

# **LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS A NIVEL LOCAL**

## **EXPERIENCIAS, COMPETENCIAS Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DE LOS CONTRATOS**



**Anne-Marie Reynaers, Carmen Navarro, Moneyba González Medina y José Rama**

**INAP**  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## FICHA CATALOGRÁFICA DEL INAP

La EXTERNALIZACIÓN de servicios públicos a nivel local : experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos / Anne-Marie Reynaers ... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2021. – 166 p. : tablas ; 21 cm. – (Colección Innap Investiga)

Bibliografía: p. 149-161

ISBN 978-84-7351-717-1 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-718-8 (formato electrónico). — NIPO 278-21-007-9 (formato papel). – NIPO 278-21-008-4 (formato electrónico)

1. Administración local. 2. Contratación externa. I. Reynaers, Anne-Marie. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España). III. Serie

352(460): 658.512.3

Primera edición: marzo 2021

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN 978-84-7351-717-1 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-718-8 (formato electrónico)

NIPO 278-21-007-9 (formato papel). – NIPO 278-21-008-4 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-4808-2021

Preimpresión: Editorial MIC

Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

*Voor Sophie,*

*A Marisa,*

*A Tití,*

*A Eva.*

## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	9
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	13
1.1. La externalización de los servicios públicos.....	13
1.2. La importancia de la calidad de la gestión de contratos.....	14
1.3. Planteamiento del estudio: la calidad de la gestión al nivel local español.....	17
1.4. Metodología del estudio: una comparación de casos múltiples.....	19
1.5. Plan del libro.....	22
<b>2. DEFINICIONES, EXPERIENCIAS Y CONDICIONES NECESARIAS</b> .....	23
2.1. Introducción.....	23
2.2. Definición de externalización de servicios públicos.....	23
2.3. La teoría detrás de la externalización.....	26
2.4. Experiencias internacionales.....	29
2.5. La importancia de la gestión de la externalización.....	32
2.6. Conclusión.....	33
<b>3. LA EXTERNALIZACIÓN EN ESPAÑA</b> .....	35
3.1. Introducción.....	35
3.2. Reformas del sector público en España.....	36
3.3. La calidad de los servicios públicos en España.....	37
3.4. La externalización en el nivel local: el caso español.....	43
3.5. La remunicipalización en España.....	48
3.6. Conclusiones.....	50

<b>4. EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN</b> .....	51
4.1. Introducción .....	51
4.2. La Ley de Contratos del Sector Público: un terremoto en la organización.....	53
4.3. Ralentización de los procesos de contratación.....	55
4.4. Disminución de la flexibilidad en la gestión de los contratos .....	57
4.5. Barreras de entrada para nuevas empresas .....	58
4.6. Ausencia de reconocimiento de la singularidad municipal .....	59
4.7. Conclusiones.....	61
<b>5. TRADICIÓN ADMINISTRATIVA Y DINÁMICAS EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL</b> .....	63
5.1. Introducción .....	63
5.2. Dinámicas en la organización municipal.....	65
5.3. La preparación del contrato .....	66
5.4. Colaboración y conflicto.....	66
5.5. Legislación versus gestión.....	68
5.6. Obstáculos a la innovación .....	70
5.7. Conclusiones.....	71
<b>6. LA INFLUENCIA DE LA POLÍTICA</b> .....	73
6.1. Introducción .....	73
6.2. Política y Administración: dos mundos diferentes en permanente interacción.....	76
6.3. Los cambios políticos como factor desestabilizador.....	79
6.4. El diseño de la estructura organizativa .....	81
6.5. Conclusiones.....	82
<b>7. LOS RECURSOS HUMANOS</b> .....	83
7.1. Introducción .....	83
7.2. Evolución del personal al servicio de las Administraciones locales .....	84
7.3. Falta de personal en la gestión de los contratos de servicios locales .....	87
7.3.1. Creciente carga de trabajo en el sector de la contratación pública.....	88
7.3.2. Debilidades del sistema de reclutamiento del personal .....	89
7.3.3. Resistencia al cambio y dificultad para innovar .....	92
7.4. Elevados costes.....	93
7.4.1. Costes de coordinación.....	93
7.4.2. Costes de gestión .....	94
7.4.3. Costes de seguimiento y control.....	95
7.4.4. Costes de innovación y de mejora de la calidad.....	96
7.5. Conclusiones.....	97

<b>8. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS</b> .....	101
8.1. Introducción .....	101
8.2. Mapa de las competencias y servicios municipales en España .....	102
8.3. Características singulares de los servicios dirigidos a las personas.....	105
8.4. Diferencias en la gestión en función de las características del servicio .....	106
8.5. Percepción sobre las capacidades de los gestores de los diferentes servicios .....	109
8.6. Reflejo de las características de los servicios en la especificidad de los contratos .....	111
8.7. Conclusiones.....	112
<b>9. EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL Y LA TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO</b> .....	115
9.1. Introducción .....	115
9.2. Aprendizaje intraorganizativo .....	117
9.3. Aprendizaje interorganizativo .....	118
9.4. El aprendizaje en el sector privado.....	120
9.5. Disminución de las oportunidades de intercambio .....	121
9.6. Ausencia de mecanismos formales de capitalización del conocimiento.....	123
9.7. Conclusiones.....	125
<b>10. LA FORMACIÓN DE LOS GESTORES PÚBLICOS</b> .....	127
10.1. Introducción .....	127
10.2. Limitaciones en la oferta de formación .....	129
10.3. Falta de formación de gestión .....	132
10.4. Deficiencias en la formación ofertada .....	134
10.5. Formación demandada.....	135
10.6. Conclusiones.....	136
<b>11. CONCLUSIONES</b> .....	139
11.1. Introducción .....	139
11.2. La calidad de la gestión de contratos .....	140
11.3. Factores que influyen en la gestión de los contratos.....	142
11.3.1. La legislación .....	144
11.3.2. Las dinámicas en la administración municipal y la tradición administrativa ..	145
11.3.3. La influencia política .....	145
11.3.4. Los recursos humanos.....	145
11.3.5. Las características de los servicios contratados .....	146
11.3.6. El aprendizaje organizacional y la transferencia de conocimiento .....	146
11.3.7. La formación .....	147
11.4. Reflexiones finales.....	147

**12. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES**..... 149

Anexo 1. Características de los casos y entrevistados..... 161

Anexo 2. Códigos y cargo de los entrevistados ..... 162

Anexo 3. Guion de la entrevista..... 162

Anexo 4. Árbol de códigos..... 164