

# L'EXTERNALITZACIÓ DE SERVEIS PÚBLICS: APROXIMACIÓ A LES CONDICIONS LABORALS A CATALUNYA, BARCELONA I AL SUD GLOBAL



Amb el suport de:



**Generalitat  
de Catalunya**



**Ajuntament de  
Barcelona**



**Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament**

**Redacció:** Catalina Femenia Verger

**Transcripció entrevistes:** Catalina Femenia Verger, Gisela Torrens Monegal i Marta Ribera i Carbó

**Revisió i coordinació:** Marta Ribera Carbó

*El contingut d'aquest document és responsabilitat exclusiva de l'Observatori DESC i no reflecteix necessàriament l'opinió de les seves finançadores.*

## INTRODUCCIÓ

L'**externalització de serveis públics** fa referència a aquells serveis que, tot i que l'administració pública n'és la titular, no n'és l'executora; és a dir, que posa en marxa un procés de licitació per tal d'adjudicar un contracte públic a aquella empresa o grup empresarial que, d'acord amb els valors d'adjudicació establerts en el concurs, en resulti vencedora.

En un debat sobre externalitzacions i internalitzacions de serveis, és necessari comptar amb diverses veus que posin sobre la taula discursos diferents i contraposats. L'objectiu de posar visions en comú és veure les dificultats que hi ha a l'hora de trobar en un model de gestió de serveis públics que asseguri una provisió d'aquests béns i serveis i l'exercici efectiu dels drets de totes. És per això que, en el moment de plantejar una relatoria sobre externalitzacions, cal cercar els qui en són implicats en la temàtica, com ara les que provenen des de les administracions públiques, les gestores d'empreses municipals i les gestores de personal d'empreses multiservei (EMS) que gestionen serveis externalitzats. Per a la redacció d'aquesta relatoria s'han realitzat entrevistes amb:

- Un càrrec de direcció de la Regulació i Supervisió de la Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya
- Una persona consellera de l'Ajuntament de Barcelona amb experiència amb remunicipalització de serveis
- Una persona encarregada de la direcció d'una empresa municipal d'una ciutat de la província de Barcelona
- Una persona encarregada de la gestió de personal d'una EMS, a càrrec del servei externalitzat del Servei d'Atenció Domiciliària (SAD) d'una ciutat de la província de Barcelona.

La remunicipalització de les escoles bressol a Barcelona el 2016 fou un exemple de com la gestió d'aquelles tres escoles va passar de mans d'una empresa privada a les d'una empresa pública. Si bé no és un exemple de la internalització de serveis tal com n'és objecte d'aquestes pàgines, sí que ho és de **la intervenció de l'administració pública en el model de gestió d'un servei privatitzat que és considerat com "essencial" per a la**

**ciutadania.** Així doncs, el que resulta imprescindible a l'hora de parlar del debat entre externalitzacions i internalitzacions, concursos de licitació i adjudicació de contractes públics, és precisament la intervenció, en qualsevol de les seves formes, de l'administració pública.



Manifestació per l'educació pública

Font: Flickr

Des del socialisme es proposa una altra manera d'actuar com a administració pública, on aquesta serveixi per garantir concursos de licitació justos i adjudiqui els contractes tenint en compte valors social. És un discurs basat en la legalitat vigent i, per tant, defensant així la correcta aplicació de la Llei 9/2017, d'ara endavant LCSP. **L'externalització és vista, des d'aquesta perspectiva, com una eina des de la qual garantir l'eficiència en el desenvolupament del servei**, entenent que l'administració pública no té la capacitat suficient per portar-lo a terme. El **fraud laboral**, en tant que "abús de dret" de les treballadores, tal com s'entén per la persona gestora d'una empresa municipal, és també una altra qüestió a fer referència sobre aquesta eficiència dels serveis: és l'estereotip del funcionariat que no treballa, enfront de l'esforç i consecució d'objectius del treballador d'empresa privada.

Per una altra banda, la persona amb un càrrec de conseller o consellera a l'ajuntament de Barcelona parla de l'"**empoderament**" i la "**governança**"<sup>1</sup>. Des d'aquí, es veu la internalització del servei com una manera de què l'administració pública tingui més control sobre aquest i, per tant, en pugui garantir millors condicions a les treballadores. Des de l'empresa municipal, i com a tal, sí que es veu una millora a nivell salarial i laboral; mentre que la perspectiva de la persona gestora del personal de l'EMS, és que existeix una manca de coneixement des de l'administració de com funciona el servei. **La subrogació d'aquest servei facilita que es dugui a terme, encara que hi hagi no només una pèrdua de governança d'aquest per part de l'administració, sinó també una manca d'atenció i seguiment a la pràctica del servei.** Tanmateix, s'insisteix per part de l'entrevistada de l'EMS en què aquesta manera de prestar el servei és molt més còmode per a l'administració, que no se n'ha de fer càrrec, que la seva internalització.

En definitiva, el que ens trobem quan parlem d'externalitzacions i internalitzacions amb l'administració pública, amb una empresa municipal i amb una empresa que gestiona servei públic externalitzat, són principalment tres qüestions. D'una banda, **la intervenció de l'administració pública**, sigui a través d'internalitzacions o a través de concursos de licitació, és clau en el debat. Per una altra banda, els conceptes d'**eficiència** i, en conjunt, de **fraud laboral**, són essencials en la defensa de les externalitzacions. I per últim, el fet d'assolir un **empoderament i governança** des de l'administració servei per defensar la internalització dels serveis, tot i les crítiques que des d'aquests es fan a la manca d'atenció que l'administració pública brinda als serveis externalitzats, i la comoditat que n'és per ella que el servei sigui portat per una altra empresa.

## CONDICIONS ESPECIALS D'EXECUCIÓ DOMÈSTIQUES

La qüestió que vertebra el debat de les externalitzacions, que és present en totes les qüestions exposades, però, sobretot, és present en la intervenció de l'administració pública, són els drets i condicions mediambientals, socials i laborals de les treballadores

---

<sup>1</sup> Definit a enciclopèdia.cat com una "manera de governar que es fonamenta en la interrelació dels organismes encarregats de la direcció política d'un territori i la societat civil, per tal de donar major poder, autoritat i influència a la ciutadania a l'hora de prendre decisions que afecten directament la vida pública"

del servei. En referència a això, a la LCSP se cita:

*La Ley impone la obligació al òrgano de contratació de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo<sup>2</sup>*

La persona gestora del personal en la EMS que proveeix SAD, informe que les condicions d'execució del contracte que es veuen en els seus contractes són la correcta aplicació del conveni de tasques de neteja, al qual s'acull el servei. Aquest comentari és consistent amb anàlisis prèvies fetes des de l'Observatori DESC sobre clàusules socials, donat que si se'n troba alguna, sovint versa sobre la subrogació de la plantilla i el manteniment de les condicions laborals de les persones treballadores<sup>3</sup>



Manifestació de l'1 de Maig

Font: Flickr

<sup>2</sup> Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

<sup>3</sup> Observatori DESC (2022). *Mobilitat catalana: l'abast del model d'externalització*. <https://observatoridesc.org/ca/mobilitat-catalana-l-abast-del-model-d-externalitzacio>

Observatori DESC (2022). *Menjadors sostenibles i socialment responsables? Estudi de casos del model publicoprivat a Barcelona*. <https://observatoridesc.org/es/node/4880>

Què ocorre aleshores amb aquestes condicions especials? El càrrec de direcció de la Regulació i Supervisió de la Contractació Pública afirma que **les denúncies dels sindicats són les que faciliten a l'administració el seguiment, control i assegurança de compliment d'aquestes condicions**. Tanmateix, això entra en contradicció amb la manera en què la persona gestora del SAD en la EMS veu la rotació de treballadores, on aquestes denúncies no es donen. Per una altra banda, la persona gestora de l'empresa municipal creu que, **en cas de desacord amb una empresa privada, resulta més difícil organitzar vagues per part** de les treballadores. Per aquest motiu podria resultar més difícil que arribin les queixes dels sindicats a les administracions públiques, qüestió que pot ser també influenciada pel que la persona consellera de l'ajuntament de Barcelona categoritza com una **fidelitat corporativa**. Aquest fenomen, existent en les empreses i grups empresarials privats, no facilitaria aquest control sobre l'aplicabilitat de les condicions especials d'execució al que feia referència el càrrec de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública, donada la falta de denúncia inicial per part de les treballadores.

Amb tot això, per més que existeixi una obligatorietat d'incloure alguna d'aquestes clàusules, siguin socials, ambientals, etc., dues de les persones entrevistades coincideixen que en els concursos de licitació **és difícil poder assegurar que aquesta s'està complint**.

## LES CONDICIONS ESPECIALS D'EXECUCIÓ EN EL SUD GLOBAL

Seguint amb la legalitat, una de les qüestions que es repeteix seguidament en les entrevistes realitzades a les administracions públiques, són les referències a **la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell sobre contractació pública**. Aquesta afirma que:

*“... a fin de lograr una mayor integración de las consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a adoptar criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de contratos en lo que se refiere a las obras, suministros o servicios que vayan a facilitarse en el marco de un contrato público en cualquiera de los aspectos y en cualquier fase de sus ciclos de vida, desde la extracción de materias primas para el producto hasta la fase de la eliminación del producto, incluidos los*



*factores que intervengan en el proceso específico de producción, prestación o comercio de dichas obras y sus condiciones, suministros o servicios, o un proceso específico en una fase ulterior de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.”<sup>4</sup>*

Traslladat a l'àmbit de la legislació espanyola en matèria de contractació pública, la **LCSP** cita:

*con el ánimo de **favorecer el respeto hacia los derechos humanos**, y en especial hacia los derechos laborales básicos de las personas trabajadoras y de los pequeños productores de países en vías de desarrollo, **se introduce la posibilidad de que tanto los criterios de adjudicación como las condiciones especiales de ejecución incorporen aspectos sociales del proceso de producción y comercialización** referidos a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate<sup>5</sup>*

Al què es fa referència en ambdues cites és com l'impacte de les qüestions socials, mediambientals, de responsabilitat laboral, etc., no pot limitar-se només en l'àmbit estatal on s'adjudiquen contractes i s'externalitzen serveis. Aquest impacte ha d'arribar més enllà, i incloure sota elles tot el recorregut que el bé o servei proporcionat té al llarg de la cadena de subministrament. Concretament, cal **respectar els drets socials, ambientals i laborals de les treballadores que participen en el servei més enllà de les pròpies fronteres**. Per tant, cal garantir que els contractes adjudicats respectin els Drets Humans en el seu desenvolupament i origen, especialment en el Sud Global, des d'on s'extrauen les matèries primeres i es manufacturen els productes utilitzats per a la posada en pràctica del servei externalitzat.

Tanmateix, cal destacar que, **així com sí que hi ha una obligatorietat legal d'incloure una condició especial, aquesta incidència en les condicions laborals del Sud Global és només una possibilitat de condició especial d'execució de les que s'exposen en la llei**. El fet que sigui una opció, i no una obligació, dificulta que aquestes condicions siguin aplicades *de facto* en concursos de licitació en l'àmbit català i espanyol. De fet, en les diferents anàlisis de plecs de contractes que s'han fet en l'últim any per part de

---

<sup>4</sup> Directiva (UE) 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre la contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE.

<https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf>

<sup>5</sup> Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>



l'Observatori DESC no s'ha trobat cap que incorpori aquest tipus de condició<sup>6</sup>.

La crítica que feia des del càrrec de gestió d'una empresa municipal sobre l'obligatorietat que la LCSP estableix és sobre el control. En concret, es demana **com es controlaria realment que aquesta condició de respecte de condicions laborals mínimes al Sud Global s'estigui aplicant** correctament si ja és difícil controlar el compliment de clàusules socials de condicions laborals locals, com s'ha esmentat anteriorment en aquestes pàgines. Si ja és complicat mantenir el control des d'aquesta perspectiva domèstica, encara més ho és tenir-lo en el respecte dels Drets Humans en el Sud Global, on **l'aplicació de les condicions especials d'execució ni tan sols recau en una obligatorietat que es pugui reivindicar enfront de les empreses, especialment les grans actores**<sup>7</sup>.

En aquest sentit, i per augmentar el control i la rendició de comptes dels impactes negatius de pràctiques empresarials al Sud Global, destaquen iniciatives com la Creació del Centre Català de Drets Humans<sup>8</sup> i Empreses o l'impuls de la Campanya Global pel Tractat Vinculant d'Empreses Transnacionals i Drets Humans en les Nacions Unides<sup>9</sup>.

Des del Consell de Drets Humans de les Nacions Unides s'està treballant en un Tractat que obligaria legalment als Estats que el signessin a exigir responsabilitats en matèria de drets humans a les empreses, en especial les de caràcter transnacional. L'objectiu de la creació del Centre Català és establir un organisme d'avaluació de l'impacte sobre els drets humans de les empreses en les seves activitats a l'exterior. En cas de fer-se realitat, Catalunya esdevindria pionera en la defensa dels drets humans al món, situant-se en la mateixa línia de treball que les Nacions Unides<sup>10</sup>. Aquests dos avenços tindrien, doncs,

---

<sup>6</sup> Observatori DESC (2021). *Radiografia i impacte de la contractació pública catalana en drets humans*. <http://observatoridesc.org/ca/radiografia-i-impacte-contractacio-publica-catalana-drets-humans>

Observatori DESC (2022). *Mobilitat catalana: l'abast del model d'externalització*. <https://observatoridesc.org/ca/mobilitat-catalana-l-abast-del-model-d-externalitzacio>

<sup>7</sup> Observatori DESC (2021). *Radiografia i impacte de la contractació pública catalana en drets humans*. <http://observatoridesc.org/ca/radiografia-i-impacte-contractacio-publica-catalana-drets-humans>

<sup>8</sup> McAulay, J. (9/02/2022). *Avança la creació d'un centre per vigilar que les empreses no vulnerin drets*. El Nacional. [https://www.elnacional.cat/ca/politica/avanca-creacio-centre-vigilar-empreses-no-vulnerin-drets\\_708573\\_102.html](https://www.elnacional.cat/ca/politica/avanca-creacio-centre-vigilar-empreses-no-vulnerin-drets_708573_102.html)

<sup>9</sup> <https://www.stopcorporateimpunity.org/binding-treaty-un-process/>

<sup>10</sup> Aparicio, M (22 de febrer de 2022). *Garantim una internacionalització responsable de les empreses*, Diari Público.

un gran impacte sobre les regulacions actuals sobre Drets Humans, Empreses Transnacionals i Contractació Pública, on només s'estableixen condicions dispositives i de difícil seguiment.

## APUNTS FINALS

Al llarg d'aquestes pàgines, s'han mencionat diferents reptes i debats que es plantegen envers les externalitzacions i respecte de drets al llarg de les quatre entrevistes realitzades. És clar que aquest és un tema complicat de resoldre; no existeix una solució clara, sinó diversos idees al seu voltant.

D'una banda, en les entrevistes realitzades han aparegut **les internalitzacions i remunicipalitzacions com una manera d'assegurar una intervenció clara de l'administració pública** en els serveis en qüestió, com foren en el seu moment les escoles bressol, o la proposta de remunicipalització del servei de l'aigua<sup>11</sup>. Segons aquest entendre, l'administració pública guanya en governança i empoderament davant de les empreses privatitzades que avui dia duen aquests serveis.

D'altra banda, ha sorgit també l'afirmació per part de la persona gestora de l'empresa municipal que el fet de formar part d'un servei municipal o de l'administració pública, tot i tenir avantatges pel que fa a la defensa de drets i condicions laborals, té també un factor de frau laboral, posant d'exemple continues baixes no justificades de treballadores.

Des del punt de vista de persona gestora de personal d'un servei externalitzat del SAD i desenvolupat per una EMS, s'ha afirmat que en el seu servei també ocorren continues baixes o no-assistències de les treballadores que dificulten el servei. Tanmateix, des del seu punt de vista, això no té a veure amb la forma de gestió, sinó amb com **des de l'administració se li presta poca atenció al servei, posant així en dubte també el control que la persona** en un càrrec directiu de la Regulació i Supervisió de la Contractació

---

<sup>11</sup> Ajuntament de Barcelona (2017), Jornades del Dia mundial de l'aigua, accessible a: <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/serveis/la-ciutat-functiona/manteniment-de-l-espai-public/gestio-integral-de-l-aigua/gestio-publica-aigua/jornada-dia-mundial-aigua/remunicipalitzacio>

Pública de la Generalitat de Catalunya **creu que es té sobre els serveis externalitzats i subrogats a partir de concursos de licitació, divisió de lots i condicions especials d'execució.** Segons aquesta última entrevistada, el servei assegura una eficiència que des de l'administració pública no seria viable assolir.

Al llarg d'aquestes diferents maneres de veure el model d'externalització de serveis, el tema transversal que recorre tots els discursos són les **condicions laborals** dels treballadors. La persona en un càrrec de conselleria de l'Ajuntament de Barcelona estableix que les condicions laborals s'asseguren mitjançant convenis i taules de negociació sindicals, a més d'entendre les internalitzacions i remunicipalitzacions com una manera de poder controlar aquestes condicions laborals. Des de la Regulació i Supervisió de la Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya, s'estableix que les condicions laborals s'afirmen en les condicions especials d'execució presents en els plecs dels concursos de licitació, i s'asseguren mitjançant la legalitat i les denúncies de sindicats, que en faciliten el seu seguiment i control.

La LCSP obliga a incloure, com a mínim, una condició especial d'execució, sigui social, mediambiental, laboral... A més, també dona la possibilitat d'incloure condicions especials d'execució al llarg de tot el procés productiu per garantir el respecte condicions mínimes laborals, que es consideren Drets Humans bàsics.

El que ens trobem aquí és, d'una banda, la crítica que fa la persona gestora de l'empresa municipal. Es posa en dubte un control real del compliment d'aquestes condicions en l'àmbit català i estatal, juntament amb la manera en què des de la gestió del SAD externalitzat s'expressa l'acomodament i poca implicació des de l'administració per garantir-les enfront de les queixes per treballadores. Per una altra banda, ens trobem amb una **legalitat de compromisos grisos, que no inclou el respecte en el Sud Global com una obligació sinó com una possibilitat**, facilitant així que accedeixin a contractes públics empreses privades, especialment grans grups empresarials, que vulnereu els Drets Humans en altres països. Tanmateix, **si no es pot garantir el compliment de condicions especials en el territori propi, més difícil encara és garantir-lo més enllà de les mateixes fronteres.**

Per aquests motius, i a tall de recollir propostes sorgides per al debat, cal donar suport a les noves iniciatives sorgides en matèria de seguiment i control de vulneracions de drets humans per a empreses transnacionals, com el Centre Català d'Empresa i Drets Humans, o el Tractat Vinculant que s'està gestant de Nacions Unides.

Aquestes iniciatives tenen com a objectiu assegurar serveis de qualitat en matèria de respecte a Drets Humans, tant a Catalunya com en el Sud Global, així com establir un òrgan de control que pogués incentivar a les administracions a avançar en el respecte dels Drets Humans dins de la contractació pública. No representen, per tant, la solució als debats que es planegen en aquesta relatoria, però sí un avenç per pal·liar gran part dels reptes detectats.