector públic. D'altra banda, des del punt de vista social, existeix un corrent de pensament que considera que alguns serveis públics essencials han de ser gestionats amb criteris de rendibilitat social, i no només de rendibilitat econòmica.

Tot i així, darrera d'aquesta tendència també existeix un focus de consideracions polítiques, en les quals les qüestions ideològiques passen per davant dels conceptes d'economia, eficiència o eficàcia, per parlar dels més coneguts.

Un dels casos més paradigmàtics és el servei d'aigua potable, obligatori per a l'administració local i considerat essencial per la ciutadania. A Catalunya, prop del 80% de la gestió d'aquest servei està en mans d'empreses privades i una d'aquestes és qui

presta els serveis en la major part dels municipis més grans fet que pot portar a un monopoli o, si menys no, a un oligopoli.

De totes maneres, el que ha de quedar clar és que la re-municipalització pot ser una bona opció quan la gestió directa és més eficient i eficaç que la indirecta, de la mateixa manera que l'externalització és una alternativa quan la gestió directa esdevé ineficient. És a dir, cal eliminar postures maximalistes i s'ha d'analitzar cas per cas, i servei per servei.

En referència als procediments per re-internalitzar serveis caldrà distingir quan sigui per resolució anticipada de contractes vigents o per extinció de contractes. En el primer cas, si és per causa imputable a l'administració es pot rescatar el servei i indemnitzar el contractista, però si és per incompliment de les obligacions contractuals essencials per part del contractista pot haver-hi una possible indemnització del contractista a l'administració. En el segon cas, s'ha de vigilar el control de l'execució i de les condicions per a la reversió, mitjançant el nomenament d'un interventor tècnic del servei.

Des d'un punt de vista legal, els articles 86 de la LBRL i 96 de la TRRL, exposen la necessitat d'un expedient acreditatiu de la conveniència i oportunitat de la mesura de la municipalització en el cas d'exercici d'activitats econòmiques per part de les entitats locals.

A l'hora d'elaborar les memòries que justifiquin la municipalització, cal un estudi comparatiu de l'eficiència de les diferents modalitats de gestió del servei públic, en el qual cal determinar, com a mínim, el cost del servei, la seva estructura financera i la seva sostenibilitat.

Com ja hem exposat en altres apartats, el cost del personal és un dels aspectes més importants a l'hora de prendre decisions sobre internalitzar o externalitzar un servei. Per això, és important que analitzem els efectes sobre els recursos humans dels serveis que es re-municipalitzen. En aquest sentit, la re-municipalització no té com a objectiu incorporar treballadors privats al sector públic sense tenir en compte els principis d'igualtat, mèrit i capacitat i, per això, generalment, es produirà un efecte de successió d'empresa entre l'empresari privat que prestava els serveis i l'administració local que assumeix la gestió.

6. Referències

- Bel G., Fageda X., Warner M.E. (2010) Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management* n.29, pp. 553-577.
- Bogt ter H. (2016) Outsourcing, control and accountability in local government. 9th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms (Lisbon, Portugal).
- Budding T. (2015) Public sector management control tools. *Public Sector Accounting* pp.77-102.

- De los Mozos, I. (2003) La gestión indirecta de los servicios públicos locales. *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, pp. 751-768.
- Girth A.M. et al. (2012) Outsourcing public service delivery: management responses in noncompetitive markets. *Public Administration Review* 72, pp. 887-900.
- Hefetz A., Warner M.E. (2012) Contracting or public delivery? The importance of service, market and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, pp. 289-317.
- Johansson T., Siverbo S. (2011) Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: an exploratory configuration approach. *Management Accounting research* 22, pp. 292-312.
- Johansson T., Siverbo S. (2016) Supplier Competition and Supplier Control In Public Sector Outsourcing: Complements, Substitutes or Neither? 9th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms (Lisbon, Portugal).
- Johnston J.M., Girth A.M. (2012) Government contracts and “managing the market” exploring the costs of strategic management responses to weak vendor competition. *Administration & Society* 44, pp. 3-29.
- Kim Y.W., Brown T.L. (2012) The importance of contract design. *Public Administration Review* 72, pp. 687-696.
- Maishanu M.M. (2009) Strategic Planning in local governments: concept, context and application. *Readings in Management Studies*.
- Mas, J. (2000) Gestión privada de servicios públicos: la externalización (outsourcing) en la administración pública. V Congreso Internacional del CLAD.
- Mas, J. (2004) Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública. IX Congreso Internacional del CLAD.
- Ramió, C. (2000) Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel. V Congreso Internacional del CLAD.
- Talbot C. (2016) Can't govern, won't govern. *Public Money & Management*, Vol. 36, n. 4, pp. 243-246.
- Vilalta M. et al. (2011) El gasto no obligatorio de los municipios españoles (2004-2007). Institut d'Economia de Barcelona.

ALTRES DOCUMENTS TÈCNICS ACCID

- La blockchain revolucionarà la comunicació de la empresa (Raúl Jaime Maestre)
- Conventional fallacies on Bitcoin (Júlia Bellver, Andrei Boar, Mercè Muñoz and Marta Torrents)
- Digitalización e innovación tecnológica en el sector bancario español (Andrea Martínez y Naïm Guell)
- RATIOS SECTORIALES 2017 Cuentas anuales (balances y cuentas de resultados) de 143 sectores y 25 ratios para cada sector (Coord. O.Amat)
- Cierre contable y fiscal para las Pymes diciembre 2018 (Manuel Rejón)
- Aspectos destacados del proyecto de resolución del ICAC sobre criterios de presentación de instrumentos financieros y otros aspectos contables de índole mercantil. (Carlos Mahiques y M.José Palau)
- Caso práctico: Diseño y seguimiento de un cuadro de mando integral. El caso de una empresa de servicios. (Fco. Javier Subias)
- La función del Controller. Aspectos clave y errores frecuentes. (Andrés Díaz Balsa)
- La contabilidad que viene para no iniciados: La información de sostenibilidad como complemento a la contabilidad financiera clásica (Llorenç Bagur y Marc Oliveras, miembros de la Comisión de Contabilidad de Gestión de ACCID)
- La necesidad de la Contabilidad Lean (José Miguel Vilalta)
- Les inversions d'impacte (Impact investments): Anàlisi de les inversions que generen valor econòmic (Ramon Bastida)
- Ràtios Sectorials 2016. Comptes anuals (balanços i comptes de resultats de 166 sectors) 25 ràtios per a cada sector (ACCID-UPF-BSM-RECC)
- Tancament comptable i fiscal per a les Pimes febrer 2018 (Manuel Rejón)
- Contabilización de las criptomonedas como medio de pago en la compraventa de bienes o servicios (Luz Parrondo)
- Relació de Consultes comptables i respostes ateses el 2017
- Amortitzacions aplicables als exercicis 2017 i 2018. Anàlisi Fiscal i Comptable (J.Baqués i X.González)
- Aumento del control en las secciones de crédito de las cooperativas (Vicente Cebollero)
- Fintech: Nuevas fuentes de financiación (Jordi Carrillo)
- La crisis del Banco Popular: Una valoración sobre los problemas de solvencia y liquidez (Joan Anton Ros)
- Propostes de millora de la regulació de la inversió financera i els mercats (Coord. Xavier Puig i Oriol Amat)
- Plantilla Memòria Abreujada 2016 (F.Gómez, J.Rizo, X.Sentís)
- El Mercat alternatiu Borsari (MaB): una alternativa de finançament per les petites i mitjanes empreses (Graciela Codina, Gemma Garrofé, Sara Medina i Maria Montserrat Roig-UPF)
- Activos financieros: valoración, normas, procedimientos y control (Miguel Harto-Universidad de Extremadura)
- Model de memòria Normal. PGC de fundacions i associacions subjectes a legislació de la Generalitat de Catalunya (Comissió d'Entitats No Lucratives del Col·legi de Censors Jurats de Comptes)
- La Comptabilització dels actius Intangibles. Novetats a partir de 2016 (Ferran Rodríguez-UB)
- Tractament comptable del producte de la venda d'aquesta energia: ¿Rebran el tractament d'ingressos o bé es modificarà el cost d'adquisició de l'immoble? BOICAC Nº 105 2016: Consulta 4 (Comissió Comptabilitat-Fiscalitat)

- Tractament comptable de l'aprovació d'un conveni de creditors en un procediment concursal, en el que no es fixen interessos per el deute romanent. BOICAC N° 102 de 2015: Consulta 6 (Comissió Comptabilitat-Fiscalitat)
- Anti-Fraud Strategy (Nicola Eusebio)
- RÀTIOS SECTORIALS 2015. Comptes anuals (balanços i comptes de resultats de 166 sectors) 25 ràtios per a cada sector (ACCID-UPF-BSM-RECC)
- Tancament comptable i fiscal per a les Pimes desembre 2016 (Manuel Rejón)
- Tractament comptable de la cessió d'un terreny a canvi de la reserva d'aprofitament. BOICAC N° 101: Consulta 2 (Comissió Comptabilitat-Fiscalitat)
- Comptabilització de llegats de caràcter no reintegrable rebuts per una entitat sense ànim de lucre. Concordança amb la norma NRV 20ª del Pla General de Comptabilitat d'entitats sense finalitats lucratives (PCESFL). BOICAC N°100, Consulta 6 (Comissió Comptabilitat-Fiscalitat)
- La valoració posterior dels fons de comerç en els estats financers. Un estudi introductory (Joan-Emili Masferrer)
- Preparant els pressupostos 2017 de l'empresa (ACCID-CECOT)
- Programari gratuït interactiu dels Ràtios Sectorials 2014 (Luis Muñiz)
- RÀTIOS SECTORIALS 2014 Comptes anuals (balanç i comptes de resultats) de 166 sectors. 25 ràtios per cada sector (ACCID-UPF-BSM-RECC)
- Memòria normal
- Introducció a la filosofia del marge. Claus de la gestió del marge per maximitzar beneficis (Comissió de Comptabilitat de Gestió)
- Plantilla Memòria Pimes 2016
- Plantilla Memòria Abreujada 2016
- Determinación de las pérdidas computables para la reducción obligatoria de capital y para la disolución por pérdidas (BOICAC N°102 de 2015: Consulta 5) (Comissió Comptabilitat-Fiscalitat)
- Relació de consultes ateses el 2015 (ACCID)
- Codi d'Ètica per a Professionals de la Comptabilitat (versió catalana per: ACCID-CCJCC)
- L'obligació de conservació de la documentació comptable i els seus efectes sobre la normativa fiscal (Comissió Comptabilitat-Fiscalitat)
- Comentari tècnic sobre consulta ICAC Tractament comptable dels costos d'urbanització i del dret de superfície (BOICAC N°102/2015 Consulta 4)
- 10 errors clau en la negociació bancària (Joan Anton Ros Guasch)
- Comentario técnico sobre consulta ICAC. Fecha de efectos contables en un proceso de fusión entre sociedades de un grupo (BOICAC N°102/2015 Consulta 2). (Comisión Contabilidad-Fiscalidad)
- La nova normativa Comptable dels ens públics locals (Josep Viñas-Comissió Comptabilitat Pública)
- Tancament Comptable i fiscal per a les pimes - Revisió febrer 2016 (Manuel Rejón)
- Projecte de modificació del PGC PIMES i del PGC de 2007, de les Normes de Formulació de Comptes Consolidats de 2010 i del PGC d'entitats sense finalitats lucratives de 2011 (Comissió comptabilitat ACCID-CEC)
- Mejoras a introducir en la cuenta de pérdidas y ganancias (Subcomisión 2ª)
- Comentarios a la nueva ley del impuesto sobre sociedades y al proyecto de reglamento del impuesto sobre sociedades (Com. Comptabilitat i Fiscalitat)
- Anàlisi canvis règim econòmic de la nova Llei de Cooperatives de Catalunya (Com. Cooperatives)
- El despacho de nueva generación (Oriol López Villena)

- Aspectes clau del perfil emprenedor global (Ferran Lemus)
- Principales novedades de la Ley de Sociedades de Capital (Departamento Técnico del Col·legi de Censors Jurats de Comptes de Catalunya)
- Cierre contable fiscal para las Pymes (Manuel Rejón)
- La factura electrònica: una realitat de las administraciones (Comisión OSI-comisión conjunta CEC-ACCID)
- La fase final de migración a SEPA (Pere Brachfield)
- Efectos contables de la Ley de apoyo a los emprendedores (Ley 14/2013 de 27 de septiembre) (Anselm Constans)
- Impuesto sobre el valor añadido. Criterios de caja: Aspectos relevantes y contabilización (Gemma Palet y José Manuel Lizanda)
- El control presupuestario en las empresas editoriales (Nati Sánchez Aznar)
- El cuadro de mando: soporte de sistema de indicadores (Luis Muñiz)
- Capital humano: un intangible relevante durante la crisis (Joan Anton Ros Guasch)
- El ABC del Credit Manager (Joan Anton Ros Guasch)
- El nuevo impuesto sobre sociedades (Comisión Relaciones Contabilidad-Fiscalidad)
- Nuevas tablas de amortización (Jordi Baqués)

Per a consultar els documents relacionats [clica aquí](#)

ALTRES DOCUMENTS DE RECERCA ACCID

- Situació actual de l'ensenyament en Comptabilitat a Catalunya 2017 (Ester Oliveras)
- Estudio del sector agrícola en Cataluña a través de la Información Contable (M.A.Farreras, E.Rondós i P.Morera)
- El canvi d'escala: un revulsiu per a la sostenibilitat del cooperativisme agroecològic? (L'Aresta Cooperativa Agroecològica)
- La Planificació i l'ús d'indicadors de gestió en el sector hotelier a Catalunya (Nicole Kalemba)
- How to write a study case (Jordi Carrillo)
- Tesi de Màster (TM). Guia per a l'elaboració (Daniel Ferrer i Marc Oliveras)
- Com redactar un cas (Jordi Carrillo)
- Treball Final de Grau (TFG). Guia per a l'elaboració (Daniel Ferrer)
- Perspectives de la ciutadania de la RS corporativa de les empreses a Catalunya (F.Marimon i M.Alonso)
- Anàlisi de les relacions indirectes i les variables d'entorn en la cadena de valor del Quadre de Comandament Integral (Josep Llach Pagès)
- Detecting Accounting Fraud – The Case of Let's Gowex SA (Elena Helbig)
- Un altre finançament per a les empreses Cooperatives (Montserrat Sagarra)
- El método de estudio de casos en la investigación empírica en contabilidad (Maria J.Masanet Llodrà)
- Associació de Comptables de Catalunya (1924-1940) (Marc Amat)
- Análisis de las modificaciones estatutarias para adaptar el régimen de reembolso del capital social a las normas contables de las Cooperativas (Yolanda Montegut, Joan Josep González, Joseba Polanco y Ramon Bastida)

- Investigación en contabilidad en Cataluña: Diagnóstico de la situación actual y perspectivas (Soledad Moya, Diego Prior y Gonzalo Rodríguez)
- Efectes econòmics de la primera aplicació de les normes Comptables de les Cooperatives adaptades a la NIC 32 i la CINIIF 2 (Ramon Bastida i Lluís Carreras)
- Los indicadores no financieros como herramienta para la gestión de la empresa: análisis empírico en PYMES (Jordi Perramon)
- Efectos de la aplicación de las NIIF en el coste de capital de las empresas españolas (David Castillo Merino, Carlota Menéndez Plans y Neus Orgaz Guerrero)
- Análisis de la inversión empresarial catalana en China (Ana Beatriz Hernández)
- Indicadores de responsabilidad social de las organizaciones del ámbito de trabajo (Montserrat Llobet Abizanda)
- Percepciones de las cooperativas catalanas auditadas sobre el proceso de implementación de la NIC 32 en el capital social (Comisión Contabilidad de las Cooperativas)
- Aplicación de herramientas de la contabilidad de gestión en la administración local (Josep Viñas y Pilar Curós)
- Grado de Implantación del USALI en el sector hotelero de Cataluña (Lucia Clara Banchieri y Fernando Campa)
- El Impacto de la transición al nuevo PGC de las grandes empresas catalanas (M.Àngels Fitó, Francesc Gómez, Soledad Moya)
- El grado de implantación del CMI en las empresas catalanas (Lucía Clara Banchieri y Fernando Campa)

Per a consultar els documents relacionats [clica aquí](#)



Associació Catalana de Comptabilitat i Direcció
Edifici Col·legi d'Economistes de Catalunya 4a. Planta, Barcelona
Tel. 93 416 16 04 extensió 2019
info@accid.org
www.accid.org
[@AssociacioACCID](#)