

Externalización o internalización de la acción pública. El debate que no cesa

El habitual debate sobre las ventajas y desventajas de la externalización o internalización de los servicios públicos, no sólo no ha amainado, en los últimos años, sino que se ha recrudecido como consecuencia de la situación de crisis vivida.

El incremento de la acción externalizadora en estos años de duros ajustes presupuestarios en el sector público, ha afectado, además, al empleo público, en general, y a la vinculación y condiciones de trabajo del personal de las empresas contratistas, en particular. Y, más aún, cuando tras el inicio de la recuperación económica comienza a caminar en la dirección opuesta y a reactivarse la modalidad internalizadora.

La externalización de la acción pública viene siendo cuestionada desde diversas instancias por entender que pudiera encubrir la “privatización” de determinados servicios públicos de interés general. En otros casos, la crítica pone énfasis en que tales externalizaciones conllevan un traslado de competencias al sector público instrumental en detrimento del empleo público y, más en concreto, de la función pública y del interés general.

La preocupación por los efectos que pudieran derivarse de la extensión recurrente de la actividad externalizadora de la Administración a la gestión de los servicios públicos más diversos, ha dado lugar a que esta problemática se haya abordado por distintas instituciones de control, como es el caso del Defensor del Pueblo Andaluz, la Cámara de Cuentas de Andalucía o el Tribunal de Cuentas y,

“La prestación externalizada de servicios públicos tiene, además, una importante incidencia en relación con el personal de las empresas contratistas”

recientemente, también por el Parlamento de Andalucía en relación con la externalización del servicio de gestión telefónica en los servicios públicos de emergencias.

En relación con la externalización de la acción pública, estas instituciones ponen de manifiesto su sujeción a límites legales y constitucionales. Dichos límites afectan, tanto a la gestión de servicios que impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos, como al ejercicio de potestades públicas que quedan sometidas a la garantía funcional establecida en el art. 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público. Asimismo, señalan que la Administración no dispone de plena libertad para recurrir a la externalización cuando trae causa de insuficiencias internas de personal, pues esa forma de proceder traería consecuencias inmediatas en el empleo público, en la medida que afecta a los efectivos como a las funciones que desempeñan y a los derechos (promoción, traslado, formación, etc.) de los empleados públicos.

En las intervenciones de estos órganos de control, es unánime la recomendación de que el recurso a la externalización se acuerde exclusivamente en los casos y circunstancias que razonadamente se estime imprescindible.

A este respecto, dentro de la importante tarea homologadora de diversos aspectos de la contratación pública que se ha llevado a cabo en el ámbito de la Junta de Andalucía, se constata que adolece de una regulación de un aspecto esencial en la materia, como es el de la determinación de los criterios de externalización para la prestación de los servicios públicos a los que deban sujetarse el conjunto de entidades que integran el sector público andaluz, como ya han hecho otras Comunidades Autónomas.

La prestación externalizada de servicios públicos tiene, además, una importante incidencia en relación con el personal de las empresas contratistas. En este sentido, el Tribunal de Cuentas, en sus informes de fiscalización sobre la contratación de los distintos entes que integran el sector público, llama la atención sobre el riesgo que supone la externalización de servicios, por vía de contratación administrativa, respecto a la posible conversión en personal laboral de la Administración, en virtud de sentencias judiciales, de los trabajadores de las empresas adjudicatarias de estos contratos administrativos, dadas las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada.

A este respecto, en la Ley 3/2017, de 27 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, se fijan unos límites más concretos al establecerse, en su disposición adicional vigésimo sexta, que las entidades públicas no podrán considerar como empleados públicos, ni podrán incorporar en dicha condición, a los trabajadores de las empresas