

“La gestió directa dels serveis públics locals a través d’una societat mercantil municipal: avantatges i inconvenients.”

**Montserrat Mayolas i Muns (mmayolasm@uoc.edu)**

**Juny 2017**

**Treball Final de Grau**

**Àmbit d’especialització: Direcció General**

**Memòria final**



## Index

Resum.....	5
Abstract .....	5
INTRODUCCIÓ .....	6
Justificació .....	6
Objectiu i abast .....	7
Planificació .....	8
Contingut.....	8
1 SERVEIS PÚBLICS MUNICIPALS (FORMES DE GESTIÓ).....	8
1.1 Gestió directa i ens instrumentals.....	9
1.2 Gestió indirecta .....	9
2 MODALITATS DE GESTIÓ DELS MUNICIPIS DE LA PROVÍNCIA DE BARCELONA.....	10
2.1 Gestió Directa.....	11
2.2 Gestió Indirecta .....	11
3 GESTIÓ DIRECTA A TRAVÉS D'UNA SOCIETAT MERCANTIL MUNICIPAL .....	12
3.1 Concepte .....	12
3.2 Òrgans de govern .....	13
3.3 Contractació de personal, obres i serveis .....	13
3.4 Prestació de serveis per part d'una societat mercantil municipal .....	14
3.5 Avantatges i inconvenients .....	14
3.5.1 Fiscalitat. ....	15
3.5.2 Benefici industrial.....	17
3.5.3 Costos de transacció.....	18
3.5.4 Economies d'escala .....	18
3.5.5 Cànon d'explotació dels serveis públics.....	19
3.5.6 El know-how .....	20

4	LEGISLACIÓ APLICABLE PER CANVIAR EL SISTEMA DE GESTIÓ .....	21
5	CONCEPTE D'EFICIÈNCIA .....	21
6	DISTRIBUCIÓ DE SOCIETATS MUNICIPALS PROVÍNCIA DE BARCELONA .....	21
7	GUSAM: l'empresa municipal de l'Ajuntament d'Arenys de Munt.....	23
7.1	Els serveis .....	24
7.1.1	Cicle integral de l'aigua .....	24
7.1.2	Deixalleria.....	25
7.1.3	Neteja d'edificis municipals.....	26
7.1.4	Escola Bressol Municipal .....	27
7.2	La gestió directa suposa un estalvi econòmic respecte a la indirecta .....	28
7.3	Evolució de la plantilla i els resultats econòmics .....	29
7.4	Costos indirectes .....	31
7.5	Organigrama i organització .....	31
7.6	Satisfacció dels <i>stakeholders</i> .....	32
8	IMPLICACIONS ÈTIQUES I SOCIALS.....	33
9	CONCLUSIONS .....	34
10	VALORACIÓ .....	36
11	AUTOAVALUACIÓ.....	36
12	REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES .....	37

## **Resum**

La finalitat d'aquest treball és aprofundir en la gestió dels serveis públics quan es presten a través d'una societat mercantil municipal. La crisi econòmica, encara no superada, ha fet que les administracions locals hagin patit un dèficit d'ingressos i un augment de les despeses. Per contrarestar-ho cal trobar alternatives que, o bé augmentin els ingressos, o bé disminueixin les despeses. El present treball ofereix l'experiència viscuda en el municipi d'Arenys de Munt, on s'ha aprofitat la finestra d'oportunitat que suposa tenir una societat mercantil municipal per encarregar-li la gestió directa de diversos serveis públics, amb èxit.

El treball es divideix en tres parts principals. A la primera part s'exposen les diferents modalitats que ofereix la legislació actual per a gestionar els serveis públics, endinsant-se en la fórmula concreta de la prestació de serveis a través d'una empresa mercantil municipal. La segona part analitza quins avantatges i quins inconvenients ofereix aquest sistema de gestió, en comparació amb la gestió indirecta a través d'empreses privades. La tercera part es centra en l'experiència viscuda a Arenys de Munt, concretament en la seva societat municipal GUSAM, que ha passat de ser una empresa de gestió urbanística a gestionar el cycle integral de l'aigua, la deixalleria municipal, l'escola bressol, la neteja d'edificis i l'aula de formació d'adults.

Aquesta modalitat de gestió que s'analitza ofereix garanties de viabilitat i eficiència àmpliament contrastades a grans poblacions, que disposen de pressupostos generosos, però no és un sistema emprat habitualment en poblacions de mida més reduïda.

Aquest treball ofereix les dades d'una experiència real en la que s'evidencia que una bona gestió pública també és possible en municipis petits, amb proximitat al ciutadà i als propis empleats que realitzen els serveis i generant una alta eficiència econòmica.

### Paraules clau:

Municipalitzar, remunicipalització, serveis públics locals, gestió directa, gestió indirecta, societat mercantil municipal.

## **Abstract**

The purpose of this project is to improve the management of public services when provided through a local trading company. The economic crisis, which has not yet been overcome, has led local administrations to have suffered a deficit of income and an increase in expenditure. To counteract it we should find alternatives that either increase incomes or reduce expenses. This paper offers the experience lived in a small town called Arenys de Munt, where it has taken advantage of the window of opportunity of having a municipal mercantile society to entrust the direct management of several public services successfully.

The present project is divided into three main parts. The first part presents different modalities offered by the current legislation to manage public services, focusing on the provision of services through a municipal trading company. The second part analyses the advantages and disadvantages of this management system, compared to indirect management through private companies. The third part focuses on the experience in Arenys de Munt, particularly in the municipal company called GUSAM, which has gone from being a land management company to manage the urban water cycle, municipal recycling point, kindergarten, cleaning of municipal buildings and classrooms training for adults.

This management modality offers broadly contrasted viability and efficiency in large populations with high budgets but it is not a system commonly used in small populations. This paper offers data of a real experience in which it is evident that a good public management is also possible in small municipalities, with good treatment for the citizen and the own employees, generating a high economic efficiency.

### Keywords:

Municipalisation, remunicipalisation, local public services, direct management, indirect management, municipal trading company.

## INTRODUCCIÓ

**Els serveis públics locals són essencials atès que satisfan necessitats bàsiques i indispensables als usuaris**, com ara : la recollida de residus, l'abastament domiciliari d'aigua potable o la neteja viària, per anomenar-ne alguns. Totes les persones som usuàries d'algun dels serveis que les administracions locals estan obligades a prestar a la col·lectivitat. La prestació d'aquests serveis pot ser gestionada de manera directa o indirecta. En la modalitat de gestió directa, l'ens local titular del servei el gestiona amb mitjans propis: n'exerceix la direcció, organització, execució i control; en canvi, en la modalitat indirecta és una organització independent qui realitza la gestió o hi col·labora intensament (normalment es tracta d'empreses expertes en el servei, amb les que la corporació local estableix un acord regulat mitjançant un contracte).

Durant molts anys s'ha imposat la gestió indirecta, a través de diferents fórmules de col·laboració publicoprivada. Darrerament, però, **són molts els municipis que s'han plantejat una "remunicipalització"**. Aquest concepte significa la recuperació de la gestió directa dels serveis, en detriment de la gestió indirecta.

La majoria d'estudis que existeixen o que s'han pogut trobar conclouen que la gestió directa dels serveis públics locals és més eficient i més barata que la privada. Alhora, però, hi ha opinions d'experts que defensen que si els ens locals s'han mostrat ineficients en el control i direcció de les empreses privades concessionàries, difícilment podran ser eficients en la gestió dels serveis públics.

Atenent a què els processos de canvi en les administracions públiques locals són lents i feixucs, cal assegurar-se bé abans d'iniciar un canvi d'aquestes dimensions. És per això que les corporacions locals cerquen experiències semblants en altres municipis abans de posar en marxa la maquinària que els portarà a "remunicipalitzar" algun servei.

Són moltes les preguntes que sorgeixen i les incerteses que es generen. **Aquest treball pretén analitzar diferents aspectes de la gestió directa dels serveis públics i veure si presenta avantatges respecte a l'altra sistema de gestió.**

## Justificació

Amb independència de l'enfocament polític, **la Constitució Espanyola exigeix que l'execució de la despesa pública respongui als criteris d'eficiència i economia**. És per això que la forma de gestionar els serveis públics ha de respondre al principi d'eficiència. **Per garantir l'eficiència econòmica cal demostrar que un sistema de gestió presenta avantatges econòmics respecte a l'altre sistema**. I aquest és un aspecte que és difícil de demostrar i sobre el que existeix en l'actualitat un intens debat, moltes opinions i alguns estudis acadèmics. És una qüestió que, a banda d'absoluta actualitat, té un abast internacional. Ciutats de la importància de París o Berlín han capgirat les concessions que tenien a empreses privades i han tornat a la gestió directa un servei municipal de tanta importància com és l'abastament d'aigua. Altres ciutats espanyoles, com Barcelona o Valladolid, estan embrancades en recuperar la municipalització també d'aquest servei. La ciutat castellana de León va remunicipalitzar l'any 2013 la neteja viària i la recollida d'escombraries. En tots els casos ha estat necessari recolzar aquests canvis amb un estudi econòmic que en demostrï la major eficiència a través de la gestió directa.

La realitat, però, és que més d'un 80% de la gestió de l'aigua a Catalunya segueix estant en mans privades. Els arguments a favor de la privatització són diversos: major especialització de les empreses, major capacitat de finançament per a portar a terme inversions costoses, aprofitament de les economies d'escala, etc.

**El meu interès personal per a aquest tema sorgeix arran de la meva ocupació laboral actual**. Treballo com a gerent a l'empresa municipal de l'Ajuntament d'Arenys de Munt (Gestió Urbanística i Serveis Arenys de Munt, SA), en endavant GUSAM. Aquesta societat mercantil, de capital 100% públic, es va constituir l'any 2003 per a desenvolupar el Pla General

d'Ordenació Urbanística (PGOU). Tot i que els estatuts i el nom de la societat preveien la gestió de serveis públics, durant el període 2003-2010 la societat únicament va dedicar-se a la gestió urbanística. Amb la consolidació de la crisi econòmica es van aturar tots els projectes urbanístics i la societat va estar a punt de ser dissolta.

L'equip de govern format després de les eleccions municipals de maig de 2011 va decidir donar un nou impuls a l'empresa municipal optant per la "remunicipalització" de serveis públics que s'estaven prestant en modalitat de gestió indirecta, és a dir, a través d'empreses privades. **En els darrers 5 anys (2011-2016) s'han canviat a gestió directa diversos serveis: aigua i clavegueram, neteja d'edificis, escola bressol, deixalleria i formació d'adults.**

En el transcurs d'aquest últim any hi ha hagut diversos Ajuntaments que s'han adreçat a GUSAM, SA per treure'n l'entrellat sobre quin és el millor mètode de gestió dels serveis públics, sobretot en municipis petits. Cerquen resposta respecte als avantatges i inconvenients d'aquest tipus de gestió. He anat elaborant, durant aquest temps, un inventari d'aspectes positius i negatius, basats en l'experiència viscuda, però m'agradaria molt aprofundir en aquest tema que ara mateix és de molta actualitat però que presenta moltes incerteses.

Des del moment en què diversos Ajuntaments han cercat consell i evidències i que la literatura que s'ha trobat sobre aquest tema no ofereix proves clares sobre quin sistema de gestió és més eficient en municipis petits (menys de 20.000 habitants), es creu que es generen nous coneixements que poden ser d'interès en aquest sector.

L'autor Baltasar Gracián afirma, en una de les seves màximes: "Tot el que és favorable, fer-ho per si mateix; tot el que és odiós, per tercers". Aquest treball pretén aportar arguments concrets i específics envers els dos tipus de gestió dels serveis públics que permetin arribar a conclusions clares.

## Objectiu i abast

L'objectiu d'aquest treball és, doncs, **conèixer si la gestió directa d'un servei públic resulta més avantatjosa que la gestió indirecta**, concretament en municipis petits (menys de 20.000 habitants). L'abast inclou l'anàlisi teòric dels diferents factors que influeixen la gestió dels serveis públics locals: organització del servei, estudi econòmic, fiscalitat, recursos humans, eficiència del sector públic i el sector privat, el *know-how*, les economies d'escala, les inversions...

Per respondre a l'objectiu, es plantegen unes preguntes principals i unes altres de secundàries:

### Preguntes principals

- Quins avantatges i quins inconvenients té la gestió directa? I la indirecta?
- La gestió directa suposa un estalvi econòmic respecte a la indirecta?

### Preguntes secundàries

- Quines són les diferents modalitats de gestió per a prestar aquests serveis?
- Quina és la modalitat de gestió més emprada en els municipis de menys de 20.000 habitants de la demarcació de Barcelona?
- Com es gestionen els serveis en cadascuna de les modalitats? Quines són les diferències?
- Les empreses privades són més eficients que les empreses públiques?

S'han escollit aquestes preguntes principals perquè són les que es plantegen les corporacions locals de municipis petits davant la possibilitat de revertir la concessió d'un servei i tornar-lo a la gestió pública. **Es tracta d'una decisió que és més empresarial que política** i cerquen conèixer els avantatges i inconvenients que genera.

## Planificació

La planificació establerta per al desenvolupament d'aquest treball es mostra en el gràfic 1.

Gràfic 1. Planificació treball

Planificació temporal TFG					Març 2017				Abril 2017					Maig 2017				Juny 2017				
ID	Part a realitzar	Inici	Final	Durada en dies	5	12	19	26	2	9	16	23	30	7	14	21	28	4	11	18	29	
1	Elecció del tema, justificació i recollida de fonts d'informació. Presentació activitat 1.	04/03/17	12/03/17	9	■																	
2	Plantejament de les preguntes i hipòtesis i cerca d'informació. Presentació activitat 2.	13/03/17	28/03/17	16		■	■	■														
3	Ampliar la cerca d'informació, analitzar-la i escollir la que s'utilitzarà. Iniciar l'estudi empíric. Presentació de l'activitat 3.	29/03/17	12/04/17	15					■	■												
4	Plasmar els avantatges i inconvenients de cada sistema de gestió a la memòria del treball. Presentació activitat 4.	13/04/17	28/04/17	16						■	■	■										
5	Redactar l'apartat de conclusions. Presentació activitat 5.	29/04/17	13/05/17	15									■	■	■							
6	Tancar la redacció de la memòria final. Presentació activitat 6.	14/05/17	06/06/17	24											■	■	■	■	■	■		
7	Defensa del treball. Presentació activitat 7.	07/06/17	29/06/17	23																	■	■

## Contingut

### 1 SERVEIS PÚBLICS MUNICIPALS (FORMES DE GESTIÓ)

El concepte jurídic de servei públic és difícil de precisar. Duguit, jurista francès especialitzat en Dret públic, el defineix així: "el servei públic és tota activitat quin compliment ha de ser regulat, assegurat i fiscalitzat pels governants, perquè el seu compliment és indispensable per a la realització i el desenvolupament de la interdependència social, i de tal natura que no pot ser assegurada completament més que per la intervenció de la força governant" (1911, II, p. 62).

L'activitat prestacional o de servei públic és l'activitat mitjançant la qual l'Administració dispensa determinades prestacions materials als ciutadans (per exemple: el servei d'aigües, la neteja viària, el transport urbà, etc.)

Per poder prestar un servei públic local, cal una organització que s'encarregui del servei. Aquesta organització ha d'estar vinculada a l'ens local mitjançant una fórmula jurídica determinada. És la combinació d'aquests dos elements –tipus d'organització i fórmula jurídica– la que ens condueix al concepte "formes de gestió". Aquest concepte, doncs, fa referència a una gamma de possibilitats d'organització i règim jurídic dels serveis públics que va començar a utilitzar-se després de la Primera Guerra Mundial.

Quan una Entitat Local pren la decisió d'implantar o constituir un determinat servei públic, assumeix la responsabilitat de realitzar directa o indirectament l'activitat prestacional. Al mateix temps, ha de determinar quina modalitat de gestió utilitzarà, d'entre totes les possibles que s'ajustin a l'ordenament jurídic. **Cada forma de gestió ofereix característiques més o menys diferenciades, però en totes elles hi ha uns elements comuns**, que són inherents a la noció de Servei Públic Local:

- L'activitat prestacional, que és la producció de béns i serveis per a la satisfacció de necessitats col·lectives.
- La titularitat de l'activitat, significa que l'ens local assumeix la responsabilitat de l'activitat amb regularitat i continuïtat. Aquesta titularitat exigeix un acte formal



d'implantació del servei i comporta un conjunt de poders irrenunciables sobre el servei que es tracti.

L'elecció de la modalitat de gestió correspon, doncs, a criteris legals i d'eficiència i qualitat. Es tracta d'una decisió autònoma que, lògicament, podrà patir modificacions al llarg de la vida del servei. L'ens local disposa d'un divers mostrari de fórmules per a portar a terme les prestacions de serveis. A continuació es procedeix a analitzar les característiques diferencials de les dues grans modalitats, que la legislació anomena formes directes i indirectes de gestió.

### 1.1 Gestió directa i ens instrumentals

En la modalitat directa, l'administració titular del servei porta a terme la gestió amb la seva pròpia organització o mitjançant una organització diferenciada però totalment dependent d'ella. És a dir, gestiona els serveis amb mitjans propis i la seva voluntat és l'única que compta, de manera que assumeix totalment el risc econòmic i respon íntegrament dels resultats.

En aquest sentit, el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals indica en el seu article 41 que: "Se entenderá por gestión directa la que para prestar los servicios de su competencia realicen las Corporaciones Locales por sí mismas o mediante Organismo exclusivamente dependiente de ellas".

És la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (en endavant LBRL), la que estableix (article 85.2) que els serveis públics de competència local hauran de gestionar-se de la forma més sostenible i eficient d'entre les enumerades a continuació:

- A) Gestió directa.
  - a. Gestió per la pròpia Entitat Local. En aquest supòsit, l'ens titular assumeix la gestió sense cap intermediació. Utilitza funcionaris i/o personal laboral de la pròpia plantilla. És la forma directa *stricto sensu*, coneguda com a forma directa simple.
  - b. Organisme autònom local.
  - c. Entitat pública empresarial local.
  - d. **Societat mercantil local, de capital social íntegrament públic.**

En els organismes autònoms, entitats públiques empresarials i societats mercantils de capital íntegrament públics (lletres b, c i d), existeix una organització amb personalitat jurídica i certa autonomia, sempre limitada per la dependència total i exclusiva de l'Entitat Local. Es tracta de modalitats de gestió descentralitzades, però dependents. Es consideren, doncs, Ens instrumentals.

El mateix article de la LBRL estableix que només podran fer-se ús de les formes previstes a les lletres c) i d) quan quedi acreditat mitjançant memòria justificativa que resulten més sostenibles i eficients que les formes disposades a les lletres a) i b), per al que caldrà tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió.

- B) Gestió indirecta (aquesta modalitat s'analitza a l'apartat següent 1.2)

### 1.2 Gestió indirecta

En la modalitat indirecta, una persona física o jurídica col·labora amb l'Entitat Local en la gestió del servei, de manera que assumeix total o parcialment la responsabilitat dels resultats i el risc econòmic. Aquesta col·laboració es vehicula, jurídicament, mitjançant un contracte. És per això que la gestió indirecta es considera una modalitat contractual, regulada per la normativa vigent de contractes de gestió de serveis públics. Tanmateix, i atès que la seva principal característica és de col·laboració amb una organització independent de l'Entitat Local, es tracta d'una modalitat de gestió totalment descentralitzada.

La forma més tradicional de gestió indirecta dels serveis públics és la concessió. La història de l'economia ens indica que el pensament liberal era contrari a la intervenció del poder públic en l'economia i que no considerava l'Administració pública una organització adequada per produir béns i serveis. Per aquest motiu, quan sorgeixen els primers serveis, amb l'Estat del benestar, la seva gestió va encomanar-se a empreses a través de la figura de la concessió i d'altres de semblants que van anar sorgint.

La contractació externa és, doncs, una forma de privatitzar en la que les autoritats locals mantenen la titularitat i la responsabilitat última de la provisió de serveis públics però la producció la realitzen agents externs.

És la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, en el seu capítol III la que regula els contractes de gestió dels serveis públics. Les diferents modalitats, són:

- a) Concessió, en la que l'empresari gestionarà el servei al seu risc i ventura.
- b) Gestió interessada, en la que l'Administració i l'empresari que resulti adjudicatari del contracte, participaran dels resultats de l'explotació del servei en la proporció que s'estableixi en el contracte.
- c) Concert, amb persona natural o jurídica que vingui realitzant prestacions anàlogues a les que constitueixen el servei públic del que es tracta, a canvi d'una prestació econòmica determinada.
- d) Societat d'economia mixta, en la que s'atorga la gestió del servei a una societat formada per la pròpia Entitat Local, juntament amb altres persones naturals o jurídiques, en major o menor proporció.

En l'actualitat del món local, pràcticament només s'articulen dues de les modalitats citades: la concessió i l'empresa mixta. Precisament aquesta darrera es considera força avantatjosa per gestionar serveis locals (sobretot per a aquells que requereixen d'importants aportacions de capital i/o una gestió complexa especialitzada). L'empresa mixta, doncs, aprofita avantatges de la gestió privada com són l'agilitat i l'eficiència, alhora que assegura un major control de la direcció pública que en la concessió.

## 2 MODALITATS DE GESTIÓ DELS MUNICIPIS DE LA PROVÍNCIA DE BARCELONA

Una vegada conegudes les dues modalitats principals de gestió dels serveis públics (directa i indirecta), és important conèixer quines són les modalitats de gestió que s'empren a les localitats de Catalunya i més concretament a la demarcació de Barcelona, i quina és la seva evolució.

La informació relativa a l'estadística de com gestionen els serveis públics locals les diferents poblacions de la demarcació de Barcelona s'ha obtingut de la Diputació. Es tracta de dades que són públiques i que poden consultar-se a través de la seva web<sup>1</sup>. Concretament, s'ha extret la informació dels "Cercles de comparació intermunicipal", que són documents de periodicitat anual de l'àmbit de la prestació i gestió dels serveis municipals que serveixen per: mesurar, comparar i avaluar resultats mitjançant uns indicadors comuns consensuats, així com per intercanviar experiències i impulsar la millora dels serveis.

Amb les dades que s'han recollit, s'han elaborat aquestes taules i gràfiques, presentant la informació per serveis ja que precisament les característiques de cada servei influeixen en l'elecció de la modalitat de gestió.

---

<sup>1</sup> [www.diba.cat](http://www.diba.cat)

## 2.1 Gestió Directa

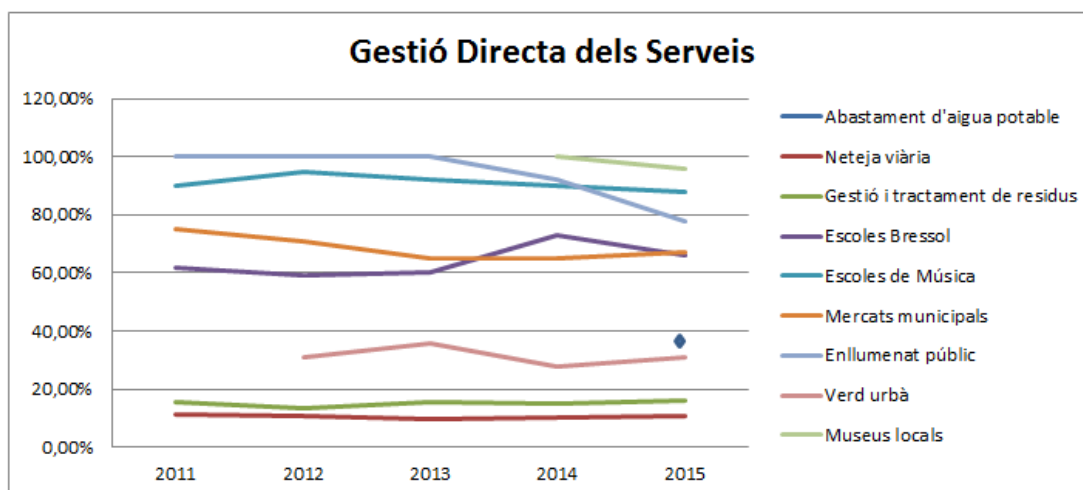
A la taula 1 es poden veure quins són els serveis que hi ha més tendència a gestionar-se directament i quins no. En un percentatge molt alt **es gestionen de manera directa: les escoles de música, l'enllumenat públic i els museus locals**. Amb uns percentatges més baixos es troben serveis com: **escoles bressol i mercats municipals**.

Taula 1. Gestió directa

Servei	2011	2012	2013	2014	2015
Abastament d'aigua potable					37,00%
Neteja viària	11,00%	10,60%	9,40%	9,90%	10,50%
Gestió i tractament de residus	15,50%	13,50%	15,60%	14,70%	16,00%
Escoles Bressol	62,00%	59,00%	60,00%	73,00%	66,00%
Escoles de Música	90,00%	95,00%	92,00%	90,00%	88,00%
Mercats municipals	75,00%	71,00%	65,00%	65,00%	67,00%
Enllumenat públic	100,00%	100,00%	100,00%	92,00%	78,00%
Verd urbà		30,80%	35,70%	27,70%	31,10%
Museus locals				100,00%	96,00%

Font: elaboració pròpia

Gràfic 2. Gestió directa dels serveis



Font: elaboració pròpia

## 2.2 Gestió Indirecta

Com es pot apreciar a la taula 2, hi ha serveis que es gestionen **indirectament** de manera molt majoritària, com són: **l'abastament d'aigua potable, la neteja viària, la gestió i tractament de residus i el verd urbà**.

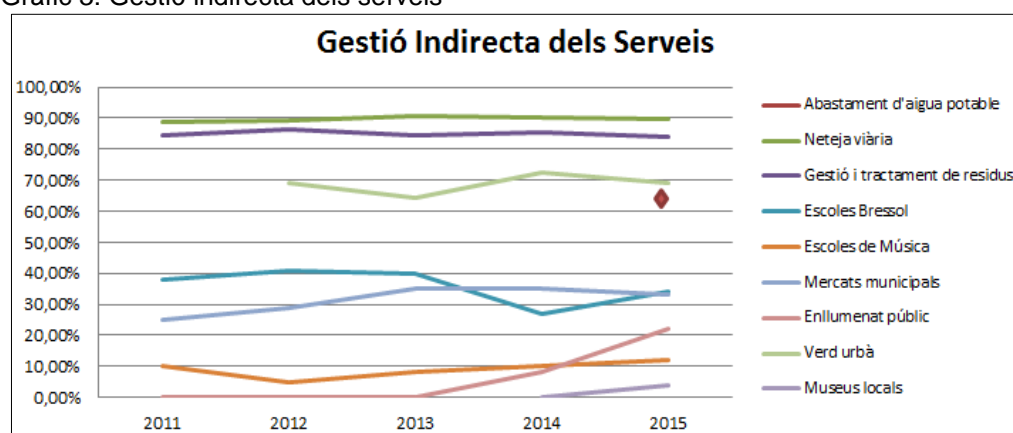
S'ha de tenir en compte que els municipis que participen en els "Cercles de comparació intermunicipal" es caracteritzen per tenir una població superior a 15.000 habitants. Els municipis més petits compten amb menys recursos personals i no acostumen a participar en aquests programes que requereixen de registres de dades estadístiques.

Taula 2. Gestió Indirecta

Servei	2011	2012	2013	2014	2015
Abastament d'aigua potable					63,00%
Neteja viària	89,00%	89,40%	90,60%	90,10%	89,50%
Gestió i tractament de residus	84,50%	86,50%	84,40%	85,30%	84,00%
Escoles Bressol	38,00%	41,00%	40,00%	27,00%	34,00%
Escoles de Música	10,00%	5,00%	8,00%	10,00%	12,00%
Mercats municipals	25,00%	29,00%	35,00%	35,00%	33,00%
Enllumenat públic				8,00%	22,00%
Verd urbà		69,20%	64,30%	72,30%	68,90%
Museus locals				0,00%	4,00%

Font: elaboració pròpia

Gràfic 3: Gestió indirecta dels serveis



Font: elaboració pròpia

Pel que fa a l'evolució d'aquestes tendències no s'aprecien grans variacions al llarg dels anys. La informació obtinguda ens indica que la gestió de les Escoles de Música té una tendència evolutiva a gestionar-se de manera indirecta en els darrers anys. És el mateix que passa amb l'enllumenat públic i la gestió dels Mercats Municipals. En canvi la Gestió i Tractament de Residus té una tendència evolutiva que ha remuntat cap a la gestió directa en el darrer any.

### 3 GESTIÓ DIRECTA A TRAVÉS D'UNA SOCIETAT MERCANTIL MUNICIPAL

Després de copsar les diferents modalitats de gestió dels serveis públics, així com quines són les formes de gestió més emprades a les localitats de la demarcació de Barcelona, aquest treball es centra en l'anàlisi d'una de les formes concretes de gestió directa: **la societat mercantil local, de capital social íntegrament públic.**

#### 3.1 Concepte

Una societat mercantil municipal és una empresa constituïda amb capital íntegrament públic. Estan previstes, com ja s'ha recollit a l'apartat 1.1, a l'article 85 de la LBRL, com una forma de gestió directa dels serveis públics i també a la legislació sobre hisendes locals. Aquest tipus de societats actuen conforme al Dret mercantil i ha de constar, a la seva escriptura, tant el capital social desemborsat per l'Administració, com la forma de constituir el Consell d'Administració i la determinació d'aquells que tinguin dret a emetre vot representant el capital social.

Una societat mercantil municipal, doncs, **es regeix pel Dret Privat**, és a dir, té personalitat jurídica privada, no té pressupost limitatiu i està sotmesa al Pla General de Comptabilitat del

Sector privat. Els seus comptes s'integren en el Compte general de l'Ens principal i es rendeixen conjuntament. Es tracta, per tant, d'una societat en règim d'empresa privada i normativa mercantil.

Si bé està subjecte al règim jurídic privat, Maria Petra Sáiz, Interventora de l'Administració local, especifica que ho està "excepte en allò pel qual li és d'aplicació la normativa pressupostària, comptable, de control financer, de control d'eficàcia o de contractació, independentment de la forma jurídica que adopti, que serà en tot cas de societat anònima o de responsabilitat limitada."

Actualment, la creació (per part d'una entitat local), d'entitats dependents, està condicionada al compliment d'una sèrie de requisits que poden resumir-se en:

- a. Si l'Ens local es troba en situació d'equilibri o superàvit pressupostari té llibertat per constituir Ens dependents o per realitzar aportacions patrimonials o operacions anàlogues en societats mercantils locals.
- b. Si l'Ens local presenta dèficit, té aprovat un pla econòmic-financer o té un pla d'ajust, la regla general és que no podran constituir Ens dependents o realitzar aportacions patrimonials o operacions anàlogues en societats mercantils locals, durant la vigència dels plans.

### 3.2 Òrgans de govern

La societat mercantil local està regulada també als articles 85.2.a.d i 3 i 85.ter de la LBRL, als articles 255 a 257 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant LMRLC), i als articles 211 a 226 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (en endavant ROAS).

Pel que fa a la descripció i organització dels seus òrgans de govern, la trobem (a part de les normatives citades anteriorment), en el text refós de la Llei de Societats de Capital. Així, a l'igual que una societat mercantil de capital privat, l'òrgan superior de govern és la Junta General, formada pels socis accionistes. Atès que es tracta de societats mercantils municipals, els accionistes són els representants del Ple de l'Ajuntament.

Tanmateix, el Consell d'Administració i la Gerència són els òrgans d'administració i direcció de l'empresa, respectivament.

### 3.3 Contractació de personal, obres i serveis

D'una banda, i pel que fa a la contractació del personal, les societats mercantils públiques estan subjectes al dret privat. És per això, que si no hi ha un conveni laboral propi de la societat, les relacions laborals amb els treballadors es regeixen per l'Estatut dels treballadors, així com pels diferents convenis col·lectius i/o sectorials.

Segons s'estableix en els articles citats anteriorment de la LMRLC i del ROAS, **el personal d'aquest tipus de societats no adquireix en cap cas la condició de funcionari i té caràcter de laboral**. En la seva selecció, però, **han de regir els principis d'igualtat, publicitat, capacitat i mèrit**, al tractar-se de personal del sector públic.

La gerència, serà designada per la Junta General de la societat.

D'altra banda, i pel que fa referència a l'adquisició de béns i serveis i a l'execució d'obres, han de sotmetre's a procediments que s'adaptin als principis de publicitat i concurrència propis de la contractació administrativa, segons s'estableix a l'article 257.3 de la LMRLC.

En l'afirmació de Fermín Vallecillo Moreno, Interventor de l'Administració local i Funcionari d'Habilitació Estatal de categoria superior s'hi pot trobar una bona definició del que ha de ser una prestació de serveis a través d'una societat mercantil municipal:

*“Una empresa pública se constituye con objeto de prestar un servicio público concreto de una forma ágil y compatible con el tráfico mercantil, pero eso no implica que no estén sujetas, en determinados aspectos, a unos principios de publicidad y concurrencia mínima, tanto en la contratación de obras y suministros como en la selección de su personal y a un control sobre la misma —aunque sea a posteriori— pues en todo momento están manejando fondos públicos.”*

### 3.4 Prestació de serveis per part d'una societat mercantil municipal

Per tal que un Ajuntament pugui delegar o encarregar a una societat mercantil municipal la gestió d'un servei, cal que l'Ajuntament sigui el titular d'aquest servei. És a dir, cal que es tracti d'un servei públic competència de l'entitat delegant. Alhora, cal que es compleixin els requisits que s'estableixen a l'article 24.6 del TRLCSP:

*“Els ens, organismes i entitats del sector públic, podran ser considerats mitjans propis i serveis tècnics d'aquells poders adjudicadors per als que realitzin la part essencial de la seva activitat quan aquets ostentin sobre els mateixos un control anàleg al que puguin exercir sobre els seus propis serveis. **Si es tracta de societats, a més, la totalitat del seu capital haurà de ser de titularitat pública.***

*S'entendrà que els poders adjudicadors ostenten sobre un ens, organisme o entitat un control anàleg al que tenen sobre els seus propis serveis si els poden conferir encomanes de gestió que siguin d'execució obligatòria per a ells d'acord amb instruccions fixades unilateralment per l'encomanant i la retribució del qual es fixi per referència a tarifes aprovades per l'entitat pública de la que depenguin.*

***La condició de mitjà propi i servei tècnic de les entitats que compleixin els criteris esmentats en aquest apartat s'hauran de reconèixer expressament per la norma que les creï o pels seus estatuts, que hauran de determinar les entitats respecte de les quals es té aquesta condició i precisar el règim de les encomanes que se'ls puguin conferir o les condicions en què podran adjudicar-les-hi contractes, i determinarà per a elles la impossibilitat de participar en licitacions públiques convocades pels poders adjudicadors dels que siguin mitjans propis, sense perjudici de que, quan no concorrin cap licitador, se'ls pugui encarregar l'execució de la prestació objecte d'aquestes licitacions”.***

Per tant, perquè una societat mercantil municipal pugui prestar un servei públic per a una corporació local, haurà de complir els requisits següents:

- Que la totalitat del capital de la societat (100%) sigui de titularitat pública.
- Tenir la condició de mitjà propi i servei tècnic de l'Ens local del qual depengui. Per tenir-la, cal que aquesta condició es reculli en els estatuts societaris i que l'empresa pública realitzi la part essencial de la seva activitat per al Poder Adjudicador. És a dir, que l'activitat principal de la societat pública ha de ser la prestació de serveis per a la seva administració.
- Constar en el seu objecte social (en els estatuts de la societat) l'activitat o activitats que es volen desenvolupar.
- Tenir l'encàrrec de gestió (del servei o serveis) aprovat pel Ple de la corporació local.
- Idoneïtat de l'empresa pública per executar l'encomana de gestió. En aquest sentit, ha de disposar del personal i mitjans materials i tècnics necessaris per a poder executar l'encàrrec.

### 3.5 Avantatges i inconvenients

Són diversos els avantatges i els inconvenients de prestar els serveis mitjançant encàrrecs a una societat mercantil pública. A continuació s'analitzen els que es consideren de més rellevància.



### 3.5.1 Fiscalitat.

**La fiscalitat es presenta com un clar avantatge de la gestió directa a través d'una societat mercantil municipal.** Cal posar especial èmfasi en dos impostos: l'Impost sobre societats (IS) i l'Impost sobre el Valor Afegit (IVA).

Impost sobre societats. Les societats mercantils públiques són subjecte passiu de l'Impost sobre societats, segons s'estableix a l'article número 7 del RDL 4/2004 del Text Refós de l'Impost sobre societats (en endavant TRLIS), al ser persones jurídiques. La base imposable de l'impost, doncs, es determinarà (igual que en el cas de les societats de caràcter privat), mitjançant la realització d'una sèrie d'ajustos al resultat comptable obtingut aplicant els criteris del Pla General de Comptabilitat General d'Empreses. La quota tributària serà el resultat d'aplicar a la base imposable obtinguda el tipus de tributació aplicable a la societat.

No obstant això, i a diferència de les societats mercantils privades, **l'article 34.2 del TRLIS, estableix una bonificació específica per prestació de serveis públics** de competència local.

- ***Tendrá una bonificación del 99 por ciento la parte de cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas de la prestación de cualquiera de los servicios comprendidos en el apartado 2 del artículo 25 o en el apartado 1.a), b) y c) del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de competencias de las entidades locales territoriales, municipales y provinciales, excepto cuando se exploten por el sistema de empresa mixta o de capital íntegramente privado.***

L'impost sobre societats té un tipus general d'un 25%. Això vol dir que les empreses privades que presten serveis públics en règim de gestió indirecta han de tributar a l'Hisenda estatal un 25% dels beneficis obtinguts. Aquest impost forma part de les despeses pròpies d'una societat, per tant ha de ser repercutit als "clients". De manera intrínseca, un Ajuntament està assumint aquest cost quan està realitzant un servei a través d'una concessió administrativa.

**Si és una empresa pública municipal qui presta el servei,** podrà aplicar el 99% de bonificació a la quota íntegra, motiu pel qual **el cost del servei serà menor que si el realitza una empresa mixta o privada.**

Impost sobre el Valor Afegit. "És un dels tributs amb major incidència en les finances municipals atès que els Ajuntaments, en moltes ocasions, no tenen dret a la deducció de les quotes suportades, actuant com si d'un consumidor final es tractés". (Vázquez, J.M. 2006). Com a exemple es pot posar la neteja viària, la neteja d'edificis municipals o la recollida de residus. Si l'Ajuntament externalitza aquests serveis en règim de concessió administrativa (gestió indirecta), l'empresa adjudicatària emetrà factures a la corporació aplicant el percentatge que pertorqui d'IVA repercutit, el qual no pot ser deduït pel consistori.

Aquesta situació ha estat corregida en altres països europeus, ja que es tracta d'una transferència de recursos des dels Municipis a la Hisenda estatal. Aquí, però, encara no han estat incorporades a la normativa actual.

És per això que **el cost de qualsevol servei que es presti en règim de gestió indirecta, es veu automàticament incrementat per l'IVA a aplicar, sempre i quan aquestes activitats es trobin subjectes i no exemptes a l'impost.** Existeix diversa jurisprudència sobre aquest tema, que es pot consultar.<sup>2</sup>

En canvi, **quan el servei es presta en la modalitat de gestió directa a través d'una societat mercantil de capital íntegrament públic, dependent de l'Ens que li ha encarregat el servei, les operacions no estan subjectes a l'impost.** S'han de complir una sèrie de

---

<sup>2</sup> [administraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1149122](http://administraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1149122)

requisits, que es corresponen amb els que hem vist a l'apartat dedicat a la "Prestació de serveis per part d'una societat mercantil municipal":

- Que l'entitat prestadora del servei sigui participada íntegrament per l'ens local (qui governarà el procés de la presa de decisions) i estigui considerada òrgan tècnic-jurídic del mateix.
- Que la seva creació s'hagi produït a l'empara del que disposa la normativa pròpia de l'Administració de la qual es tracti.
- Que tingui com a únic i exclusiu destinatari dels béns que lliuren o serveis que presten a l'ens que l'ha creat.
- Que el seu finançament es porti a terme a través de la corresponent assignació en els pressupostos de l'ens local.
- Que no existeixi risc de distorsió de la competència provocada per la no subjecció.
- Que l'activitat exercitada no sigui de les enunciades en el paràgraf tercer de l'article 7.8 de la LIVA.

Atenent a la característica d'òrgans tècnic-jurídics dels ens dependents, doncs, les transferències i aportacions que reben dels ens públics dels quals depenen no constitueixen contraprestació d'operacions subjectes a l'IVA. I no constitueixen contraprestació perquè no són relacions mercantils, sinó aportacions de naturalesa pública per al finançament d'un òrgan tècnic-jurídic. En aquest sentit, el Tribunal suprem s'ha pronunciat en diverses sentències, entre d'altres: 25 de setembre de 2002 (cassació 663/98), 23 d'abril de 2004 (cassació 967/99) o 12 de juny de 2004 (cassació 8139/99). En aquestes sentències s'estableix que no es poden considerar aquestes societats mercantils de la mateixa manera que les que pertanyen a socis privats, i per tant no es pot considerar que hi hagi fet imposable tal i com està definit en la LIVA.

Aquesta no subjecció a l'IVA té l'excepció del servei d'abastament d'aigua potable, que precisament es troba entre les enunciades en el paràgraf tercer de l'article 7.8 de la LIVA:

*"En todo caso, estarán sujetas al Impuesto las entregas de bienes y prestaciones de servicios que los Entes públicos realicen en el ejercicio de las actividades que a continuación se relacionan:*

*(...)*

*b) Distribución de agua, gas, calor, frío, energía eléctrica y demás modalidades de energía."*

Tanmateix, el que en el servei d'aigua no es pot considerar un estalvi, sí que ho pot suposar (10%) en residus, neteja de la via pública i parcs i jardins. I d'un 21% en la resta de serveis (enllumenat, cementiri, neteja d'edificis públics, servei social d'atenció domiciliària, etc.)

**Cal tenir en compte**, però, **l'afectació que té en el dret a deducció de les quotes d'IVA suportat** el fet de tractar-se d'operacions no subjectes.

La societat pública classificada com òrgan tècnic-jurídic té dret a la deducció de l'IVA suportat per béns i serveis corrents en els següents termes:

- a) L'IVA suportat per les compres de béns i serveis destinats exclusivament a la seva activitat subjecta i no exempta, pot deduir-se de forma íntegra.
- b) El percentatge de prorata calculat a partir de les dades anteriors s'ha d'aplicar a la totalitat de l'IVA suportat per la compra de béns i serveis no utilitzats (de manera exclusiva) en la realització de l'activitat subjecta, utilitzant un criteri raonable i homogeni mantingut en el temps.
- c) No hi ha cap dret a deduir les quotes suportades pels béns i serveis utilitzats de manera exclusiva en la realització d'operacions no subjectes.

Això significa que **les societats municipals que presten serveis en la modalitat de gestió directa** i reben una aportació de l'Ajuntament per prestar-lo, **no poden deduir-se l'IVA que**



**suporten.** L'impacte que tindrà aquesta no deduïbilitat dependrà de la quantitat de materials que s'hagin d'adquirir per desenvolupar el servei i de la quantitat de mà d'obra. Com a exemple es pot posar el servei de neteja d'edificis municipals, amb un 85% d'incidència de mà d'obra i aproximadament un 15% de materials. El que no podrà deduir-se la societat municipal serà el 21% dels materials adquirits per a realitzar la neteja, per tant serà un cost més del servei. Cas de realitzar-se el mateix servei amb gestió indirecta, l'empresa adjudicatària del servei facturaria a l'Ajuntament un 21% sobre tot el cost del servei (mà d'obra, materials, costos indirectes, etc.). Per tant, malgrat la no deduïbilitat de l'IVA, l'estalvi per a l'Ajuntament continuaria essent quantiós.

### 3.5.2 Benefici industrial

Les empreses privades són propietat d'inversors privats (accionistes o propietaris) i constitueixen el sector privat de l'economia. **La principal diferència entre una empresa privada i una societat mercantil pública és l'objectiu final empresarial.** Les empreses privades, lògicament, busquen maximitzar els seus resultats econòmics. Les empreses públiques, en canvi, tenen com a objectiu principal la satisfacció d'un interès general de la col·lectivitat a la que pertany. És una qüestió de naturalesa: l'empresa privada cerca maximitzar els seus beneficis per retribuir els seus propietaris i l'empresa pública cerca donar el màxim servei sense entrar en pèrdues.

En aquest sentit, quan s'elabora un plec de clàusules per contractar de manera indirecta la gestió d'un servei públic, s'ha d'incloure un percentatge que cobreixi les despeses generals de l'empresa adjudicatària del contracte, així com un percentatge de benefici industrial que aporti aquest resultat econòmic positiu que cerquen les empreses privades per naturalesa. Els percentatges que acostumen a aplicar-se són el 13% de despeses generals i el 6% de benefici industrial, sobretot quan es tracta de contractació d'obra pública.

Actualment, es troba en tramitació un Projecte de Llei de Contractes del Sector Públic per adaptar l'ordenament jurídic espanyol a diverses Directives del Parlament Europeu. En aquest Projecte de Llei s'estableix que:

*“En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, **los gastos generales de estructura y el beneficio industrial**”.*

En els encàrrecs de gestió d'un Ajuntament a una societat municipal pública pot fixar-se un percentatge de benefici o pot simplement cobrir-se els costos derivats de la prestació del servei. En aquest sentit, l'article 97.b de RDL 781/1986 de 18 d'abril, pel que s'aprova el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local, estableix que:

*“Para el ejercicio de actividades económicas por las Entidades locales se requiere:*

*(...) deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que **es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local** como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones.*

**És lícit**, doncs, **aplicar un percentatge de benefici tant en un sistema de gestió com en l'altre.** Les dues diferències essencials són:

- En la modalitat de gestió directa pot cobrir-se únicament el cost del servei i no destinar un percentatge del pressupost com a benefici econòmic de l'empresa prestadora.
- Si es preveu un percentatge de benefici, pot establir-se a la pròpia encomana que aquest es reinverteixi en el propi servei o bé pot quedar-se com a reserves de la pròpia

societat o bé retornar al soci únic (Ajuntament) com a repartiment de dividendes, amb la qual cosa aquest excedent sempre revertirà en el propi municipi.

Per tot l'exposat, **es pot considerar que la modalitat de gestió directa presenta avantatges respecte a la gestió indirecta pel que fa a l'obtenció de beneficis i a la seva reinversió, oferint una major eficiència econòmica.** La diferents formes de gestió privada pretendran no només recuperar els diferents tipus de cost, sinó també aconseguir uns ingressos suficients que li permetin obtenir una rendibilitat pel risc assumit. En la gestió directa a través d'una societat mercantil municipal l'ànim de lucre no és un objectiu i tampoc té en compte cap retribució pel capital.

### 3.5.3 Costos de transacció

**L'estalvi en els costos de transacció és una altre avantatge de la gestió directa.** Tot contracte de concessió administrativa té uns costos associats: determinació del preu del servei, redacció dels plecs de clàusules, publicacions, atenció a les consultes de les empreses interessades, rebuda i registre de les ofertes presentades, constitució de la mesa de contractació, redacció dels contractes i seguiment del compliment del servei contractat.

Aquest procediment s'haurà de seguir cada vegada que finalitzi un contracte. **Els contractes de serveis** (són aquells que no corresponen a obres o subministraments) **tenen una durada limitada de 4 anys, prorrogables.** Ho seria, per exemple, un contracte pel servei de neteja dels edificis municipals. No es poden confondre, però, amb els contractes de gestió d'un servei públic, que tenen durades més llargues i són aquells en què l'adjudicatari desenvolupa la seva prestació a favor dels ciutadans, encara que satisfaci un interès públic. Aquests tipus de contractes poden ser de més llarga durada. Un exemple en seria un contracte de gestió del transport urbà.

**Quant més curta sigui la durada del contracte, més costos de transacció associats suposarà per a l'Administració pública.** Sigui com sigui, els costos de seguiment del compliment del servei contractat són inherents a la gestió indirecta i s'han de tenir en compte al mesurar l'eficiència de cada modalitat de gestió.

En aquest sentit, l'informe encarregat per la Federació Sindical Europea dels Serveis Públics (FSESP) a la Unitat d'Investigació Internacional de Serveis Públics de la Universitat de Greenwich (PSIRU) (Maig 2012), manifesta que un altre dels grans avantatges de la gestió per part del sector públic és que elimina els costos i problemes derivats del tracte amb les companyies privades.

El procés de licitació, juntament amb la necessitat de supervisió de la gestió i la resolució de deficiències i problemes, poden arribar a augmentar el cost dels contractes en un 10% o més. Per l'experiència obtinguda, algunes regions franceses han assenyalat explícitament l'estalvi que suposa no haver de licitar o relicitar els contractes com una raó per a la gestió directa dels serveis públics. D'aquesta manera, els municipis poden dedicar-se en exclusiva a la gestió del treball.

El mateix informe també assenjala que diverses fonts britàniques i alemanyes afirmen que tenir més control dels serveis i la gestió més simplificada d'aquests, han estat algunes de les raons fonamentals que els han portat a "remunicipalitzar" serveis.

### 3.5.4 Economies d'escala

**Les economies d'escala es presenten, a priori, com el gran avantatge de la gestió indirecta.** Les grans empreses acostumen a oferir més rendibilitat que les petites i mitjanes atès que compren molta quantitat, poden ajustar els preus amb els proveïdors i aconseguir costos més reduïts. S'entenen, doncs, per economies d'escala als avantatges de costos que obtenen les empreses deguts a la seva mida.

Segons Adam Smith, famós economista i filòsof, per incrementar el rendiment en una empresa calen: **especialització i divisió del treball.** Per poder portar-les a terme cal que les empreses

comptin amb suficients recursos, tant humans com materials. **És el cas de les empreses concessionàries de serveis públics** atès que es tracta d'empreses mitjanes o grans. Com a exemple, podem citar les següents grans empreses que gestionen serveis públics:

- CLECE<sup>3</sup>, empresa que ofereix serveis de neteja, educació, jardineria, enllumenat, etc. Té 73.000 empleats i una xifra de negoci d'1.376. milions d'euros.
- SOREA<sup>4</sup>, empresa que ofereix serveis en el sector mediambiental i que gestiona tots els processos relacionats amb el cicle integral de l'aigua: captació, potabilització, transport, distribució per al consum ciutadà, així com tots els relacionats amb la gestió de xarxes de clavegueram, depuració d'aigua residual i retorn al medi natural. Presta al serveis a més de 2.500.000 habitants. Té una plantilla superior a 1.300 empleats.
- CLD<sup>5</sup>, empresa que ofereix serveis de deixalleria, recollida de residus, neteja viària, manteniment de zones verdes, etc. Compta amb una plantilla superior als 1.000 empleats, té una flota de 437 vehicles i factura cap a uns 60 milions d'euros.

Es tracta d'empreses especialitzades, en les que els treballadors poden concentrar-se en tasques específiques i, a llarg termini, millorar les seves habilitats i realitzar la seva feina de manera ràpida i eficient. La gestió indirecta, realitzada a través de grans empreses privades, aprofita el sistema d'economies d'escala, és a dir, el personal, el material i la maquinària que utilitzen no són exclusius del servei de cada municipi sinó que són propis de l'empresa i en comparteixen l'ús en diversos municipis. Això suposa una reducció de costos.

Tot i que les societats mercantils municipals no poden competir amb les economies d'escala que generen les grans empreses del nivell abans assenyalat, **actualment hi ha associacions i mancomunitats de municipis que permeten (en gestió directa) l'aprofitament de recursos materials i humans i l'obtenció d'avantatges competitius**. Com a exemple es pot concretar en figures com les de:

- ACM<sup>6</sup> (Associació Catalana de Municipis), que compta amb central de compres, contractació agregada d'assegurances, energia elèctrica, etc.
- CONGIAC<sup>7</sup> (Consorti per a la gestió d'Aigües de Catalunya), entitat associativa que agrupa diversos ajuntaments implicats directament en el cicle integral de l'aigua perquè tinguin un servei d'abastament i sanejament de qualitat, amb sinèrgies i economies d'escala.

### 3.5.5 Cànon d'explotació dels serveis públics

El TRLSCP, en el seu article 133.1, referit a les actuacions preparatòries del contracte de gestió dels serveis públics, estableix que els plecs de clàusules fixaran les condicions de prestació del servei, els procediments per a la seva revisió i **el cànon o participació que s'hagi de satisfer a l'Administració**.

Això vol dir que, en determinats serveis que facin ús d'instal·lacions de l'Administració, com pot ser el servei d'abastament d'aigua, els Ajuntaments que decideixen externalitzar-lo poden demanar un cànon concessional important a canvi d'oferir la gestió del servei durant una llarga temporada (que sol oscil·lar entre els 20 i els 40 anys).

---

<sup>3</sup> [www.clece.es/es/conocenos/clece-en-cifras/#contenido](http://www.clece.es/es/conocenos/clece-en-cifras/#contenido)

<sup>4</sup> [www.agbar.es/es/ambito/sorea](http://www.agbar.es/es/ambito/sorea)

<sup>5</sup> [www.corpcld.com/](http://www.corpcld.com/)

<sup>6</sup> [www.acm.cat](http://www.acm.cat)

<sup>7</sup> [www.congiac.com](http://www.congiac.com)

La crisi econòmica actual ha convertit precisament el servei d'abastament d'aigua en una oportunitat pels consistoris d'alleugerir el seu endeutament de manera ràpida i relativament senzilla. Amb un contracte de concessió d'aquest tipus es poden aconseguir cànons milionaris atès que es tracta d'un servei altament valorat per les empreses del sector. Això és degut a que la facturació d'aquest servei té una garantia de cobrament d'entre un 95 i un 97%.

El cànon d'explotació s'aplica quan hi ha cessió d'instal·lacions, com ja s'ha esmentat anteriorment, però en el cas del servei d'aigua obre un intens debat ètic perquè els Ajuntaments solen destinar aquests diners a altres necessitats municipals i no a la reinversió en el propi servei.

**Tot i semblar un avantatge de la gestió indirecta, aquesta recaptació econòmica anticipada s'anirà repercutint als usuaris del servei en el transcurs dels anys i serà, per tant, un cost més.**

### 3.5.6 El know-how

Per poder desenvolupar qualsevol activitat empresarial és necessari el *know-how*, terme anglès que significa "saber fer" o "com fer". A nivell d'empresa es pot definir com el conjunt de coneixements que es tenen, producte de la informació, l'experiència i l'aprenentatge, i que serveixen per portar a terme de manera eficaç una tasca específica.

És, doncs, un valor afegit d'una empresa que pot diferenciar-la d'altres del mateix sector. Cada empresa té el seu propi coneixement, el seu propi capital humà i la seva especialització envers el seu tipus de negoci.

Pel que fa a la prestació de serveis públics, dependrà molt del tipus de servei per establir la necessitat de *know-how*. En aquest sentit, no és el mateix prestar el servei de neteja d'edificis que el d'abastament d'aigua o el de recollida de residus, tot i que cadascun d'ells requereix d'un cert nivell d'especialització. **Els serveis que exigeixen més tecnologia poden resultar més avantatjosos prestats en règim de gestió indirecta** ja que acostumen a ser "grans" empreses amb capacitat d'inversió més elevada i nivell de capitalització més alt que el sector públic. Mitjançant la gestió indirecta, *el know-how* d'aquestes empreses s'incorpora millor a la gestió del servei, sobretot si es tracta de prestar serveis en poblacions petites.

---

Després de veure els avantatges i inconvenients de la gestió directa a través d'una societat mercantil municipal **sembla clar que el profit que es pot treure d'aquesta modalitat de gestió és superior al que s'obté quan es gestionen els serveis de manera indirecta**. L'efecte relacionat amb la fiscalitat té un impacte econòmic important, així com la reinversió del benefici obtingut en la prestació dels serveis. En canvi els possibles avantatges de la gestió indirecta (economies d'escala, cànon concessional i *know-how*) no sembla que hagin de suposar un impacte econòmic tan rellevant.

Per saber-ho, però, s'ha de treballar amb casos concrets. No es pot saber si genera més eficiència una modalitat que l'altre si no es pot fer una comparativa amb números reals. Seria lògic pensar que si la gestió directa a través d'una societat municipal fos més avantatjosa, hi hauria molts municipis que la portarien a terme.

Abans d'analitzar els casos concrets que hi ha a la província de Barcelona és bo saber si un municipi vol canviar el sistema de gestió indirecta per la gestió directa, quina normativa li afecta.

## 4 LEGISLACIÓ APLICABLE PER CANVIAR EL SISTEMA DE GESTIÓ

L'elecció d'una forma o altra de gestió respon a criteris legals. Aquests criteris inclouen:

L'article 31.2 de la Constitución Española estableix que: "el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y **su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía**".

La Llei 7/1985, de 2 d'abril LBRL estableix en el seu article article 85.2 que els serveis públics de competència local hauran de gestionar-se de la forma **més sostenible i eficient** d'entre les enumerades a l'apartat 1.1 d'aquest treball.

La legislació, doncs, apel·la al concepte d'eficiència per a la prestació dels serveis públics introduint la necessitat de cercar l'equilibri entre el criteri econòmic dels costos i l'objectiu general d'una prestació eficaç dels serveis. Són aquestes les raons que han de determinar una fórmula o una altra de gestió i han de quedar acreditades a l'expedient que finalitzi amb l'opció escollida.

## 5 CONCEPTE D'EFICIÈNCIA

S'entén per eficiència la capacitat per aconseguir alguna cosa utilitzant els menors medis possibles, és a dir, **s'és eficient si s'aconsegueix més amb menys**. En aquest sentit, i aplicat a la gestió dels serveis públics, cal buscar la fórmula que permeti prestar un bon servei amb els mínims recursos econòmics.

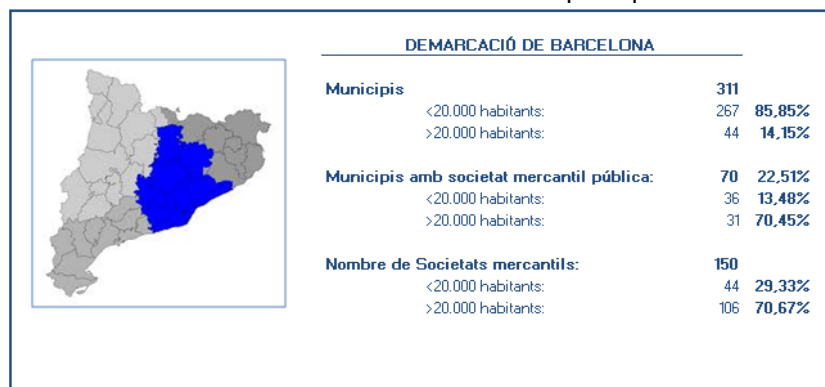
En la recerca d'aquesta eficiència els municipis de major mida poblacional han utilitzat bàsicament empreses públiques i organismes autònoms, però els de menor població no han tingut aquesta tendència, segons s'expressa a l'informe de "Formas de gestión y eficiencia de los servicios públicos municipales" elaborat pel Centro de Estudios Andaluces l'any 2013.

És raonable que siguin les poblacions més grans les que optin per crear empreses municipals ja que cal crear una estructura d'empresa que té un cost elevat. Aquest cost s'ha de repercutir als serveis que es presten i si es tracta d'una població petita és molt possible que es perdi l'eficiència anhelada.

És per això que s'ha fet un estudi del nombre de poblacions que tenen empresa municipal per a la gestió de serveis públics. En aquest estudi s'ha inclòs l'activitat de les empreses i la població del municipi per veure si coincideix amb l'afirmació del Centro de Estudios Andaluces. S'ha acotat aquesta anàlisi a la demarcació de Barcelona per no fer-la molt extensa, perquè és la zona més coneguda i que conté poblacions de mides molt diferents (molt grans, mitjanes i també molt petites).

## 6 DISTRIBUCIÓ DE SOCIETATS MUNICIPALS PROVÍNCIA BARCELONA

Gràfic 4: Distribució de les societats mercantils públiques demarcació de Barcelona



Fonts: Inventari d'ens del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública; Taula dades estadística Infolaso

En aquest gràfic 4 es pot veure que del total dels 311 municipis de la demarcació de Barcelona, 267 tenen menys de 20.000 habitants i únicament 44 en tenen més de 20.000. D'aquests 44, un 70,45% tenen societat mercantil pública, en canvi **dels municipis de menys de 20.000 habitants únicament tenen societat municipal un 13,48%**.

D'aquesta manera, es confirma una de les conclusions de l'estudi del Centro de Estudios Andaluces, en el sentit que les poblacions petites no opten per gestionar els serveis amb aquesta modalitat que és objecte d'aquest estudi.

També cal ressaltar que **de les 150 societats mercantils municipals que hi ha a la demarcació de Barcelona, 106 (un 70,67%) corresponen a poblacions de més de 20.000 habitants**. La resta, 44 empreses, corresponen a les 267 poblacions de menys de 20.000 habitants.

Per concretar més, s'han elaborat les taules 3 i 4 on es pot observar que de les 184 poblacions de menys de 5.000 habitants de la província de Barcelona, únicament a 8 d'elles existeix empresa pública. A la franja d'entre 5.000 i 10.000 habitants (50 poblacions) n'hi ha 12 que tenen societat municipal. I a les franges següents es troben 7 i 9 empreses públiques que corresponen a municipis d'entre 10.000 i 20.000 habitants. En total són 44 empreses per a 36 poblacions, el que vol dir que hi ha algunes poblacions de menys de 20.000 habitants que tenen més d'una empresa pública.

Taula 3. Nombre de municipis per població

DISTRIBUCIÓ MUNICIPIS		
fins 5.000 h	184	59,16%
de 5.001 a 10.000 h	50	16,08%
de 10.001 a 15.000 h	21	6,75%
de 15.001 a 20.000 h	12	3,86%
més de 20.000 h	44	14,15%
	311	

Font: elaboració pròpia

Taula 4. Tenen empresa pública

Amb societat mercantil	
8	4,35%
12	24,00%
7	33,33%
9	75,00%
31	70,45%
<b>67</b>	<b>21,54%</b>

Font: elaboració pròpia

El següent anàlisi s'ha dirigit a les 67 poblacions que tenen societat mercantil municipal, tant les grans (més de 20.000 habitants) com les petites (menys de 20.000), per veure quins són els serveis que més es presten amb aquesta modalitat de gestió.

Els resultats poden observar-se en el gràfic5, veient que són els serveis d'aigua, habitatge, promoció immobiliària i urbanisme els que més es presten en modalitat de gestió directa a través de societat mercantil municipal. El clavegueram i els aparcaments, juntament amb l'enllumenat, la neteja d'edificis i la promoció econòmica els segueixen.

Gràfic 5: Distribució dels serveis que presten les societats mercantils municipals



Font: elaboració pròpia



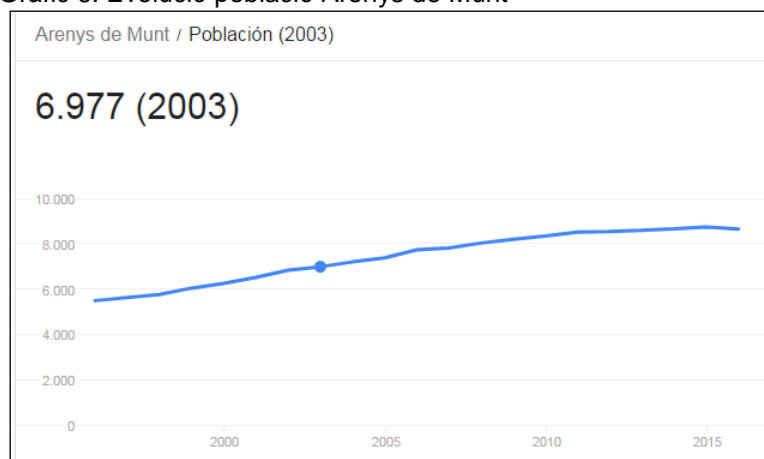
## 7 GUSAM: l'empresa municipal de l'Ajuntament d'Arenys de Munt

A l'anàlisi efectuada a l'apartat anterior s'ha observat que a la franja d'entre 5.000 i 10.000 habitants (50 poblacions) n'hi ha 12 que tenen societat municipal. Una d'aquestes poblacions és Arenys de Munt i GUSAM és una d'aquestes 12 societats municipals.

Arenys de Munt és una població de la comarca del Maresme de superfície aproximada 21 km<sup>2</sup> que compta, en l'actualitat, amb una població de 8.638 habitants (INE,2016).

L'any 2003 es va aprovar definitivament el Pla General d'Ordenació Urbanística, en el que es preveia un augment progressiu de la població, associat a un creixement urbanístic regulat per aquest pla. La població, el 2003, era de 6.977 habitants.

Gràfic 6. Evolució població Arenys de Munt



Font: INE

Per gestionar el desenvolupament del Pla General, de forma àgil, i poder obtenir altres ingressos atípics, com feien altres Ajuntaments de la comarca, es va crear la societat mercantil municipal "Gestió Urbanística i Serveis Arenys de Munt, SA", (en anagrama GUSAM SA).

L'estructura de personal d'aquesta empresa pública, entre els anys 2003 i 2005, va ser d'una sola persona, el Gerent. El 2005 es va incorporar una administrativa i el 2008 una auxiliar. Amb la consolidació de la crisi econòmica, els projectes de desenvolupament urbanístic van quedar aturats. No es veia cap mena de futur per a la societat, únicament retornar els encàrrecs de gestió urbanística a l'Ajuntament i dissoldre-la.

L'any 2010, però, s'obre una finestra d'oportunitat per a l'empresa pública, coincidint amb la finalització de la concessió del servei d'abastament d'aigua a l'empresa privada Sociedad Regional de Abastecimiento de Aguas SA (SOREA) filial de la multinacional francesa SUEZ Environment. La concessió la tenia aquesta empresa des de l'any 1999. Anteriorment, s'havia gestionat de manera directa pel propi Ajuntament.

Primerament es va pensar en constituir una societat mixta (51% de capital de GUSAM i 49% a mans d'una empresa privada) i que aquesta empresa aportés un *cànon concessional* al municipi (veure apartat 3.5.5) que permetés afrontar una etapa difícil del consistori, en plena crisi econòmica. D'aquesta manera, el servei d'aigua es convertiria en una font de finançament. La durada d'aquesta societat havia de ser llarga (almenys 25 anys), per tal que el milió quatre-cents mil euros de cànon previst pogués ser imputat al rebut de l'aigua dels vilatans com a cost del servei. Aquesta proposta va generar forces crítiques provinents dels partits polítics de l'oposició.

Les eleccions municipals de maig de 2011 van configurar un panorama polític de ideologia més pròxima a les "remunicipalitzacions" dels serveis públics, que va acabar de donar l'impuls que necessitava aquest projecte i finalment es va optar per la gestió directa a través de GUSAM.

## 7.1 Els serveis

### 7.1.1 Cicle integral de l'aigua

S'inicia la prestació del servei del cicle integral de l'aigua (abastament d'aigua potable i clavegueram) l'1 d'octubre de 2011, sense que l'Ajuntament faci cap aportació econòmica per iniciar-lo. Una pòlissa de crèdit constituïda l'any 2008 serveix per finançar aquest inici, fins que es poden cobrar els primers rebuts als usuaris, un trimestre després. És el naixement d'Aigües d'Arenys.

El contracte programa que es signa entre l'Ajuntament i GUSAM té una durada indefinida, malgrat el consistori pot decidir, en el moment que ho consideri, revocar l'encàrrec de gestió.

Iniciar un servei d'aquesta envergadura requereix d'una estructura de funcionament sòlida, atès que es poden produir avaries a la xarxa durant les 24 hores del dia dels 365 dies de l'any. L'aigua és un servei bàsic i un dret humà, alhora que és essencial per a la vida. Un servei d'aquestes característiques ha de funcionar sota una bona organització i control. El *know-how* era inexistent, per tant calia crear-lo aprofitant les sinèrgies d'altres empreses públiques que ja la gestionaven directament. Amb la seva col·laboració, a través del CONGIAC, ha estat possible portar-ho a terme.

**Els avantatges esmentats en els apartats anteriors, corresponents a la gestió directa, han pogut aplicar-se en la seva totalitat** i els inconvenients o avantatges de la gestió indirecta, han estat neutralitzats amb diferents estratègies i recursos, que s'exposen a continuació:

- Economies d'escala.** Les grans empreses privades que constitueixen el sector de l'aigua a Catalunya poden aprofitar les economies d'escala, reduint costos. En el cas de GUSAM, el fet de ser una empresa amb un sol centre de treball i un pressupost reduït fa que sigui molt difícil aconseguir millors preus en aprovisionaments. També ho agreuja el fet que no es disposi d'un centre d'emmagatzematge ja que no és possible acumular estocs. Tanmateix, el personal, material i maquinària són exclusius del servei d'Arenys de Munt i no és possible imputar els seus costos a altres municipis, realitzant tota la jornada en el propi servei. Això fa que els costos de personal siguin més elevats que en la gestió indirecta.

Per aprofitar aquesta major dedicació del personal, s'ha optat per fer tasques de reparació i manteniment que el gestor anterior no realitzava per tenir una menor dedicació del seu personal al propi servei, al compartir-lo i imputar-lo a municipis adjacents. Això ha suposat una evident millora del servei d'abastament d'aigua en: substituir escomeses molt antigues de plom (material prohibit per la normativa que regula l'aigua de consum humà a tota Espanya –RD 140/2003, article 20-); substituir els comptadors que han exhaurit la seva vida útil; canviar tapes de dipòsits oxidades per noves tapes amb nous materials inoxidables; etc.

No s'han reduït costos del servei però s'ha pogut millorar molt la prestació del mateix.
- Cànon concessional.** El cànon concessional que ha deixat de rebre l'Ajuntament (calculat en 1,4 milions d'euros) corresponia a una concessió durant 25 anys, el que equivalia *grosso modo* a 56.000 euros/any. El benefici que ha obtingut la societat municipal pel que fa al servei del cicle integral de l'aigua ha estat el següent:

Taula 5. Resultats econòmics servei aigua

ANY	RESULTAT ECONÒMIC
2012	49.179,34 €
2013	152.953,79 €
2014	109.338,28 €
2015	131.755,34 €
2016	145.801,98 €
<b>TOTAL</b>	<b>589.028,73 €</b>

Font: elaboració pròpia



La mitjana anual de benefici obtingut en aquest servei és de 117.805,75 euros/any, el que suposa que el que ha revertit en el municipi anualment és un 110,37 % superior al que hi hauria revertit cas de la gestió indirecta indicada.

Atès que aquest resultat positiu s'ha pogut destinar, en la seva totalitat, a reinversió en el propi servei, s'han pogut fer obres de millora de la xarxa d'abastament sense cost de finançament.

- **Know-how.** Aquest coneixement no es pot aconseguir de manera immediata en un servei que té unes característiques diferents a cada municipi atès que hi intervenen molts factors. Com ja s'ha exposat anteriorment, existeix una xarxa d'intercanvi de coneixement i experiències, pel que fa a la gestió pública de l'aigua, a través de la qual s'ha pogut aprofitar el *know-how* d'altres societats municipals membres del CONGIAC.

### 7.1.2 Deixalleria

Només nou mesos després de l'inici del servei del cicle integral de l'aigua, l'1 de juliol de 2012, GUSAM assumeix la gestió del servei de deixalleria. Aquest és un servei tradicionalment mancomunat entre tres municipis: Arenys de Mar, Arenys de Munt i Sant Iscle de Vallalta.

Per poder prestar un servei en gestió directa a través d'una societat municipal pública que és propietat d'un dels municipis (però que prestarà el servei a totes tres poblacions), cal que els municipis "no propietaris" deleguin la competència d'aquell servei al que té l'accionariat de l'empresa pública. Una vegada feta la delegació, es signa un contracte-programa d'una durada de tres anys entre l'Ajuntament d'Arenys de Munt i la societat GUSAM.

**Els avantatges esmentats en els apartats anteriors, corresponents a la gestió directa, han pogut aplicar-se en la seva totalitat en aquest servei.** Els inconvenients d'aquesta modalitat de gestió, o avantatges de la gestió indirecta, són molt reduïts en el servei de deixalleria pels motius següents:

- **Economies d'escala.** Abans de la gestió per part de GUSAM, la deixalleria estava gestionada pel Consell Comarcal del Maresme (en endavant CCM) en règim de gestió indirecta. És lògic pensar que aquest ens supramunicipal aprofita les economies d'escala que li genera la gestió de deixalleries de diversos municipis de la comarca. A l'hora d'examinar els costos, però, s'ha pogut determinar que són inferiors amb la gestió directa. Per tant, aquest avantatge, o és inexistent en aquest servei o s'ha contrarestat amb reducció de costos per part de GUSAM en altres apartats.
- **Cànon concessional.** En aquest cas l'Ajuntament no ha obtingut un cànon concessional del CCM motiu pel qual tampoc no es pot comptar com un avantatge de la gestió indirecta.
- **Know-how.** Malgrat no tenir bagatge en la prestació d'aquest servei, la contractació de personal qualificat i amb una gran actitud d'aprenentatge ha compensat aquest desconeixement inicial. Amb formació continuada s'ha aconseguit una coneixença del sector que ha aportat importants millores en el servei.

El reconeixement de l'eficiència demostrada durant els primers tres anys contractats han portat a una renovació del contracte per tres anys més (fins 2018), per unanimitat dels tres Ajuntaments implicats.

A continuació es presenta l'anàlisi del cost d'aquest servei durant els exercicis 2010 i 2011, en gestió indirecta a través del CCM i a través de GUSAM durant els anys següents. Les dades han estat extretes del departament d'intervenció de l'Ajuntament d'Arenys de Munt i

dels comptes auditats de la societat mercantil GUSAM que poden consultar-se a la seva pàgina web<sup>8</sup>.

En els comptes de la societat hi figura el cost del servei sencer (per als tres Ajuntaments). Per poder fer la comparativa correctament s'ha tingut en compte únicament la part de cost corresponent a l'Ajuntament d'Arenys de Munt.

Taula 6. Anàlisi costos servei deixalleria

SERVEI	COST GESTIÓ INDIRECTA		COST GESTIÓ DIRECTA				
	2010	2011	2012 <sup>1</sup>	2013	2014	2015	2016
DEIXALLERIA MUNICIPAL	34.606,45	37.414,51	38.818,91	30.991,63	20.288,89	25.655,09	29.118,98

Font: elaboració pròpia

(1) L'exercici 2012 és el del cost més elevat atès que és el que correspon al canvi de gestió i hi ha despeses d'implantació del servei (s'ha ponderat el càlcul corresponent a 6 mesos a cada modalitat de gestió).

Com es pot observar, una vegada implantat el servei a través de GUSAM, els costos han estat molt inferiors als de l'etapa de gestió indirecta.

A la taula 7 es mostra la comparativa d'eficiència econòmica en relació a la mitjana dels anys de gestió indirecta i el total d'estalvi acumulat per al municipi:

Taula 7. Comparativa eficiència servei deixalleria

SERVEI: DEIXALLERIA							
COST GESTIÓ INDIRECTA		COST GESTIÓ DIRECTA					TOTAL ESTALVI
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
34.606,45	37.414,51	38.818,91	30.991,63	20.288,89	25.655,09	29.118,98	
36.010,48		7,80%	-13,94%	-43,66%	-28,76%	-19,14%	
DIFERÈNCIA		-2.808,43	5.018,85	15.721,59	10.355,39	6.891,50	35.178,90

Font: elaboració pròpia

### 7.1.3 Neteja d'edificis municipals

Dos mesos després de la incorporació del servei de deixalleria, l'1 de setembre de 2012, GUSAM assumeix la gestió del servei de neteja dels edificis municipals mitjançant la signatura d'un contracte programa amb l'Ajuntament de 25 anys de durada.

**Els avantatges esmentats en els apartats anteriors, corresponents a la gestió directa, han pogut aplicar-se en la seva totalitat en aquest servei.** Els inconvenients d'aquesta modalitat de gestió, o avantatges de la gestió indirecta, són molt reduïts en el servei de neteja d'edificis pels motius següents:

- **Economies d'escala.** Abans de la gestió per part de GUSAM, el servei de neteja d'edificis estava gestionat per dues empreses privades que havien guanyat la licitació corresponent: una s'ocupava de la neteja d'una de les escoles del municipi i l'altra de tots els edificis restants (incloent l'altra escola existent a Arenys de Munt). El pes que té el

<sup>8</sup> www.gusam.cat

personal en els costos d'aquest servei és d'un 90%. La resta de costos corresponen a materials, vestuari i assegurances. És per això que és molt difícil aconseguir economies d'escala rellevants en aquest servei atès que la major part del cost és de personal.

- **Cànon concessional.** Com que en aquest cas no es tracta de gestió d'un servei públic (concessió), sinó d'un contracte administratiu de serveis, no hi ha possibilitat de cobrar un cànon concessional. Per tant tampoc es pot aprofitar aquest avantatge de la gestió indirecta.
- **Know-how.** En aquest cas GUSAM tampoc no disposava de *know-how* relacionat amb el servei, però el fet de subrogar el personal de les dues empreses privades que el prestaven (en compliment del conveni sectorial) s'ha pogut incorporar el seu coneixement i experiència a l'empresa pública. Tanmateix, s'han pogut identificar les febleses del servei de manera immediata i millorar-lo quasi des de bon principi.

A continuació es presenta l'anàlisi del cost d'aquest servei durant els exercicis 2010 i 2011 amb gestió indirecta a través de les dues empreses privades esmentades i a través de GUSAM durant els anys 2012 i 2013. No es pot comparar el cost dels anys posteriors en termes d'homogeneïtat, atès que l'Ajuntament ha anat incrementant els espais a netejar i les hores de dedicació del personal i es desconeix què haurien cobrat les empreses privades per aquest increment de servei. Les dades han estat extretes del departament d'intervenció de l'Ajuntament d'Arenys de Munt i dels comptes auditats de la societat mercantil GUSAM que poden consultar-se a la seva pàgina web.

Taula 8. Evolució costos servei neteja

SERVEI: NETEJA EDIFICIS PÚBLICS				
COST GESTIÓ INDIRECTA		COST GESTIÓ DIRECTA		TOTAL ESTALVI
2010	2011	2012	2013	
204.586,69	182.874,30	173.017,23	189.505,16	
MITJANA 193.730,50				
DIFERÈNCIA		20.713,27	4.225,33	24.938,60

Font: elaboració pròpia

#### 7.1.4 Escola Bressol Municipal

Al mateix temps que s'inicia el servei de neteja s'inicia també el de l'escola bressol municipal: 1 de setembre de 2012. GUSAM assumeix la gestió del servei d'escola bressol mitjançant la signatura d'un contracte programa amb l'Ajuntament de 25 anys de durada.

**Els avantatges esmentats en els apartats anteriors, corresponents a la gestió directa, han pogut aplicar-se en la seva totalitat en aquest servei.** Els inconvenients d'aquesta modalitat de gestió, o avantatges de la gestió indirecta, són molt reduïts en el servei d'escola bressol pels motius següents:

- **Economies d'escala.** Abans de la gestió per part de GUSAM, el servei d'escola bressol estava gestionat per una empresa privada que havia guanyat la licitació corresponent. El pes que té el personal en els costos d'aquest servei és d'un 81%. La resta de costos corresponen a materials, càtering per a l'elaboració dels menjars, vestuari i assegurances. És per això que és també difícil aconseguir economies d'escala rellevants en aquest servei.

- **Cànon concessional.** En aquest cas sí que es tracta d'un contracte de gestió d'un servei públic (concessió) però tampoc es cobra un cànon concessional. Per tant no es pot aprofitar aquest avantatge de la gestió indirecta.
- **Know-how.** En aquest cas GUSAM tampoc no disposava de *know-how* relacionat amb el servei, però durant el primer curs escolar es va contractar de manera temporal el mateix personal docent que ja treballava a l'escola (a excepció de la directora), amb la finalitat de donar continuïtat al servei, poder agafar coneixement i poder preparar el procés de selecció del personal amb temps suficient. D'aquesta manera s'ha incorporat el seu saber fer i experiència a l'empresa pública.

A continuació es presenta l'anàlisi del cost d'aquest servei durant els exercicis 2010 i 2011 amb gestió indirecta a través de l'empresa privada esmentada i a través de GUSAM durant els anys posteriors. Els ingressos pel funcionament del centre escolar provenen de les quotes que assumeixen les famílies i de l'aportació de l'Ajuntament. El nombre d'infants matriculats oscil·la durant cada curs: si és alt, l'Ajuntament pot fer una aportació més petita, en canvi si la natalitat disminueix i el nombre d'infants matriculats és més reduït, l'Ajuntament ha d'aportar una quantitat més elevada.

Per aquest motiu, els termes d'homogeneïtat són diferents cada curs, essent millors les dades de matrícula dels cursos 2010 i 2011. Tot i així, i com es pot comprovar a la taula comparativa següent, el fet de disminuir el nombre d'alumnes no ha suposat una diferència rellevant pel que fa a l'aportació de l'Ajuntament. Les dades han estat extretes del departament d'intervenció de l'Ajuntament d'Arenys de Munt i dels comptes auditats de la societat mercantil GUSAM que poden consultar-se a la seva pàgina web.

Taula 9. Anàlisi cost servei escola bressol

SERVEI: ESCOLA BRESSOL MUNICIPAL								
SERVEI	COST GESTIÓ INDIRECTA		COST GESTIÓ DIRECTA					TOTAL ESTALVI
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
INFANTS MATRICULATS	102	103	97	100	96	87	82	
COST AJUNTAMENT	160.490,25	151.428,82	89.078,34	100.107,48	107.644,42	113.214,20	100.809,87	
	155.959,54		-42,88%	-35,81%	-30,98%	-27,41%	-35,36%	
	DIFERÈNCIA		66.881,20	55.852,06	48.315,12	42.745,34	55.149,67	268.943,37

Font: elaboració pròpia

## 7.2 La gestió directa suposa un estalvi econòmic respecte a la indirecta

Després d'haver analitzat els imports reals dels 4 serveis prestats per GUSAM en modalitat de gestió directa, es pot donar resposta a la segona de les dues preguntes principals que s'han establert com a objectiu d'aquest treball:

- La gestió directa suposa un estalvi econòmic respecte a la indirecta?

**Es pot afirmar que la gestió directa suposa un estalvi econòmic respecte a la indirecta,** després d'haver comparat el cost de cada servei prestat per empreses privades i el cost del mateix servei prestat per la societat mercantil pública GUSAM. Aquesta evidència és molt clara en els serveis de: deixalleria, neteja d'edificis municipals i escola bressol.

A la taula 10 es quantifica el total de l'estalvi i el desglossament per anualitats. **En 5 exercicis (2012-2016) l'Ajuntament ha obtingut un estalvi de 329.060,87 euros amb la gestió dels serveis a través de GUSAM** i en comparació amb el cost que tenien quan es prestaven en règim de gestió indirecta.

Taula 10. Estalvi costos Ajuntament

ESTALVI COSTOS AJUNTAMENT PER PRESTACIÓ AMB GESTIÓ DIRECTA						TOTAL ESTALVI
SERVEI	2012	2013	2014	2015	2016	
NETEJA EDIFICIS PÚBLICS	20.713,27	4.225,33	0,00	0,00	0,00	24.938,60
ESCOLA BRESSOL MUNICIPAL	66.881,20	55.852,06	48.315,12	42.745,34	55.149,67	268.943,37
DEIXALLERIA MUNICIPAL	-2.808,43	5.018,85	15.721,59	10.355,39	6.891,50	35.178,90
	<b>84.786,03</b>	<b>65.096,24</b>	<b>64.036,71</b>	<b>53.100,73</b>	<b>62.041,17</b>	<b>329.060,87</b>

Font: elaboració pròpia

El servei del cicle integral de l'aigua no pot analitzar-se amb la mateixa metodologia emprada (comparació de l'estalvi generat al consistori) atès que l'empresa que el gestiona factura directament al usuari. Atès que no s'ha reduït la tarifa d'aquest servei, no es pot afirmar que hagi suposat un estalvi per als usuaris. Sí que és clar, però, que el benefici obtingut amb la gestió directa del servei s'ha pogut reinvertir, tal i com s'ha exposat a l'apartat 7.1.1, i que això no hauria estat possible cas de gestió indirecta.

Tanmateix, el servei ha obtingut millores notables, fruit d'altres avantatges de la gestió directa com són el control i la presa de decisions. Ha estat possible aplicar una tarifa per residents a l'habitatge, de manera que les llars amb més persones tinguin més metres cúbics a preu econòmic. També s'ha pogut establir una tarifa social per tal que les persones que justifiquin ingressos mínims, puguin gaudir de bonificacions a la tarifa de l'aigua. Una altra millora implantada a nivell social és la creació d'un fons destinat a eixugar els deutes de les famílies a qui no els és possible pagar ni una factura mínima.

Per tot l'exposat, tant en aquest apartat com en el 7.1.1 es considera molt més avantatjosa la gestió directa de l'aigua que la gestió indirecta, malgrat sigui el servei en el que més s'aprofiten les economies d'escala, el *know-how* i el cànon concessional.

### 7.3 Evolució de la plantilla i els resultats econòmics

A banda de l'estalvi econòmic que hagi suposat a l'Ajuntament el fet d'encarregar la gestió d'aquests serveis a GUSAM, és d'absoluta rellevància el que ha suposat per a la societat. Cal recordar, com ja s'ha exposat al llarg del treball, que l'empresa pública d'Arenys de Munt es va crear principalment per desenvolupar el Pla General Urbanístic i que la crisi financera de 2008 (precisament provocada per la bombolla immobiliària) va deixar sense activitat la societat.

L'any 2009 la societat comptava amb una plantilla de 3 treballadors (Gerent, administrativa i auxiliar), que es va reduir a dues persones atenent a la baixa activitat i per reduir despeses. Com es pot veure en el gràfic 7, es va entrar en pèrdues. L'any 2010 l'Ajuntament va haver d'injectar 91.847,87 euros a GUSAM per mantenir-la activa i explorar altres possibilitats.

L'any 2011 es va iniciar el servei d'aigua i el 2012 els altres 3 serveis esmentats: deixalleria, neteja d'edificis i escola bressol. L'Ajuntament va seguir fent una aportació anual econòmica durant els exercicis 2013 i 2014 per continuar amb la mínima activitat urbanística. Els exercicis 2015 i 2016 ja no ha estat necessària cap aportació de la corporació local i el resultat positiu ha tingut creixement cada exercici. Precisament l'1 de setembre de 2016 s'ha rebut un nou encàrrec de l'Ajuntament i s'ha iniciat la gestió de l'Aula de Formació d'adults, que ha suposat la contractació temporal de personal docent i d'administració i ha permès ampliar lleugerament l'estructura general de la societat.

L'evolució dels resultats de la societat es pot evidenciar a la taula 11 i al gràfic 7, que es mostren a continuació.

Taula 11. Evolució resultats GUSAM

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
SERVEIS	URBANISME	URBANISME	URBANISME 1 TRIMESTRE AIGUA	URBANISME AIGUA 6 MESOS DEIXALLERIA 4 MESOS ESCOLA 4 MESOS NETEJA	URBANISME AIGUA DEIXALLERIA ESCOLA NETEJA	URBANISME AIGUA DEIXALLERIA ESCOLA NETEJA	URBANISME AIGUA DEIXALLERIA ESCOLA NETEJA	URBANISME AIGUA DEIXALLERIA ESCOLA NETEJA AFA	
	RESULTAT EXERCICI	-7.295,46	0,00	0,00	56.865,23	89.843,74	128.093,14	148.902,96	158.855,33
	SUBVENCIÓ AJUNTAMENT	0,00	91.847,87	84.956,00	33.436,76	37.773,98	34.609,41	0,00	0,00

Font: elaboració pròpia

Gràfic 7. Evolució resultats



Font: elaboració pròpia

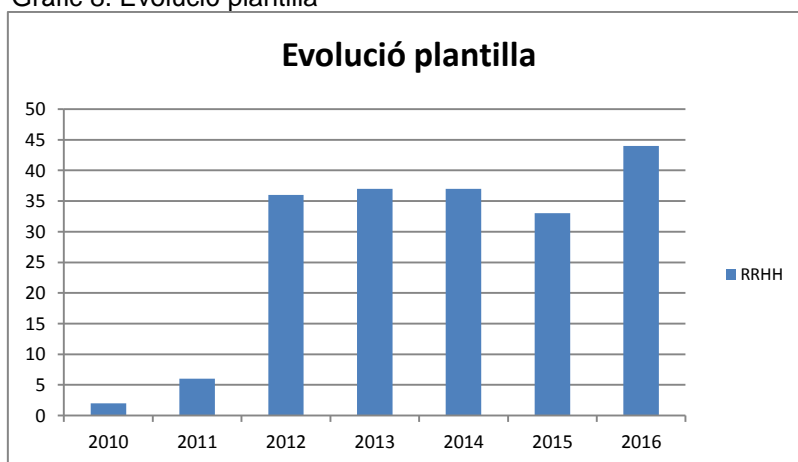
Pel que fa al personal, s'ha anat incorporant a mesura que es rebien els encàrrecs de gestió de l'Ajuntament. Com ja s'ha exposat en els apartats corresponents a cada servei, únicament s'ha subrogat el personal que prestava el servei de neteja d'edificis municipals. La resta de personal ha estat de nova incorporació i seleccionat a través de GUSAM.

Taula 12. Evolució plantilla personal Gusam

EVOLUCIÓ PLANTILLA PERSONAL														
2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		
SERVEIS	GENERAL	2	GENERAL	2	GENERAL	2	GENERAL	2	GENERAL	3	GENERAL	2	GENERAL	3
			AIGUA	4	AIGUA	4	AIGUA	4	AIGUA	4	AIGUA	4	AIGUA	4
					DEIXALLERIA	3	DEIXALLERIA	2	DEIXALLERIA	2	DEIXALLERIA	2	DEIXALLERIA	2
					ESCOLA	12	ESCOLA	13	ESCOLA	12	ESCOLA	10	ESCOLA	10
					NETEJA	15	NETEJA	16	NETEJA	16	NETEJA	15	NETEJA	17
													AFA	8
	2		6		36		37		37		33		44	

Font: elaboració pròpia

Gràfic 8. Evolució plantilla



Font: elaboració pròpia

## 7.4 Costos indirectes

Es considera important dedicar un apartat, encara que sigui reduït, al tractament dels costos indirectes de l'empresa pública GUSAM perquè és imprescindible per explicar el seu funcionament i els resultats obtinguts durant aquests darrers exercicis en què s'han assumit diversos serveis municipals.

Segons els materials acadèmics de la UOC, els **costos indirectes** o "costos generals o d'estructura" *"són indirectes als productes i a les seccions, de manera que la seva assignació a les seccions homogènies es fa mitjançant algun mètode raonable de distribució. (...) s'imputen als productes per mitjà d'una determinada unitat d'obra."*

Els costos indirectes de GUSAM estan formats pels costos del personal d'estructura general, els subministraments, les despeses de telefonia, el programari informàtic per gestionar la comptabilitat i els serveis externs d'auditoria i assessorament. El major pes d'aquests costos recau en les despeses de personal d'estructura que actualment està format per 3 persones a jornada completa (Gerent, Director financer i Administrativa/comptable). No hi ha costos per ocupació d'edificació perquè s'utilitza un espai d'un edifici municipal i no es paga lloguer a l'Ajuntament.

És un estructura molt reduïda per la quantitat de serveis i recursos humans que es gestionen. Aquesta estructura, a més, té un cost salarial per sota de la mitjana si ho comparem amb altres municipis de dimensions similars (segons un estudi elaborat per Diputació de Barcelona). Això significa que els costos indirectes que es repercuteixen a cada servei són reduïts. A banda, quants més serveis es gestionen més es reparteix la imputació d'aquests costos indirectes, afavorint que baixi el cost de cada servei, si bé és a costa de tensar molt l'estructura general de l'empresa ja de per si minsa. És un aspecte a tenir en compte, tant de cara al futur, com a l'hora d'efectuar estudis econòmics de costos dels serveis públics.

Alhora, cal tenir en compte que cas que s'hagués de construir un edifici o nau per ubicar les dependències de la societat, augmentarien aquests costos indirectes i es reduiria notablement l'estalvi per a l'Ajuntament.

## 7.5 Organigrama i organització

L'organigrama actual de GUSAM s'ha anat construint a mesura que s'anaven rebent les diferents encomanes. Cada servei té un cap o encarregat que coordina de manera directa el seu personal i reporta directament a Gerència en reunions setmanals.

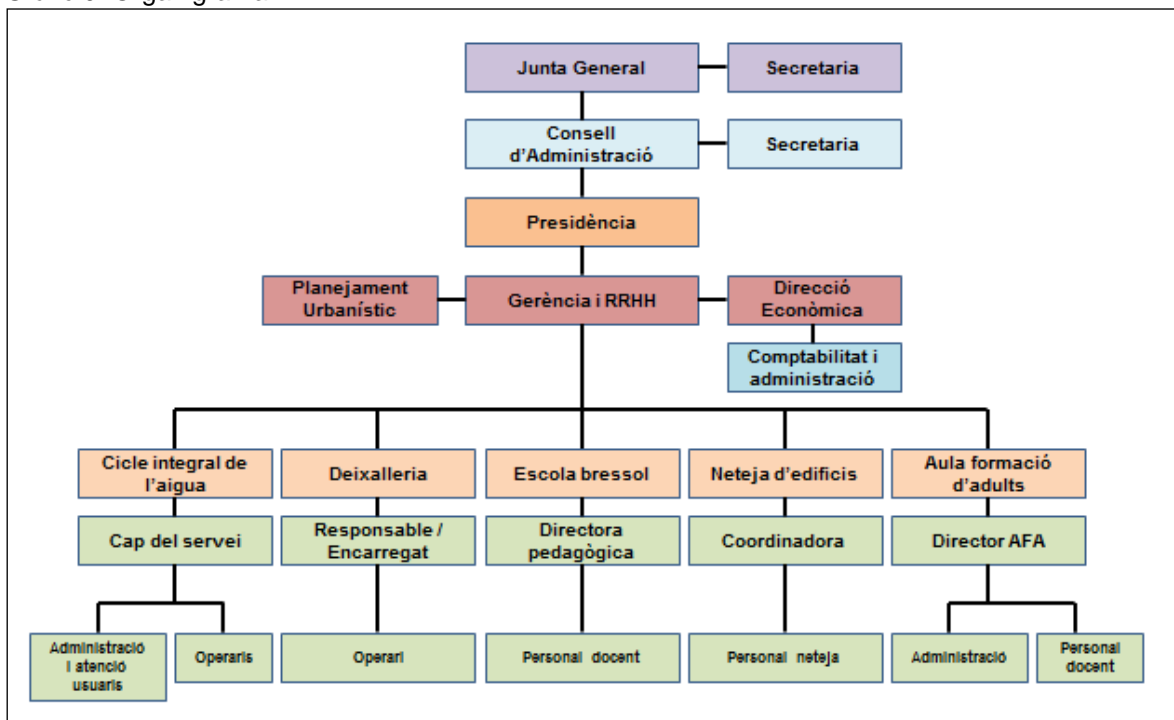
Pel que fa a la relació amb l'Ajuntament, cada contracte programa estableix els drets i obligacions de cadascuna de les parts per a cada encàrrec. Un dels requisits de funcionament és la creació de comissions de seguiment, formades per personal tècnic i polític de la



corporació local i pel gerent i el responsable de cada servei de GUSAM. Aquestes comissions es celebren de manera periòdica, s'hi debaten incidències i es prenen decisions respecte a cada encàrrec. Anualment, es presenta una memòria de cada servei i també anualment es presenta una previsió d'ingressos i despeses per a l'exercici següent.

L'organigrama de GUSAM a 31 de desembre de 2016 és el següent:

Gràfic 9: Organigrama



Font: Informe gestió GUSAM 2016

## 7.6 Satisfacció dels stakeholders

En els apartats anteriors s'han analitzat avantatges, inconvenients, xifres, gràfics, costos i organigrama, però no s'ha fet esment de quina és la sensació de tots els *stakeholders* de l'empresa municipal GUSAM. Els projectes els tiren endavant les persones i es considera de vital importància conèixer quines són les percepcions de tots els actors interessats directa o indirectament en la societat municipal. Per poder copsar les seves impressions s'ha fet un sondeig verbal a determinats col·lectius i una enquesta per escrit als empleats que han tingut l'oportunitat de formar part d'empreses privades amb la gestió indirecta i de GUSAM en la modalitat de gestió directa. Els resultats són:

- **Proveïdors.** Es mostren satisfets de treballar per a la societat. Valoren el tracte i, sobretot, el rigor en el pagament. Alguns d'aquests proveïdors es mostraven repropis a establir col·laboració amb el sector públic per males experiències.
  - **Entitats financeres.** Es mostren també obertes i ben disposades a treballar amb GUSAM atenent a la manca d'endeutament de l'empresa i a l'estat sanejat dels comptes.
- Clients.** Hi ha una alta satisfacció per part dels usuaris de l'escola bressol, que puntuen el centre amb un 9,02<sup>9</sup>. També hi ha una molt bona valoració de la deixalleria, tant per part dels usuaris com dels Ajuntaments a qui es presta el servei. Pel que fa a la neteja d'edificis públics, es mantenen entrevistes trimestrals amb els responsables de cada

<sup>9</sup> [www.gusam.cat/node/586](http://www.gusam.cat/node/586)



edifici i manifesten també una alta satisfacció del servei i del seguiment que se'n fa ja que amb l'empresa privada aquest era pràcticament inexistent. Valoren la proximitat de tracte perquè genera més eficàcia. També han detectat més motivació en el personal. Pel que fa al servei d'aigua no s'ha fet cap enquesta als usuaris, però no es detecta descontent sinó és en els moments en què hi ha avaries a la xarxa. És el servei més complex, amb diferència.

Respecte al servei de l'Aula de Formació d'Adults, tot i que encara no es porta un curs sencer, tant professors com alumnes han mostrat una alta satisfacció pel que fa a la gestió del servei.

- Accionistes. L'accionista únic és l'Ajuntament. El rendiment de comptes al consistori es fa a través de la Junta General, abans de cada 30 de juny i quan hi ha situacions que ho requereixen. Malgrat no tots els encàrrecs a l'empresa pública han estat aprovats per unanimitat del Ple, a les darreres Juntes Generals celebrades hi ha hagut avinença de tots els membres del bon funcionament de la societat i dels serveis.
- Empleats. L'enquesta realitzada als treballadors que han estat prestant el mateix servei amb les empreses privades i que actualment ho fan amb la societat mercantil pública, han expressat en un 89% la seva preferència per la gestió directa municipal a través de GUSAM. L'11% restant ha manifestat indiferència. L'argument principal de la preferència per l'empresa pública ha estat la inaccessibilitat dels caps de les empreses privades que no tenen un lloc físic al municipi i és molt difícil dirigir-s'hi, el que crea molta distància i conflictes. Altrament, el pagament dels sous no arribava en els dies assenyalats i condicions laborals com el vestuari, la formació o la prevenció de riscos no es complien. Es valora de manera molt positiva la bona comunicació, la flexibilitat, la igualtat de tracte i, en general, les millors condicions laborals.

## 8 IMPLICACIONS ÈTIQUES I SOCIALS

Treballar en la prestació de serveis públics té unes implicacions ètiques molt importants. Antigament no es posava en dubte l'ètica de les persones que ocupaven càrrecs públics ja que se'ls considerava persones respectables i amb valors inherents en ells. Però en els darrers anys els casos de corrupció s'han multiplicat, tenint especial impacte els casos de cobrament de comissions il·legals. **Per prevenir la corrupció cal establir eines de control, supervisió i transparència suficients i adequats.**

En aquest sentit GUSAM ofereix totes les eines al seu abast (donada la reduïda dimensió de l'estructura general de la societat) per tal que els vilatans tinguin confiança en la seva gestió i funcionament. Exemples d'aquestes actuacions són:

- Aplicació de la Llei de contractes del sector públic per a la contractació de compres i serveis externs.
- Aplicació dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat en els processos de selecció del personal de l'empresa pública, per tal de garantir el dret a l'accés al treball en el sector públic. Per facilitar l'aplicació d'aquests principis s'ha redactat un reglament intern que ha estat aprovat pel Consell d'administració de la societat.
- Sotmetiment a dues auditories externes anuals: una d'econòmica que analitza els estats comptables de l'empresa i els moviments registrats i una relacionada amb el compliment de la legalitat en els seus procediments.
- Publicació dels comptes anuals auditats a la pàgina web de l'empresa pública, en un exercici de transparència i proximitat als ciutadans.

Des de l'empresa municipal també existeix una implicació social rellevant que es materialitza concretament en:

- Afavorir les condicions laborals dels treballadors, oferint horaris que permetin la conciliació de la vida laboral i familiar; adaptació de les vacances a les peticions individuals de cada empleat; elecció del vestuari i calçat consensuat amb el personal de cada servei; proximitat en el tracte empleat/direcció.

- Política informativa de total transparència, anunciant als usuaris dels serveis els canvis de tarifes, recollint la màxima informació a la factura del servei d'aigua, i desenvolupant campanyes formatives per a promoure el consum responsable de l'aigua.
- Contractació externa de serveis a empreses constituïdes com a CET (Centre Especial de Treball) que assegurin un treball remunerat a persones amb discapacitat i garanteixin la seva integració laboral, com per exemple el servei d'atenció telefònica de 24 hores i la impressió de factures (contractats a ASPID)<sup>10</sup> i la lectura de comptadors i repartiment de factures (contractats a la Fundació Baix Montseny<sup>11</sup>).
- Aplicació de tarifes socials en els dos serveis que ho permeten: cicle integral de l'aigua i escola bressol per garantir el dret a l'aigua i el dret a l'educació a famílies amb dificultats econòmiques.
- Reutilització de materials dels que dipositen els vilatans a la deixalleria per desús (mobiliari d'oficina bàsicament), el que suposa un estalvi de costos i un reciclatge dels materials.

## 9 CONCLUSIONS

La realització d'aquest treball m'ha aportat molt de coneixement sobre la gestió dels serveis públics locals. La recerca de l'eficiència de les administracions locals és un tema que genera un gran interès, sobretot després de les restriccions financeres i pressupostàries que han hagut d'assumir els municipis en els darrers anys. Les entitats locals són les més properes als ciutadans i s'encarreguen de prestar una àmplia varietat de serveis públics obligatoris, que han de complir uns determinats estàndards de qualitat. És per això que l'eficiència es converteix en un dels principals objectius dels gestors públics.

De l'anàlisi efectuada s'evidencia que **la majoria dels municipis mitjans o grans de la província de Barcelona disposen de societats mercantils municipals per a gestionar de manera directa els serveis públics locals. Els municipis de menys de 20.000 habitants no solen optar per crear organismes dependents** i gestionen els serveis o bé directament (a través del propi Ajuntament) o bé en concessió administrativa (externalitzant el servei a empreses privades). L'opció de crear una empresa pròpia, que gestioni diversos serveis públics, no és una opció que sigui habitual i és per això que la recerca feta aporta nou coneixement en la disciplina de la gestió de serveis públics locals.

Pels resultats obtinguts **es demostra que en una població d'entre 5.000 i 10.000 habitants, com és el cas d'Arenys de Munt, ja resulta més eficient la gestió de determinats serveis a través d'una societat mercantil municipal**, atès que resulta més econòmic, més satisfactori per als usuaris dels serveis i també per als empleats. Poden aprofitar-se avantatges fiscals, alhora que reinvertir el propi benefici obtingut, entre d'altres.

Aquesta recerca, doncs, obre la porta d'oportunitat als municipis de dimensió reduïda per al disseny de polítiques diferents que suposin alternatives a les formes de gestió habituals. També serveix d'evidència per a la presa de decisions i pot servir de base per realitzar els estudis econòmics justificatius del canvi de sistema de gestió.

Per als ens locals, resulta difícil justificar l'opció de fórmules de gestió que no han estat provades en altres municipis atès que es tracta de diners públics i són decisions que han d'estar justificades amb estudis econòmics fermes. El cas pràctic que es presenta, amb xifres econòmiques **extretes d'estats comptables auditats i registrats**, confirma la hipòtesi que la gestió de serveis públics locals a través d'una societat mercantil municipal genera més eficiència que la concessió a empreses privades, concretament en la gestió de serveis com: cicle integral de l'aigua, deixalleria, escola bressol i neteja d'edificis.

---

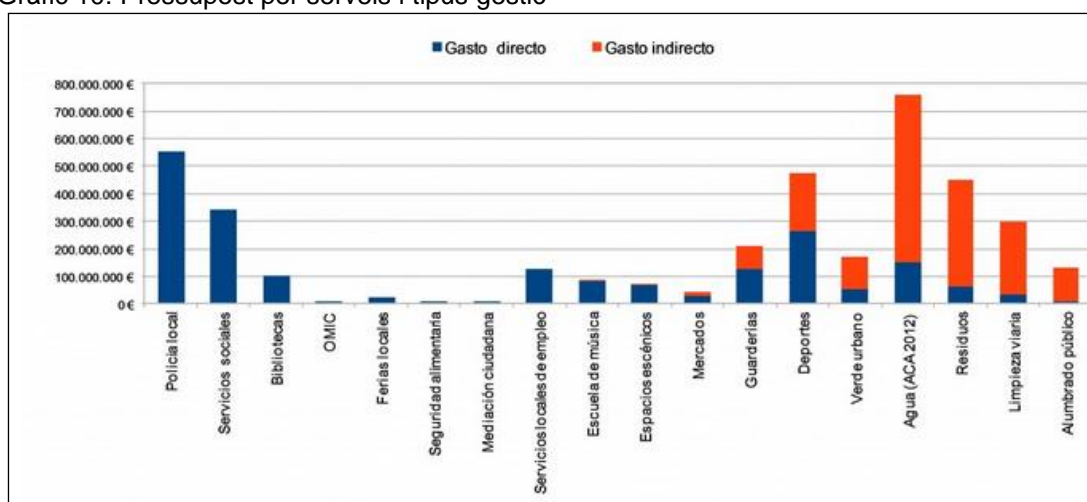
<sup>10</sup> [www.aspid.cat/serveis/que-s-centre-especial-treball-cet](http://www.aspid.cat/serveis/que-s-centre-especial-treball-cet)

<sup>11</sup> [www.fundaciobaixmontseny.cat/](http://www.fundaciobaixmontseny.cat/)

El treball inclou una part d'anàlisi teòric, examinant elements qualitius que afecten a la gestió dels serveis públics i classificant-los com a avantatges o inconvenients en relació a l'eficiència de la gestió. Aquesta anàlisi ha permès veure quin impacte té sobre cada tipus de gestió aspectes com: els impostos i tributs, el *know-how* i les economies d'escala. L'anàlisi teòric es complementa amb una part d'anàlisi pràctic que s'ha centrat en les modalitats de gestió més emprades a la demarcació de Barcelona per a gestionar els serveis públics locals, així com en l'eficiència de la gestió directa a través GUSAM, la societat municipal de l'Ajuntament d'Arenys de Munt. Els dos mètodes d'anàlisi han resultat complementaris atès que la part pràctica confirma l'anàlisi realitzat a la part teòrica, donant resposta a les qüestions plantejades.

La realitat actual és que malgrat pot demostrar-se una major eficiència amb la gestió directa de determinats serveis públics que presten els ens locals, segueix sent la gestió indirecta la que s'emporta la major part dels pressupostos de les corporacions municipals. Aquest aspecte es recull en el gràfic 10, extret dels Cercles de Comparació Intermunicipals –*Diputació de Barcelona, 2012*-

Gràfic 10: Pressupost per serveis i tipus gestió



Font: Diputació de Barcelona (Cercles de Comparació Intermunicipals)

Les fórmules de gestió indirecta han estat defensades sobre la base d'una sèrie d'avantatges en diversos àmbits (Oliás de Lima, 2001) que es podrien resumir en els següents:

- Major especialització de les empreses privades per prestar els serveis.
- Major flexibilitat per portar a terme la gestió.
- Menor cost pel municipi.
- Major facilitat per implantar les innovacions que vagin apareixent.

En aquest sentit, el present treball demostra que si bé són certs alguns dels avantatges teòrics de la gestió indirecta, existeixen recursos i estratègies dins la gestió directa del servei que escurcen les distàncies entre aquests dos sistemes de gestió.

De la recerca plantejada en aquest treball se'n poden extreure les recomanacions següents:

- En el cas de la prestació d'un servei públic, encara que es tracti d'un municipi mitjà o petit (a nivell poblacional), és molt recomanable estudiar amb profunditat les diverses possibilitats existents per a la gestió dels serveis públics i aplicar la modalitat de gestió que resulti més eficient.
- L'opció de crear una societat mercantil de capital íntegrament públic ofereix més avantatges que inconvenients, en relació a un model d'eficiència.

- Per a obtenir aquest bon nivell d'eficiència és necessari conjugar diversos elements claus com són: la creació d'una estructura gerencial i administrativa compartida per diversos serveis; la recerca d'economies d'escala a nivell supramunicipal i/o de cooperació amb altres municipis i l'adhesió a convenis laborals sectorials per a cada activitat específica.

## 10 VALORACIÓ

Vaig decidir que aquest fos el tema del meu treball final de grau perquè malgrat tenia la intuïció que el que estàvem fent a l'empresa on treballava (GUSAM) no era comú, em mancava la confirmació que era quelcom excepcional. Alhora, tampoc estava segura que fos el millor per al municipi. La realització d'aquest treball m'ha aportat el coneixement suficient per poder-me enorgullir del canvi realitzat a la nostra petita població.

Durant el transcurs d'aquests darrers anys, diversos Ajuntaments de Catalunya s'han mostrat interessats pel nostre model. Jo els atenia, els ho explicava i veia que la majoria sortien convençuts que això era el que volien per al seu municipi, però jo tenia certa angoixa per si era cert que la majoria d'aspectes eren avantatjosos. No ens havíem aturat amb deteniment a fer números, immersos en anar afegint un servei rere l'altre. Des de la societat municipal sabíem què costava la gestió dels serveis, però desconexíem què costaven abans.

És per això que el meu primer agraïment és per al President de Gusam i 1r tinent d'alcalde de l'Ajuntament d'Arenys de Munt, Josep Sánchez, per haver-me autoritzat a consultar informació econòmica d'exercicis anteriors al consistori. També vull agrair a la Montse Verdura, del departament d'Intervenció de l'Ajuntament, que m'hagi facilitat tota la informació necessària per poder desenvolupar aquest treball. Així mateix, al meu company de treball Dani Esteban, Director Econòmic de GUSAM, per ajudar-me a cercar i treballar les dades numèriques que conformen la comparativa de costos entre la gestió directa i la indirecta. La seva paciència i rigor per a l'anàlisi de dades econòmiques són vocacionals i infinites.

En el terreny personal, aquest treball suposa la culminació de 9 anys i mig d'estudi a una edat que ja no és la més òptima per a aquests afers. Aquí sí que no puc deixar d'agrair el suport que m'ha dedicat sempre la meua família, que han aguantat estoicament molts caps de setmana reclosos a casa per tirar endavant aquesta il·lusió meua. El meu marit es mereix una menció especial ja que sense ell hauria llençat la tovallola en assignatures com matemàtiques o estadística. També agraeixo al meu tutor del treball, Joan Antoni Alujas, els seus comentaris i recolzament.

## 11 AUTOAVALUACIÓ

En general estic satisfeta dels resultats obtinguts en la recerca feta en aquest treball. Precisament fa pocs dies que s'ha publicat un estudi d'eficiència dels Ajuntaments, elaborat per la Diputació de Barcelona, en el que es qualifica l'Ajuntament d'Arenys de Munt com un dels més eficients dels 20 municipis d'entre 8.000 i 10.000 habitants de la província de Barcelona.<sup>12</sup> Això ratifica les conclusions a les que he arribat a través del treball, cosa que em satisfà plenament. Tot i així sóc conscient que hi ha apartats en què es podria haver aprofundit més, com per exemple el laboral: subrogació de treballadors quan es canvia la modalitat de gestió i processos de selecció.

Tanmateix, també hi ha una nova temàtica encetada recentment que té plena relació amb el que s'ha treballat en aquest TFG. L'entorn polític que emmarca les societats mercantils de capital íntegrament públic és una ombra, actualment, per al futur de la gestió directa dels serveis.

---

<sup>12</sup> [www.arenysdemunt.cat/document.php?id=13111](http://www.arenysdemunt.cat/document.php?id=13111)

El projecte de Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per al 2017 (actualment en tramitació en el Congrés dels Diputats) recull una disposició addicional que posa traves a la "remunicipalització" dels serveis. Aquesta informació, cas de confirmar-se, obriria una nova línia de recerca sobre si preval la norma de la Llei de Règim Local que indica que un servei públic s'ha de prestar de la forma més eficient i sostenible, o bé preval la norma que els Ajuntaments no poden subrogar personal ni contractar-ne de nou, cas de revertir la forma de gestió d'un servei<sup>13</sup>.

## 12 REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- [1] Duguít, L. (1911). *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Fontemoing.
- [2] García, C.; Martín, J. i Rodríguez, J. (2006). *El IVA y los Ayuntamientos*. Elcano (Navarra): Aranzadi, SA.
- [3] Gracián, B. (1647). *El arte de la sabiduría mundana*.
- [4] Lima, B. O. (2001). *La reforma del sector público. Las privatizaciones: el estado de la cuestión y su aplicación al caso español*. Madrid: Prentice Hall.
- [5] <http://www.acm.cat>
- [6] <http://www.aspid.cat/serveis/que-s-centre-especial-treball-cet>
- [7] [https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IFO11\\_13.pdf](https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IFO11_13.pdf)
- [8] [www.corpold.com/](http://www.corpold.com/)
- [9] [www.clece.es/es/conocenos/clece-en-cifras/#contenido](http://www.clece.es/es/conocenos/clece-en-cifras/#contenido)
- [10] [www.congiac.com](http://www.congiac.com)
- [11] <http://www.ecologiapolitica.info/?p=2286>
- [12] [http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/15585/1614932-Remunicipalizacion\\_de\\_los\\_servicios\\_municipales\\_Mayo\\_2012.pdf](http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/15585/1614932-Remunicipalizacion_de_los_servicios_municipales_Mayo_2012.pdf)
- [13] <http://www.fundaciobaixmontseny.cat/>
- [14] <http://promotorespublicos.org/media/transfer/doc/publicaciones/5066f176cb8dcb8f55b4c53b77688ba4.pdf>
- [15] [www.gusam.cat](http://www.gusam.cat)
- [16] <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1149122>
- [17] <http://blogs.publico.es/otrasmiradas/8500/el-gobierno-imposibilita-la-remunicipalizacion-de-servicios-publicos-e-impide-el-ahorro-de-millones-de-euros-a-los-ayuntamientos/>
- [18] <http://www.publico.es/actualidad/agua-del-derecho-al-negocio.html>
- [19] [http://economia.gencat.cat/web/.content/70\\_economia\\_catalana/arxius/ne\\_101\\_saiz.pdf](http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxius/ne_101_saiz.pdf)
- [20] [www.agbar.es/es/ambito/sorea](http://www.agbar.es/es/ambito/sorea)
- [21] <http://isel.org/retrato-de-una-empresa-publica-que-no-huye-del-derecho-administrativo/>
- [22] [www.diba.cat](http://www.diba.cat)

---

<sup>13</sup> [blogs.publico.es/otrasmiradas/8500/el-gobierno-imposibilita-la-remunicipalizacion-de-servicios-publicos-e-impide-el-ahorro-de-millones-de-euros-a-los-ayuntamientos/](http://blogs.publico.es/otrasmiradas/8500/el-gobierno-imposibilita-la-remunicipalizacion-de-servicios-publicos-e-impide-el-ahorro-de-millones-de-euros-a-los-ayuntamientos/)

[23]<http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/invente/Paginas/inicio.aspx>

[24]<https://www.infolaso.com/barcelona.html>