

PÚBLICO Y PRIVADO EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: REESTRUCTURACIÓN, EXTERNALIZACIÓN Y REVERSIÓN A LA ADMINISTRACIÓN



Dirección

Federico A. Castillo Blanco

Coordinación

Francisco A. Vila Tierno

Autores

**Federico A. Castillo Blanco
Isabel del Cubo Arroyo
Miguel Ángel Gómez Salado
Juan Gorelli Hernández
Joan Mauri Majós
Manuel López Agulló
Belén del Mar López Insua
José Luis Monereo Pérez
María Nieves Moreno Vida
Javier E. Quesada Lumbreras
Tomás Quintana López**

**Susana Rodríguez Escanciano
Mercedes Rodríguez Fernández
José Rodríguez Rodríguez
José Luis Sánchez Ollero
Cristina Sánchez Rodas
Eva Sánchez Teba
Ángel Luis de Val Tena
Ángel Valencia Sáez
Francisco Javier Vela Torres
Francisco A. Vila Tierno**

INAP

**INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

FICHA CATALOGRÁFICA DEL
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

Público y privado en la gestión de los servicios públicos: reestructuración, externalización y reversión a la administración / Dirección Federico A. Castillo Blanco ; Coordinación Francisco A. Vila Tierno ; Autores Federico A. Castillo Blanco... [et al.]. — 1ª ed. — Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2019. — 263 p. ; 24 cm. — (Colección INMAP INVESTIGA. Serie INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA)

Bibliografía en cada capítulo

ISBN 978-84-7351-683-9 (formato en papel). ISBN 978-84-7351-684-6 (formato electrónico). — NIPO 278-19-016-0 (formato en papel). — NIPO 278-19-017-6 (formato electrónico)

1. Gestión Pública-España. 2. Contratación Externa-España. 3. Contratos Públicos-España. I. Castillo Blanco, Federico A. II. Castillo Blanco, Federico A. dir. III. Vila Tierno, Francisco A. coord. IV. Instituto Nacional de Administración Pública (España). V. Serie

351.712(460)

331.236(460)

Primera edición: junio 2019

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

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

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

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-683-9 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-684-6 (formato electrónico)

NIPO: 278-19-016-0 (formato papel). – NIPO: 278-19-017-6 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-18200-2019

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

Impresión: SAFEKAT

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
TÍTULO I. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL. EL ENFOQUE DESDE LA CIENCIA POLÍTICA	13
1. Antecedentes y Estado Actual	13
2. Externalización de servicios públicos y Nueva Gestión Pública: La perspectiva de la Ciencia Política	15
2.1. Externalización de servicios públicos y nueva gestión pública.....	16
2.2. Un diagnóstico sobre la externalización en España	20
Referencias bibliográficas.....	22
TÍTULO II. ASPECTOS ECONÓMICOS Y ORGANIZATIVOS.....	23
1. Aspectos organizativos: análisis de oportunidad de los supuestos de externalización y/o reversión.....	23
1.1. Externalización en la administración pública	23
1.2. Contexto de la externalización	24
1.3. Aportaciones de la externalización a los servicios públicos.....	25
1.4. Factores a tener en cuenta a la hora de externalizar	25
1.5. <i>Outsourcing</i> de servicios y rentabilidad en las organizaciones.....	28
1.6. Conclusiones.....	30
Referencias bibliográficas.....	31
2. Eficiencia y eficacia en los procesos de externalización y reversión. Un análisis económico.....	33
2.1. Introducción	33
2.2. Contexto económico de la externalización: las Reformas Estructurales.....	34
2.3. Razones económicas que se encuentran tras la externalización/reversión.....	41
2.4. Externalizaciones: ¿la única solución?.....	46

2.5. A modo de conclusiones	49
Referencias bibliográficas.....	50
TÍTULO III. ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS	53
1. Procedimientos administrativos de externalización y reinternalización de servicios públicos.....	53
1.1 Introducción	53
1.2. Presupuestos para la externalización o reinternalización de servicios públicos..	55
1.2.1. Formas de gestión y requisitos legales.....	56
1.2.2. Especificaciones al proceso de reinternalización de servicios.....	59
1.2.3. Problemática que se plantea con el personal del servicio	62
Referencias bibliográficas.....	64
2. El itinerario de la reestructuración y su impacto sobre el régimen jurídico del personal del sector público	65
2.1. Introducción	65
2.2. Reestructuración y racionalización en el sector público estatal.....	66
2.3. Reordenación del sector público autonómico: Andalucía y el País Valenciano.	72
2.4. Las medidas de reestructuración y su proyección sobre el régimen jurídico de personal del sector público.....	73
2.4.1. Reestructuración, redimensionamiento y extinción en el sector público	74
2.4.2. Reestructuración y sucesión.....	77
2.4.3. Reestructuración y régimen jurídico del personal	80
2.4.4. Reestructuración y procesos de integración de personal	82
2.4.5. Conclusiones	83
Referencias bibliográficas y documentales	84
3. Las «reorganizaciones administrativas» como supuesto exceptuado de la subrogación en las relaciones laborales	86
3.1. Introducción: la aplicación de las disposiciones relativas a la subrogación en las relaciones laborales en el sector público	86
3.2. Los supuestos previstos en una norma específica «ad hoc» de rango legal estatal o autonómica de reestructuración o reordenación del sector público.....	87
3.3. La regla general establecida: aplicación universal con independencia de la naturaleza pública o privada de cesionario y cedente y de la causa de la cesión...	88
3.3.1. El concepto de empresa acogido en la Directiva.....	88
3.3.2. El concepto de actividad económica.....	89
3.3.3. La causa del cambio de titularidad	90

3.4.	La noción de prerrogativas del poder público y el ejercicio de potestades públicas como supuesto de exclusión de aplicación de la directiva.....	91
3.5.	La excepción establecida en la directiva: reorganización administrativa de las autoridades públicas administrativas y el traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas que no constituirán un traspaso a efectos de la presente directiva	98
3.5.1.	¿Qué es una reorganización administrativa o el traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas?	98
3.5.2.	La Legislación presupuestaria de 2017 y de 2018 y su incidencia en la cuestión referida	102
3.5.3.	Las excepciones previstas en la legislación contractual de las Administraciones públicas	104
3.6.	A modo de conclusión	104
	Referencias bibliográficas.....	105
TÍTULO IV. ASPECTOS LABORALES		109
1.	A modo de introducción. La descentralización productiva a través de la subcontratación de servicios y actividades. El régimen jurídico adaptado de las responsabilidades del empleador en los procesos de subcontratación	109
1.1.	Planteamiento del problema práctico El supuesto de hecho y su actualización (Art. 42 del ET y Normas Concordantes de Derecho del Trabajo y de Derecho Administrativo)	109
1.2.	La normalización jurídica. La subcontratación de servicios y actividades en el empleo público. Análisis de supuestos. El sistema de responsabilidades.....	111
	Referencias bibliográficas.....	118
2.	Externalización de la gestión de los servicios públicos y sus consecuencias sobre las condiciones de trabajo.....	119
2.1.	Distinción entre supuestos de gestión directa e indirecta.....	119
2.2.	Gestión indirecta y degradación de las condiciones de trabajo, en especial, la retribución	120
2.3.	Gestión indirecta y temporalidad de las relaciones laborales	122
2.4.	Sucesión de concertos o concesiones y tutela de los trabajadores: la subrogación empresarial.....	123
2.5.	Repercusión en las condiciones de trabajo de las estipulaciones de los pliegos de condiciones	132
2.6.	Gestión indirecta y derechos colectivos de los trabajadores.....	132
	Referencias bibliográficas.....	133
3.	Una especial referencia a las relaciones y negociación colectiva ante la gestión indirecta de servicios públicos y su eventual reversión	137
3.1.	Premisa	137

3.2. El rol de la representación de los trabajadores en los procesos reversión de los servicios públicos	139
3.2.1. Derechos de información y consulta	139
3.2.2. La continuidad del mandato de los representantes legales de los trabajadores	140
3.3. La negociación de las condiciones laborales en los procesos de reversión del servicio previamente externalizado	145
3.3.1. La opción restrictiva	146
3.3.2. La opción en favor de la aplicación del convenio de referencia	148
3.3.3. La suspensión de la aplicación del convenio.....	157
Referencias bibliográficas.....	158

TÍTULO V. SUPUESTOS ESPECIALES, PROTECCIÓN DE LA SALUD Y EXTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS 161

1. La externalización de la asistencia sanitaria española con cargo a fondos públicos en virtud del derecho de la unión europea.....	161
1.1. Introducción: la organización y prestación de asistencia sanitaria, competencia nacional	161
1.2. El derecho a prestación sanitaria en la unión europea financiadas por España.	163
1.2.1. El reglamento 883/2004.....	163
1.3. Ámbito de aplicación personal del reglamento 883/2004.....	170
1.3.1. El Real Decreto 81/2014 por el que se traspone la Directiva 2011/24	173
Referencias bibliográficas.....	176
2. La externalización de los servicios sanitarios públicos y las posibles consecuencias laborales.....	177
2.1. La asistencia sanitaria como un servicio público susceptible de externalización	177
2.1.1. Público y privado en la sanidad.....	177
2.1.2. La intervención de sujetos privados en la prestación de asistencia sanitaria pública.....	179
2.2. La externalización de la gestión sanitaria pública	184
2.2.1. Justificación de la externalización en el servicio público de salud.....	184
2.2.2. Gestión directa y gestión indirecta de la sanidad pública	188
2.2.3. Vías de gestión directa y régimen jurídico del personal a su servicio...	190
2.2.3.1. Mecanismos personificados de carácter general.....	191
2.2.3.2. La relevancia de las CC.AA. en la organización de la gestión sanitaria pública: el caso andaluz	194
2.2.3.3. Mecanismos personificados específicamente sanitarios.....	195
2.2.4. Vías de gestión indirecta.....	199

3.	La fusión de municipios y su incidencia sobre el personal a su servicio	207
3.1.	Introducción	207
3.2.	La planta municipal como cuestión	209
3.3.	Bases normativas para la reducción de la planta municipal. La fusión voluntaria de municipios	216
3.4.	El ajuste del personal de los municipios fusionados	226
3.4.1.	Cada municipio ha de realizar su propio ajuste de personal	226
3.4.2.	Regímenes aplicables a los ajustes del personal	226
3.4.2.1.	El personal funcionario de carrera	227
3.4.2.2.	El personal funcionario interino	229
3.4.2.3.	El personal eventual	230
3.5.	Especial referencia al personal laboral	230
3.5.1.	Trabajadores temporales	231
3.5.2.	Trabajadores indefinidos	232
3.5.2.1.	Extinción de la personalidad jurídica del empleador	233
3.5.2.2.	Despido colectivo u objetivo	234
3.5.2.3.	Despido por fuerza mayor	238
3.6.	La obligación de subrogación empresarial	238
3.6.1.	La Directiva 2001/23	239
3.6.2.	La efectiva transmisión patrimonial	240
3.6.3.	La «sucesión de plantillas»	241
3.6.4.	La incidencia de la negociación colectiva	242
3.6.5.	Las condiciones laborales tras la subrogación	244
	Referencias bibliográficas	245
4.	Una breve referencia a la protección jurisdiccional	250
4.1.	Antecedentes	250
4.2.	Posición de los tribunales	253
4.3.	La protección jurisdiccional en el Orden Social en los supuestos de externalización y reversión de servicios públicos. Repercusiones sobre la plantilla. Una enumeración de supuestos	254
4.4.	Un breve repaso por resoluciones judiciales determinantes	256
	Referencias bibliográficas	258
	UNAS BREVES REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIONES	261