

Análisis sobre la externalización de servicios turísticos por parte de las Administraciones Públicas españolas

Analysis of the outsourcing of tourism services by Spanish Public Administrations

Carlos Garulo Ramón 

Instituto Mediterráneo de Estudios de Protocolo – Centro Adscrito UMH, profesor, Alicante, España y carlos.garulo@protocoloimep.com, <https://orcid.org/0000-0001-5839-6982>

Resumen

El presente estudio tiene como objetivo principal analizar cuantitativa y cualitativamente el número de servicios turísticos que las administraciones públicas españolas han licitado entre enero de 2018 y diciembre de 2021. Para ello, se basa en el análisis documental de los datos arrojados por la Plataforma de Contratación del Estado en dicho periodo, en base a la utilización de los códigos de contratación utilizados por la administración. Para ello, se parte del establecimiento de una metodología, seguido de un marco teórico centrado en la definición del concepto de servicio turístico y tipología de los mismos, continuando con la definición del concepto de externalización y la identificación de los servicios turísticos que se externalizan. Tras ello se presentan los resultados obtenidos con los datos extraídos de la plataforma. Entre los resultados de este estudio cabe mencionar que en el citado periodo, existe un aumento en el crecimiento del número de licitaciones convocadas por parte de las administraciones públicas en materia de turismo.

Palabras clave: administración pública, licitación, servicios, turismo, externalización.

Abstract

The main objective of this study is to analyse quantitatively and qualitatively the number of tourism services that Spanish public administrations have tendered between January 2018 and December 2021. To do so, it is based on the documentary analysis of the data provided by the State Procurement Platform in that period, based on the use of the procurement codes used by the administration. To do so, it starts with the establishment of a methodology, followed by a theoretical framework focused on the definition of the concept of tourism services and their typology, continuing with the definition of the concept of outsourcing and the identification of the tourism services that are outsourced. The results obtained with the data extracted from the platform are then presented. Among the results of this study, it is worth mentioning that in the aforementioned period, there has been an increase in the number of tenders issued by public administrations in the field of tourism.

Keywords: public administration, tendering, services, tourism, outsourcing.

1. INTRODUCCIÓN

El turismo constituye uno de los pilares fundamentales de la economía española. La aportación del turismo al PIB español antes de la pandemia provocada por la COVID19 supuso, en el año 2019, el 12,40% del PIB¹ y generó 2,67 millones de puestos de trabajo, el 13,40% del total del empleo generado en ese mismo año². El Panorama del Turismo Internacional (organización Mundial del Turismo [OMT-UNWTO], 2021), en el año 2019 situó a España en la segunda posición en cuanto a llegadas de turistas internacionales, por detrás de Francia y por delante de países como EE.UU, que alcanzaron el primer y segundo puesto respectivamente; y por delante de países como China, Italia, Turquía o México. Este ranking también se mantuvo si se analiza desde el punto de vista de los ingresos por turismo internacional, donde España sólo fue superada por EE.UU y le siguieron países como Francia, Tailandia y Reino Unido. En España nos visitaron más de 84 millones de turistas internacionales y los ingresos por turismo superaron los 80 mil millones (USD), con una cuota del 11,22% y 13,82% respectivamente del total de turistas internacionales de Europa.

Las administraciones públicas, entre sus competencias turísticas, deben ser capaces de prestar determinados servicios que influyen en la satisfacción y experiencia de los turistas. Estos servicios turísticos, pueden gestionarlos de manera directa (con medios propios) o indirecta (mediante la externalización a un tercero). El presente estudio tiene por objetivo principal analizar los servicios turísticos que son externalizados por parte de las administraciones públicas españolas con el fin de verificar si existe una tendencia positiva en el crecimiento en el número de servicios turísticos públicos externalizados y, por tanto, poder afirmar que la administración recurre cada vez más a esta forma de gestión. Pensamos que el presente estudio aporta valor porque hasta la fecha, sólo se ha encontrado un artículo que analiza los servicios de información turística externalizados por las administraciones públicas en el contexto de la COVID19 (Garulo et al., 2022). El presente artículo no se circunscribe exclusivamente a esta tipología de servicios, sino que da una visión general del número de licitaciones que utilizan los códigos de contratación (CPV) relacionados o vinculados a la actividad turística ampliando la búsqueda a otra tipología de servicios como los de guías de turismo, servicios administrativos relacionados con asuntos turísticos y los servicios de agencias de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista.

Con el presente artículo, se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación: 1) ¿qué son los servicios turísticos?, 2) ¿qué tipología de servicios turísticos existen?, 3) ¿qué es la externalización de servicios por parte de las administraciones públicas?, 4) ¿qué servicios turísticos son externalizados por parte de las administraciones públicas?

Para ello, se ha estructurado el artículo en base a la definición de la metodología de investigación, seguida del análisis del marco teórico. Posteriormente, se ha procedido a presentar los resultados del análisis realizado sobre las licitaciones de servicios turísticos y por último, se presenta un apartado de discusión y conclusiones.

2. METODOLOGÍA

El objetivo principal del presente estudio es analizar cualitativa y cuantitativamente el número de servicios turísticos que las administraciones públicas españolas han externalizado entre enero de 2018 y diciembre de 2021. Para ello se ha diseñado una investigación centrada en un análisis documental basado en la búsqueda y su examen posterior de la información sobre las licitaciones disponible en la Plataforma de Contratación del Estado (www.contrataciondelestado.es), plataforma utilizada por la mayor parte de las administraciones públicas para licitar y publicar sus procesos de contratación, partiendo de la hipótesis de que las administraciones recurren cada vez más a la externalización de los servicios turísticos como herramienta de gestión de los mismos.

¹ Según los datos establecidos por el INE en las Cuenta satélite del turismo de España. Serie contable 2016-2019. Revisión estadística 2019. Información extraída de INEbase

² Según nota de prensa emitida por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo el 06.02.20. Información extraída de: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2020/documents/20200205%20np%20empleo%20turismo.pdf>

A través de esta plataforma, se ha procedido a realizar una búsqueda guiada de ámbito nacional utilizando los códigos CPV relacionados con turismo como son 63514000-5 Servicios de guías de turismo; 63500000-4 Servicios de agencia de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista; 63513000-8 Servicios de información turística; y 75125000-8 Servicios administrativos relacionados con asuntos turísticos-y estableciendo como fecha de inicio y finalización de presentación de ofertas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada uno de los años analizados.

Con la información obtenida, se ha procedido a establecer una tabla desglosada con el número de contratos licitados por meses y años y se han presentado los diferentes resultados obtenidos.

3. MARCO TEÓRICO

El concepto de servicio turístico

El servicio brindado a los turistas que acuden a un destino influye en la experiencia turística, por lo que una buena gestión de los mismos aumentara el nivel de satisfacción de los mismos, fomentando su fidelización o su recomendación a otros potenciales turistas e influyendo tanto en la elección el destino, como en el consumo de bienes y servicios turísticos e incluso en la intención de regresar al lugar (Kozak y Rimmington, 2000; citado en Yoon y Uysal, 2005).

No obstante, antes de comenzar con el análisis de servicios turísticos debemos diferenciar entre servicios turísticos públicos, que son aquellos prestados por las diferentes administraciones públicas en sus respectivos niveles y de acuerdo con su marco competencial, y los servicios turísticos privados, gestionados como actividad económica privada por parte de las empresas.

En una primera aproximación al término de servicios turísticos, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), define el concepto servicio como “acción y efecto de servir (pedir)”, y la palabra turístico, como “perteneciente o relativo al turismo”, palabra también definida por el diccionario como “actividad o hecho de viajar por placer”. Por tanto, en un primer momento podemos definir los “servicios turísticos”.

Para comprender mejor qué son los servicios turísticos, conviene hacer una breve reseña al concepto de servicio. Autores como Lovelock et al. (2004), presentan dos enfoques que permiten comprender la esencia de los servicios: como acto o desempeño que ofrece una parte a otra, y como actividades económicas que crean valor y proporcionan beneficios a los clientes al producir un cambio deseado en (o a favor de) el receptor del servicio (p.4).

Ballina (2017), diferencia los servicios de los productos en base a los siguientes parámetros o características: la heterogeneidad (la calidad percibida dependerá de quién realice el servicio, cuándo, dónde y cómo), la intangibilidad (no pueden probarse o tocarse antes de su compra), la inseparabilidad (se produce en el momento del disfrute), la caducidad (no se puede almacenar) y la propiedad (se paga por su uso, y no por la transferencia de la propiedad). Este mismo autor, indica que la OMT ha concretado los servicios como uno de los cinco componentes principales de un destino turístico, junto con las atracciones, los accesos, la información de las actividades y la promoción del destino, añadiendo que pueden ser servicios principales (alojamiento, restauración) o complementarios (p.43-44)

No obstante, se trata de definiciones al concepto genérico de servicios a nivel general y no específicamente de servicios turísticos. Si analizamos lo definido por diferentes instituciones turísticas nacionales e internacionales, conviene destacar principalmente lo establecido por la OMT y por Hosteltur. Así, la OMT, en su glosario de términos desarrollados entre 2005 y 2007 a través del trabajo de la comunidad internacional con el objetivo de establecer conceptos, definiciones, clasificaciones y conjunto de datos e indicadores que deben formar parte de cualquier Sistema Nacional de Estadísticas de Turismo, no define el concepto de servicio turístico como tal, pero sí que introduce el concepto de Industrias Turísticas definiéndolas como “aquellas

que generan principalmente productos característicos del turismo” (Naciones Unidas, 2010) y estableciendo una lista de categorías de productos y actividades. En el caso de productos, establece los servicios de alojamiento, de provisión de alimentos y bebidas, transporte de pasajeros por ferrocarril, por carretera, por agua y aéreo, así como alquiler de equipos de transporte, agencias de viaje, servicios culturales, servicios deportivos y recreativos, bienes característicos del turismo y servicios característicos del turismo específicos de cada país.

Por el contrario, el Glosario de Términos “Wikitur” elaborado por Hosteltur (Marrero, 2016), define el servicio turístico como “cada una de las prestaciones relacionadas con la actividad turística que una persona o grupo contrata directa o indirectamente”. Este glosario, define también los servicios como “organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público” y el concepto de turismo como el “conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros motivos”.

Si atendemos también a definiciones jurídicas, cabe destacar las establecidas por la Ley 15/2018, de Turismo Ocio y Hospitalidad de la Comunidad Valenciana, donde se define el servicio turístico como la “acción o prestación que tiene por objeto atender algún interés o necesidad de las personas usuarias de servicios turísticos, identificables por separado, y que no está necesariamente ligada con otros productos y servicios en el desarrollo de la actividad turística” (Art.3.m, LTOHCV). Esta Ley también define las personas usuarias de servicios turísticos como las “personas físicas o jurídicas destinatarias de la actividad turística y de los servicios vinculados al ocio y al entretenimiento” (Art.3.s, LTOHCV).

Tipología de servicios turísticos

“La actividad turística, implica atención a un conjunto de aspectos geográficos, económicos, psicológicos, sociológicos, ambientales, políticos, jurídicos y administrativos, por constituirse como actividad polifacética cuyo estudio debe abordarse desde distintas perspectivas, de forma transversal (García Saura, 2007, p.43). Esta transversalidad del turismo dificulta el establecimiento de una clasificación única que organice y sintetice la tipología de servicios turísticos. A ello, se une la complicada delimitación de las competencias públicas en turismo (centradas sobre todo en regulación, ordenación, control, etc. de las actividades turísticas privadas, así como otras competencias directas como el servicio de información turística); y de las actividades económicas privadas, unido a la necesidad de una cooperación entre lo público y lo privado.

La doctrina turística clasifica, tradicionalmente, las actividades turísticas en empresas de alojamiento turístico, de información turística y de turismo activo o deportivo. Junto a ellas, existe otra serie de personas que también desarrollan su actividad dentro del turismo, como son los guías de turismo y las oficinas de turismo (Gil Casión, 2015, p.130). Pero esta clasificación tradicional se olvida de actividades turísticas que repercuten directamente en la satisfacción del turista como son las actividades de intermediación.

A nivel normativo, además, cada Comunidad Autónoma ha establecido su propia Ley de Turismo. En alguna de ellas como la valenciana o la andaluza, sí se detalla lo que se consideran “servicios o actividades turísticas”. Otras, como la balear, realiza una clasificación de empresas turísticas bastante detallada y, sin embargo, autonomías como la catalana sólo clasifican las empresas turísticas en alojamiento o mediación.

Tabla 1: servicios/empresas turísticas en función de la normativa autonómica andaluza, balear y catalana

Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía	Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears	Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña
Art. 28. Servicios turísticos	Art. 26. Clasificación de las empresas turísticas	Art.34. Clasificación de las empresas turísticas
Alojamiento enfocado a usuarios de servicios turísticos	Empresas turísticas de alojamiento	Empresas turísticas de alojamiento
Intermediación (organización o comercialización de viajes o facilitación de servicios de viaje vinculados)	Empresas turísticas residenciales	Empresas turísticas de mediación.
Información turística y servicios de información prestados por guías de turismo	Empresas comercializadoras de estancias turísticas en viviendas	
Organización de actividades de turismo activo (deportivo) y las integrantes del turismo ecológico o ecoturismo	Empresas turísticas de restauración	
Restauración y catering turísticos	Empresas que tienen por objeto actividades de entretenimiento, recreativas, deportivas, culturales o lúdicas, o todas las que tengan una naturaleza complementaria al sector turístico.	
Actividades dirigidas a la organización de congresos, convenciones u otro tipo de eventos vinculados a la actividad empresarial	Empresas que tienen por objeto las actividades de información, orientación y asistencia turística.	

Fuente: elaboración propia a partir de las normativas autonómicas

En cuanto a la Comunidad Valenciana, se consideran actividades y servicios turísticos los de: alojamiento; organización, intermediación y comercialización del producto turístico; organización, prestación o realización de servicios de turismo activo; restauración; entretenimiento, salud, terapéuticas, deportivas, ocupacionales, culturales, congresuales, académicas y cualesquiera que conlleven esparcimiento y ocio, así como otros servicios complementarios cuando se ofrezcan con fines turísticos, o puedan llevar dichos fines; difusión, asesoramiento e información sobre recursos y manifestaciones históricas, artísticas, culturales o cualesquiera otras de carácter turístico, profesión de guía de turismo y mediador turístico. (Art.52, LTOHCV)

Competencias turísticas por parte de las administraciones públicas

De acuerdo con García Saura (2007), resulta necesario conocer la distribución de competencias en materia de turismo entre las diferentes instancias territoriales que conforman la organización territorial del Estado ya que generan una gran aportación de ingresos económicos, empleo y sobre todo teniendo en cuenta que el turismo presenta un determinado factor de localización.

La Constitución Española de 1978 establece que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan” (art.137, CE) y en su art. 148.1.8. establece la competencia turística como una competencia exclusiva autonómica, aunque en su art.149.1. establece otra serie de competencias estatales que, a pesar de no ser

turísticas, inciden directamente sobre la actividad turística. Hablamos de competencias como infraestructuras de transporte, patrimonio histórico-artístico, comunicaciones, medio ambiente o inmigración. El traspaso de la competencia turística hacia las autonomías se fue realizando entre 1978 y 1996 a través de Reales Decretos que permiten comprender la delimitación de funciones entre Administración Estatal y Administración Autonómica. Hecho, tal y como indica García Saura (2007), que demuestra la gran importancia económica que las Comunidades Autónomas dieron al turismo ya que fueron de las primeras competencias que se transfirieron y asumieron las autonomías.

De acuerdo con Rodríguez Arana (2008), la Constitución de 1978 establece un modelo de Estado que deja en manos de los Entes Territoriales (Comunidades Autónomas y Entes Locales), la ordenación y promoción del turismo en el territorio correspondiente (p.370), convirtiéndose el turismo como “un auténtico fenómeno de masas con evidentes implicaciones en todos los ámbitos de la vida, especialmente en el económico y social”(p.371).

Tabla 2: competencias autonómicas relacionadas con la actividad turística

Constitución Española 1978 (art.149)	Ley Orgánica 1/2006 de Estatuto de la Comunidad Valenciana
Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.	Turismo
Museos de interés para la C. Autónoma.	Museos que no sean de titularidad estatal. Centros dramáticos y servicios de Bellas Artes de interés para la Comunitat Valenciana.
Patrimonio monumental de interés de la C. Autónoma.	Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Española.
Fomento de la cultura.	Cultura. Espectáculos.
Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.	Deporte y ocio.
La artesanía.	La Artesanía.
Organización de sus instituciones de autogobierno	Organización de sus instituciones de autogobierno
Obras públicas de interés para la C. Autónoma en su propio entorno.	Obras públicas que no tengan la calificación de interés general del Estado o cuya relación no afecte a otra C. Autónoma.
Ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la C. Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. Puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos, y en general, los que no desarrollen actividades comerciales.	Carreteras y caminos cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro del territorio de la Comunitat Valenciana. Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable; puertos, aeropuertos, helipuertos, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Española.
Los montes y aprovechamientos forestales	Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Española.
Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.	Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
La gestión en materia de protección del medio ambiente.	
Ferias interiores	

Fuente: elaboración propia

A nivel de definición de competencias turísticas locales, debemos centrarnos en lo dispuesto en la LBRL y en las Leyes de bases de régimen local autonómicas, quienes establecen como competencia propia turística la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local (LBRL, art.25.2.h). A estas competencias puramente turísticas, se unen otras transversales al turismo que afectan al desarrollo de la actividad turística como las establecidas en el art.25.2 de la LBRL, entre las que destacan las ferias y mercados, la promoción y equipamientos culturales, la promoción del deporte e instalaciones deportivas, urbanismo y gestión del patrimonio histórico, la infraestructura viaria, el transporte colectivo urbano, el medio ambiente urbano o la policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. A modo de resumen, conviene destacar la clasificación que hace Pérez-Fernández (2004, p.51) al organizar las competencias turísticas locales en las siguientes materias: - protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute; - fomento de las actividades turísticas de interés municipal, así como la promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito, en coordinación con las competencias autonómicas; -desarrollo de las infraestructuras turísticas de su competencia; - otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación con las empresas y establecimientos turísticos como son las licencias de obras y de apertura; -elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento que les corresponde (urbanístico y sectorial), así como la participación de la formulación de los instrumentos de planeamiento estrictamente turístico; - competencias delegadas en materia de actividad inspectora o sancionatoria.

Externalización de servicios por parte de las administraciones públicas

El turismo, tal y como ya se ha adelantado anteriormente, es una actividad transversal con múltiples impactos y beneficios en la económica, sociedad, etc. constituyéndose en un título competencial que se atribuye a diferentes poderes públicos en sus diferentes niveles (europeo, estatal, autonómico y local), para poder ejercer políticas públicas basadas en medidas como la intervención, su regulación, ordenación, control, inspección etc. disponiendo a tal efecto de diferentes organizaciones y órganos encargados de promover e impulsar esas políticas, y al tiempo, constituyendo auténticos servicios públicos como es el caso, por ejemplo, de los servicios de información turística. “Para conocer y resolver los problemas jurídicos que suscita el turismo debemos acudir a los principios y técnicas del Derecho civil, mercantil, administrativo y del trabajo” (García Saura, P.J., 2007, P.73-74) ya que el turismo no es una disciplina autónoma sino delegada de otras ramas del derecho.

Tal y como hemos mencionado anteriormente, cabe diferenciar los servicios públicos prestados por las administraciones en sus diferentes niveles, de los servicios privados prestados directamente por empresas. Rodríguez-Arana (2001) reflexiona sobre la dificultad de delimitar la responsabilidad pública y privada dentro de la actividad turística ya que éstas no sólo “son una parte más del vínculo negocio jurídico (...) sino que, en ocasiones, ejercen la potestad reglamentaria para regular el sector, o ejercen la potestad sancionadora o desarrollan una actividad arbitral” (p.29). Además, destaca que la administración realiza diferentes actividades en materia turística en sus diferentes niveles (europea, estatal, autonómica y local) y todo ello acrecentado por el carácter pluridisciplinar del turismo, lo que ha provocado prácticamente que todas las Administraciones Públicas hayan asumido competencias en materia turística y que exista, actualmente intervención, en mayor o menor medida, de la Unión Europea, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales (Rodríguez-Arana, 2008, p.373).

Las administraciones públicas, en sus diferentes ámbitos competenciales, prestan determinados servicios directamente a los turistas, influyendo la manera de gestionarlos en la experiencia turística. Esta prestación, pueden optar por realizarla directamente (con sus propios medios), o recurriendo a una gestión indirecta o externalizada. Autores como Valencia (2019), Ramió y

Salvador (2012) y Rodríguez Escanciano (2011), coinciden en definir que la externalización de servicios permite a la Administración contratar con agentes o personas ajenas a ella para la producción de servicios de titularidad pública. Otros autores como Laguna de Paz (2011) añaden que “la externalización no es propiamente una técnica jurídico-administrativa, sino de gestión”, permitiendo a la administración “concentrar sus recursos -materiales y humanos – en el ejercicio de sus competencias sin asumir la realización de actividades instrumentales” (p.99). Pero no debemos confundir el término “externalización” con “privatización”. Olías de Lima (2011) indica que “la privatización implica la traslación de una actividad o una organización o ambas cosas, al sector privado, sin que la Administración tenga en lo sucesivo ninguna autoridad ni responsabilidad sobre los servicios privatizados” (p.41), y por el contrario, “la externalización no tiene por qué ser el primer paso hacia una privatización, sino que puede contemplarse como una garantía para evitarla, si se hace adecuadamente (p.41). Parrado (2015) añade que en la contratación externa el gobierno tiene la responsabilidad de determinar el tipo de servicio que se va a proporcionar, indicando que además se encarga de la financiación el servicio (p.243).

Pero para que una administración pueda externalizar un servicio determinado, ésta se debe regir por lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la cual establece dos fórmulas o herramientas de externalización: el contrato de servicios (art.17, LCSP) y el de concesión de servicios (art.15, LCSP). La diferencia entre ambos radica principalmente en dónde recae el riesgo operacional, recayendo el mismo en la Administración Pública en el caso del contrato de servicios y en la empresa en el de concesión de servicios. De acuerdo con Bel (2009), en el contrato de servicios, la Administración financia el servicio en base a un presupuesto, abonando directamente al contratista la cantidad pactada. A nivel turístico, esta modalidad es la más extendida, donde la administración contrata servicios como el de información turística, visitas guiadas, etc. En cuanto al contrato de concesión de servicios, mediante éste, se autoriza a organizaciones privadas a que produzcan un servicio en un área geográfica, generalmente con carácter de exclusividad, por lo que se le otorga el monopolio de la actividad a nivel de servicio, y en ocasiones incluso el precio (Bel, 2009). Sobre esto Míguez (2018) añade que todos aquellos servicios públicos que se prestan a los ciudadanos *uti singuli* (de manera individualizada) podrá ser objeto de concesión de servicios dependiendo la retribución del concesionario sustancialmente de la utilización el servicio por los usuarios (bien abonado por la Administración o entidad contratante, o a través de tarifas correspondientes por parte de los usuarios).

Respecto a los motivos por los que las administraciones públicas optan por esta fórmula de gestión (directa o indirecta), cabe destacar que numerosos autores han analizado y defendido los motivos de las administraciones públicas para la externalización de servicios a nivel general, destacando principalmente tres motivos: la presión fiscal entendida como la proporción de ingresos que los particulares y empresas aportan a un ente público en relación con el PIB (Martínez Rodríguez, 2003; Bel, 2009; Olías de Lima, 2011; Salvador y Riba, 2017); la reducción de costes y mejora de la eficiencia al buscar las economías de escala y la competencia generada en el sector privado (Martínez Rodríguez, 2003; Bel, 2009; Olías de Lima, 2011; Rodríguez Escanciano, 2011; Salvador y Riba, 2017; Valencia, 2019); y los factores políticos como interés utilitarista o el clientelismo político (political patronage) (Martínez Rodríguez, 2003, Bel, 2009; Parrado, 2015; Valencia, 2019). Sobre esto, Garulo et al, (2021), contrasta que el factor político no depende tanto del color político que gobierne, sino más bien en la forma de gobernanza, siendo mayor en los gobiernos con mayorías absolutas que en los gobiernos de coalición o en minoría.

Externalización de servicios turísticos

La Unión Europea ha definido, a través de diversos Reglamentos y Directivas lo que se conoce como el Vocabulario Común de Contratación Pública (Common Procurement Vocabulary) permitiendo clasificar las actividades y contratar por las administraciones públicas, en base a la identificación y categorización de todas las actividades susceptibles de ser contratadas mediante licitación o concurso público en la Unión Europea. Tal y como se indica en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Públicos, “a los efectos de identificar las prestaciones que son objeto de los

contratos regulados en esta Ley, se utilizará el <<vocabulario común de contratos públicos>> (..) o normativa comunitaria que le sustituya” (art.2).

Actualmente, existen más de 9.400 referencias dentro del código CPV definido en el Reglamento (CE), nº213/2008 de la Comisión. Aplicando la búsqueda de “turismo”, “turista” o “turístico” dentro del listado de CPV, encontramos únicamente 4 referencias específicas de servicios turísticos: 63514000-5 Servicios de guías de turismo; 63500000-4 Servicios de agencia de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista; 63513000-8 Servicios de información turística; y 75125000-8 Servicios administrativos relacionados con asuntos turísticos.

Este tipo de referencias son las que permiten a las administraciones, catalogar/clasificar contratos, y lo que permite a las empresas, realizar una búsqueda de posibles licitaciones que puedan ser interesantes gestionar como empresas especializadas en determinados ámbitos. No obstante, existen estudios actuales como el de Garulo et al. (2022), que nos indica que las administraciones públicas parecen no utilizar adecuadamente los códigos CPV a la hora de catalogar los contratos que están licitando, aunque parece estar corrigiéndose con el paso del tiempo.

Son las cuatro referencias específicas de turismo las que se van a utilizar en la búsqueda de licitaciones dentro de la Plataforma de Contratación del Estado y que han servido de base documental para el estudio empírico desarrollado, tal y como se ha indicado en el apartado de metodología.

4. RESULTADOS

Análisis licitaciones enero 2018 a diciembre 2021 en base a los CPV relacionados con turismo

Entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2021, se han licitado un total de 1.891 licitaciones (tabla 2), correspondiendo de mayor a menor proporción, a servicios de agencias de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista con el 72,98%, seguida a mayor distancia de los servicios de información turística (16,76%), los servicios de guías de turismo (8,67%) y los servicios administrativos relacionados con asuntos turísticos (1,59%). En la Figura 1 se puede observar cómo se distribuyen por años los diferentes servicios licitados, siendo los servicios de agencias de viajes los que se licitan en mayor proporción (entre el 69% en 2020 y el 78% en 2018)

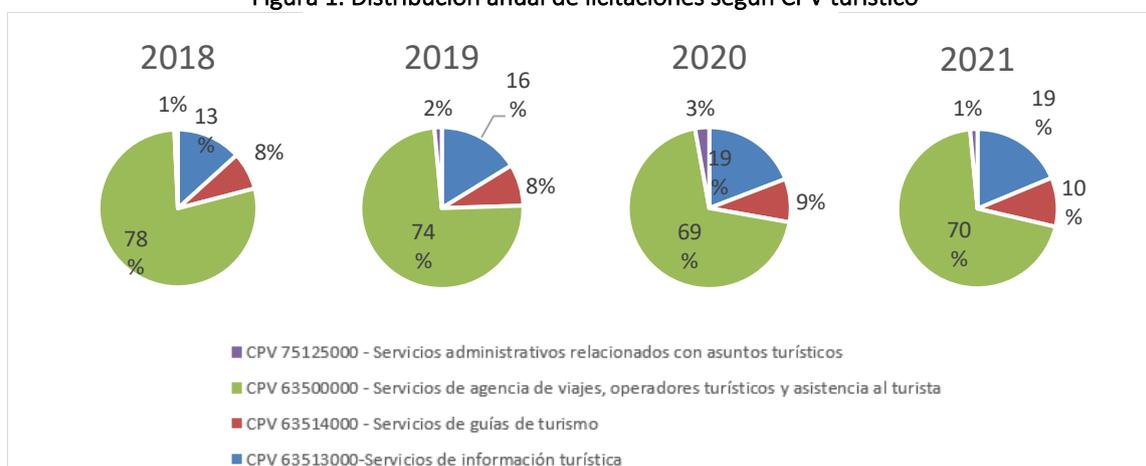
Al igual que en el estudio realizado por Garulo et al. (2022) específicos sobre servicios de información turística, se ha detectado el uso indebido por parte de las administraciones públicas a la hora de catalogar los contratos, encontrándose entre las licitaciones analizadas, licitaciones en principio no relacionadas con la actividad puramente turística. El código CPV 63500000 de agencias de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista se utiliza, además, como código genérico a la hora de licitar multitud de cosas, estén o no relacionadas con turismo, y para servicios de información, operadores de transporte, agencias de viajes, guías en museos o en otro tipo de infraestructuras, etc....

Tabla 2: licitaciones de servicios turísticos por mes y año en el periodo 2018 y 2021

CPV UTILIZADO PARA LICITAR	2018	2019	2020	2021	TOTAL	% DEL TOTAL
CPV 63513000-Servicios de información turística	55	99	75	88	317	16,76%
CPV 63514000 - Servicios de guías de turismo	32	51	34	47	164	8,67%
CPV 63500000 - Servicios de agencia de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista	326	453	272	329	1380	72,98%
CPV 75125000 - Servicios administrativos relacionados con asuntos turísticos	3	9	11	7	30	1,59%
TOTAL	416	612	392	471	1891	100,00%
MEDIA MENSUAL	34,67	51,00	32,67	39,25	39,39	
% DEL TOTAL DEL PERIODO	22%	32,36%	20,73%	24,91%	100%	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos arrojados por www.contrataciondelestado.es

Figura 1. Distribución anual de licitaciones según CPV turístico



Fuente: elaboración propia con la información extraída de www.contrataciondelestado.es

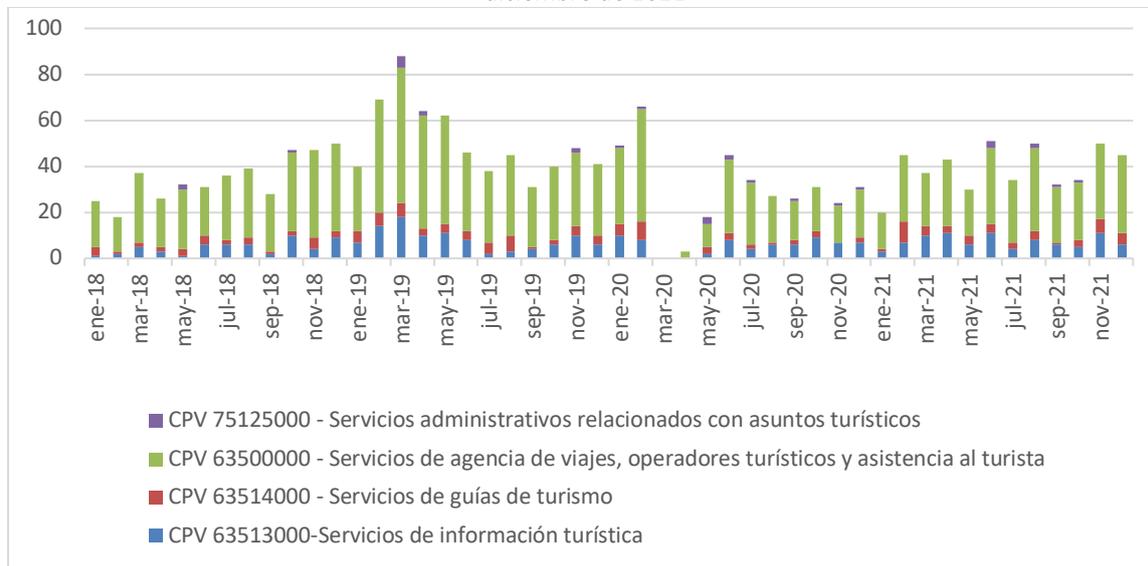
Análisis de la tendencia de las licitaciones relacionadas con servicios turísticos entre 2018 y 2021

Durante el año 2018, se licitaron un total de 416 licitaciones (tabla 2), obteniendo un crecimiento positivo del 47,12% durante 2019 a nivel general, siendo los servicios administrativos con asuntos turísticos los que obtuvieron una mayor tasa de crecimiento (200%), seguidos de los servicios de información turística (80%), guías de turismo (59,38%) y agencia de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista (38,96%). No obstante, durante 2020, se produjo un retroceso en el número de servicios licitados (a excepción de los servicios administrativos que obtuvieron una tasa de crecimiento del 22,22%). Esto fue motivado principalmente por el Estado de Alarma decretado por el Gobierno con motivo de la pandemia mundial provocada por la COVID19, ya que durante el mes de abril se suspendieron los plazos administrativos y no se volvieron a reanudar hasta el mes de mayo, por lo que ninguna administración podía iniciar ningún expediente de licitación. De 2020 a 2021 se ha producido un incremento algo superior al 20% de media, siendo los contratos de guías de turismo los que mayor incremento han experimentado (38,24%), seguido de las licitaciones relacionadas con agencias de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista (38,24%) y los de información turística (17,33%). Por último, los servicios administrativos relacionados con asuntos turísticos han sufrido un nuevo decrecimiento del 36,36%). No obstante, estos últimos representan en torno al 1,50% del total de licitaciones anuales para dicho periodo, por lo que no se considera significativo.

Por periodos, los meses donde más licitaciones se han producido corresponden con marzo de 2019, seguido de febrero 2019 y febrero de 2020 (figura 2), siendo el periodo de menor licitación el correspondiente con la COVID-19 (marzo, abril y mayo de 2020. Lo que sí que a priori parece

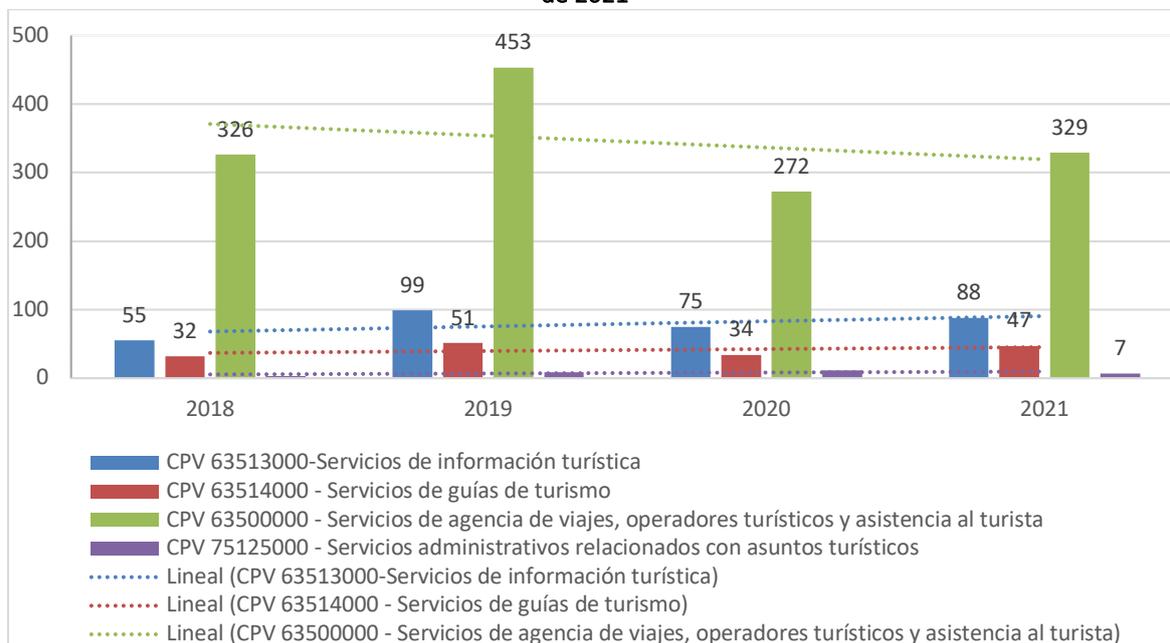
vislumbrarse, es una tendencia al alza en los procesos de licitación de servicios turísticos, tal y como se puede observar en la figura 3.

Figura 2. Evolución total de licitaciones turísticas por meses entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2021



Fuente: elaboración propia con la información extraída de www.contrataciondeleestado.es

Figura 3. Evolución total de licitaciones turísticas anuales entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2021



Fuente: elaboración propia con la información extraída de www.contrataciondeleestado.es

Tal y como se desprende de la tabla anterior (Figura 3), para el periodo analizado, se vislumbra cierta tendencia al alza en las licitaciones de servicios de información turística, guías de turismo y servicios administrativos relacionados con asuntos turísticos. Sin embargo, en los servicios de agencia de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista la línea de crecimiento es negativa. Esto puede deberse, en parte, al uso cada vez más acertado de los códigos CPV.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El objetivo principal del presente artículo ha sido analizar cuantitativa y cualitativamente el número de servicios turísticos que las administraciones públicas españolas han externalizado entre enero de 2018 y diciembre de 2021 y partiendo de la hipótesis de que las administraciones recurren cada vez más a la externalización de los servicios turísticos como herramienta de gestión de los mismos. Los resultados del estudio con los datos facilitados por la Plataforma de Contratación del Estado desde enero de 2018 a 31 de diciembre de 2020 parecen indicarnos que las administraciones públicas recurren cada vez más a la gestión indirecta o externalizada de los servicios turísticos de titularidad pública, ya que se observa un ligero crecimiento positivo en el periodo analizado. Este crecimiento positivo parece confirmarse en los servicios de información turística, los de guía de turismo y los servicios administrativos relacionados con asuntos turísticos. Sin embargo, no se puede confirmar en las licitaciones de servicios de agencias de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista, ya que en el periodo analizado, el crecimiento es negativo. El presente estudio, también parece indicar el uso inadecuado en ocasiones del código CPV para categorizar los procesos de contratación pública de este tipo de servicios.

Las administraciones públicas recurren a la externalización como herramienta de gestión pública a la hora de gestionar los servicios turísticos que le son de su competencia. No obstante, a pesar de la importancia del turismo a nivel económico, social, etc., tal y como se ha indicado, tan sólo existen 4 referencias relacionados con la palabra turismo dentro de las más de 9.000 referencias de CPV existentes en la actualidad. Esto, en parte, puede deberse a la transversalidad del turismo que afecta a multitud de sectores y a la variedad en la tipología de servicios turísticos. Así, servicios como los eventos, la cultura, el ocio o el deporte cuentan con diferentes códigos CPV que no son específicamente o recogen la palabra turismo o sus derivados, y sin embargo, sí que influyen en la satisfacción de la experiencia turística, lo que dificulta la realización de un estudio o análisis mucho más específico para poder analizar el verdadero impacto o magnitud de los servicios turísticos externalizados de titularidad pública.

La principal limitación a la hora de realizar el presente estudio ha sido la dificultad a la hora de poder identificar los servicios que realmente son turísticos como tal debido a la delimitación actual de códigos CPV y al uso que en ocasiones, se utiliza arbitrariamente por parte de los técnicos encargados de licitar. A ello se une el carácter genérico del código de agencias de viajes, operadores turísticos y asistencia al turista, ya que como se puede observar, es el que se ha utilizado en la mayoría de las licitaciones.

A partir del presente estudio, y como posibles líneas de investigación, se podría ampliar la información extraída identificando específicamente, aquellos servicios de todos los que han utilizado los CPV relacionados con turismo, que realmente son servicios turísticos como tal, para verificar en qué medida se están empleando de manera correcta estos CPV para su correcta clasificación. También podría ampliarse el estudio a determinar el mercado de empresas prestatarias de servicios turísticos para las administraciones públicas, extrayendo información de la plataforma sobre número de licitadores, empresas que han participado, porcentaje de bajada respecto del precio de licitación, o incluso qué determinación tienen los criterios cualitativos y cuantitativos a la hora de concurrir el sector privado.

REFERENCIAS

- Ballina, F.J. (2017). *Marketing turístico aplicado*. Pozuelo de Alarcón: ESIC Editorial.
- Bel, G. (2009). El dilema entre público y privado en la gestión de los servicios públicos. En C. Ramió (Coordinador), *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Colección_Estudios (Serie_Gobierno Local, 14). Barcelona: Diputación de Barcelona. Recuperado de <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/46550.pdf>

- García Saura, P.J. (2007). *Desarrollo Sostenible y Turismo. Análisis del Régimen Jurídico Medio-Ambiental de la Legislación Turística Española*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, S.A.
- Garulo Ramón, C., Díez Sánchez, J. J. y Sellers Rubio, R. (2021). La influencia de los factores políticos en la externalización de servicios de información turística. *Investigaciones Turísticas* (21), pp. 254-276. <https://doi.org/10.14198/INTURI2021.22.11>
- Garulo Ramón, C., Díez Sánchez, J. J., & Sellers Rubio, R. (2022). La externalización de los servicios de información turística en el contexto de la COVID-19. *PASOS Revista De Turismo Y Patrimonio Cultural*, 20(3), 563–576. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2022.20.039>
- Kozak, M., y Rimmington, M. (2000). Tourist satisfaction with Mallorca, Spain, as an off-season holiday destination. *Journal of Travel Research*. Núm. 35, 260-269. DOI: 10.1177/004728750003800308
- Laguna de Paz, J.C. (2011). Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación. *Revista de Administración Pública*, núm.185, 89-112. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3732677.pdf>
- Lovelock, C., Reinoso, J., D’Andrea, G., y Huete, L. (2017). *Administración de Servicios. Estrategias de marketing, operaciones y recursos humanos*. México: Pearsons Educación. Recuperado de <https://www.univermedios.com/wp-content/uploads/2018/08/Administraci%C3%B3n-de-servicios-Christopher-Lovelock.pdf>
- Marrero Hernández, F.J. (2016). Glosario de términos hoteleros, turísticos y relacionados. Recuperado de <https://www.hosteltur.com/files/web/templates/term/wikitur.pdf>
- Martínez Rodríguez, J. (2003). Los determinantes de la contratación externa de servicios públicos locales. En J.R. Cuadrado Roura (Presidencia), *XXIX Reunión de Estudios Regionales*. Reunión llevada a cabo en la reunión de la Asociación Española de Ciencia Regional, Santander.
- Míguez Macho, L. (2018). La nueva regulación del rescate en los contratos de concesión y sus implicaciones para la asunción por los ayuntamientos de la gestión directa de los servicios públicos. *Anuario del Gobierno Local*, núm.1, 173-203. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Informe CORA. Madrid. Recuperado de https://administracion.gob.es/pag_Home/ca/dam/jcr:4c4e8573-6220-4b6a-9397-8f95e566b42a/INFORME-LIBRO.pdf
- Naciones Unidas (2010). *Recomendaciones Internacionales para Estadísticas de Turismo 2008*. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Estudios de métodos Serie M No. 83/Rev.1. Recuperado de https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_83rev1s.pdf
- Olías de Lima, B. (2011). Cara y cruz de la externalización. En Ortega Álvarez, L. (Director), *Crisis y externalización en el Sector Público: ¿solución o problema?. Monografía del Grupo de Investigación para el estudio del Empleo Público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- OMT-UNWTO. (2021). *Panorama del turismo internacional. Edición 2020*. Madrid: Organización Mundial del Turismo (OMT-UNWTO). Recuperado de <https://doi.org/10.18111/9789284422746>
- Parrado, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Ramió, C. y Salvador, M.(2012). Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local de España. El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales. *Gestión y Política Pública*. Vol.XXI (2),375-405.

- Rodríguez Arana, J. (2008). Sobre la distribución de competencias en materia de turismo. *Revista aragonesa de administración pública*, núm.32, junio 2008, pp.369-406.
- Rodríguez Escanciano, S.. (2011). Externalización y empleo público en régimen laboral. En Ortega Álvarez, L. (Director), *Crisis y externalización en el Sector Público: ¿solución o problema?. Monografía del Grupo de Investigación para el estudio del Empleo Público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Salvador, M., Riba, C. (2017). Outsourcing as management strategy in local public services. *Brazilian Journal of Public Administration*. Vol.54 (4), 633-652. DOI: 10.1590/0034-7612156256
- Valencia, A. (2019). Externalización de servicios públicos y Nueva Gestión Pública: la perspectiva de la Ciencia Política. En Vila, F.A (Coordinador), *Público y Privado en la gestión de los servicios públicos: reestructuración, externalización y reversión a la Administración*. Colección_INNAP INVESTIGA. Serie INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Yoon y Uysal (2005). An examination of the effects of motivation and satisfaction on destination loyalty: a structural model. *Tourism Management*, 26 (2005), 45-56. DOI: 10.1016/j.tourman.2003.08.016

Como citar:

Garulo, C. (2022). Análisis sobre la externalización de servicios turísticos por parte de las Administraciones Públicas españolas. *SIGNUM: Revista Internacional de Investigación en Eventos, Protocolo y Relaciones Institucionales*, 1(1): 25-38.