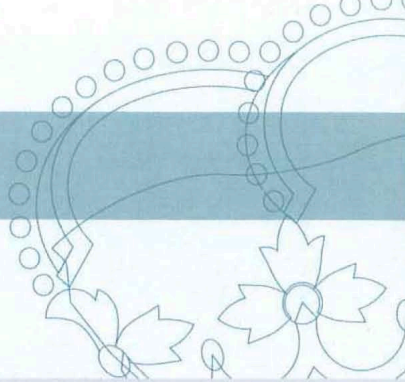


Colección

MONOGRAFÍAS



# Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?

**DIRECTOR:**

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

**COORDINADORA:**

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ

**AUTORES:**

MANUEL VILLORIA MENDIETA

BLANCA OLÍAS DE LIMA

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ



# INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## ÍNDICE

Prólogo .....	13
---------------	----

### UNA BREVE INTRODUCCIÓN SOBRE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y LAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN Y GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ACTUALIDAD

*Manuel Villoria Mendieta*

I. Introducción .....	17
II. ¿En qué consiste gobernar hoy?.....	18
III. Modalidades de intervención: una breve reflexión desde la economía.....	23
IV. El gobierno: tipos de actuación, estructura de intervención .....	25
V. Conclusiones.....	33

### CARA Y CRUZ DE LA EXTERNALIZACIÓN

*Blanca Olías de Lima Gete*

I. Introducción .....	37
II. Qué es y qué no es.....	39
III. Los elementos del debate.....	41
IV. Razones para externalizar .....	44
V. Límites a la externalización.....	45
VI. Condiciones para externalizar .....	48
VII. Los contratos de externalización.....	50
VIII. Los resultados de la externalización.....	54
IX. Las consecuencias de la externalización .....	55
La mejora de los servicios y los problemas de satisfacción .....	57
X. Apunte sobre la externalización en España .....	59
XI. Conclusiones.....	62

LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE EXTERNALIZAR  
Y SU REPERCUSIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO.  
LÍMITES Y PAUTAS PARA SU ADOPCIÓN

*Josefa Cantero Martínez*

I. Planteamiento introductorio: externalización y empleo público.	69
II. La necesaria reconducción del fenómeno de la externalización a una decisión de la Administración..	72
III. El ejercicio de potestades públicas como límite a la externalización y el problema de la colaboración de los sujetos privados....	76
1. ¿Qué se entiende realmente por ejercicio de potestades públicas? Los problemas derivados de la inexistencia de una definición legal.....	77
2. Los nuevos fenómenos de colaboración privada en su ejercicio	81
3. Los mecanismos para efectuar el traslado de funciones públicas a los particulares y las dificultades que plantean los distintos títulos habilitantes .....	84
4. La postura constitucional: ¿existe verdaderamente alguna reserva de funciones de autoridad a favor de la Administración? .....	90
5. En todo caso, se puede deducir la existencia de una reserva legal para cualquier posible trasvase de autoridad a sujetos privados.....	95
6. La respuesta desde el plano de la legalidad ordinaria: la prohibición de externalizar estas potestades y su reserva funcional .....	99
IV. Conclusión: los precisos contornos de la decisión administrativa de externalizar y algunas pautas para su adopción.....	101

LA EXTERNALIZACIÓN Y SUS CAUSAS.  
LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, ¿EL PRETEXTO  
O LA CAUSA?: UN ANÁLISIS SOBRE LAS FORMAS  
DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

*Alberto Palomar Olmeda*

I. Un debate clásico: la búsqueda de un modelo de gestión pública .	119
II. Los términos del debate desde una perspectiva histórica reciente.	120
III. Otra perspectiva del problema: la elusión de las formas tradicionales por fórmulas no organizativas .....	126
IV. Las divergencias conocidas: en especial en la contabilización del déficit público.....	129
V. Algunos elementos esenciales .....	133
1. La contabilidad de los intereses .....	134
2. Las inversiones realizadas por el sistema de abono total del precio.....	136
3. Otros elementos pendientes: el contrato de colaboración público-privada .....	137

VI. ¿Es preciso pensar en un replanteamiento general? .....	140
VII. Las pautas de actuación esenciales en el marco público .....	143
1. Fijación de objetivos públicos de gestión .....	143
2. Responsabilidad en su cumplimiento: la gestión responsable .....	144
3. Transparencia en su presentación .....	148
VIII. ¿Un modelo organizativo de validez general o la necesidad de modelos a la carta? .....	148
IX. A modo de conclusión .....	150

## EXTERNALIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN RÉGIMEN LABORAL

*Susana Rodríguez Escanciano*

I. La progresiva privatización de quehaceres públicos .....	154
II. Los principios rectores de los procesos de selección de empleados públicos .....	157
1. La aplicación de la igualdad, el mérito y la capacidad a funcionarios y trabajadores.....	157
2. Su formulación legal.....	161
2.1. Publicidad de las convocatorias y de sus bases .....	162
2.2. Transparencia .....	164
2.3. Imparcialidad y profesionalidad de los miembros del órgano de selección .....	164
2.4. Independencia y discrecionalidad técnica .....	168
2.5. Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones y tareas a desarrollar.....	170
2.6. Agilidad .....	174
2.7. Libre concurrencia .....	174
3. Requisitos para el acceso .....	186
3.1. Nacionalidad española .....	186
3.2. Capacidad funcional .....	190
3.3. Edad .....	191
3.4. No haber sido separado disciplinariamente del servicio ni inhabilitado por sentencia judicial .....	194
3.5. Titulación .....	196
3.6. Conocimiento de lenguas cooficiales.....	198
3.7. Otros requisitos.....	201
III. Quiebras: apunte .....	202
IV. El reclutamiento de personal laboral como expediente al servicio del clientelismo.....	203
1. Posibilidades.....	203
2. La importancia cuantitativa de este tipo de mano de obra..	205
3. Contratación irregular: evolución jurisprudencial .....	207

3.1.	Primera etapa: primacía de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad sobre la presunción de estabilidad en el empleo.....	207
3.2.	Segunda etapa: la transformación en indefinida de la relación en supuestos de incumplimientos especialmente cualificados	208
3.3.	Tercera etapa: la primigenia distinción entre el trabajador fijo de plantilla y el trabajador temporalmente indefinido o indefinido no fijo	209
3.4.	Cuarta etapa: la prolongación del contrato temporal ilícito únicamente hasta la provisión definitiva o amortización de la vacante correspondiente .....	210
3.5.	La solución de compromiso de los «trabajadores temporalmente indefinidos» .....	211
V.	La descentralización productiva en el empleo público .....	214
1.	La novación subjetiva del adjudicatario del contrato administrativo .....	215
1.1.	El principio de continuidad en la prestación del servicio público .....	215
1.2.	Requisitos para la subrogación empresarial.....	216
1.3.	Reversión a manos de la Administración de una actividad previamente exteriorizada .....	221
2.	Subcontratación de contratos y concesiones administrativas .	223
2.1.	La permisividad de la Ley de Contratos del Sector Público.....	224
2.2.	La responsabilidad solidaria de la Administración en materia salarial y de Seguridad Social.....	227
3.	El recurso a las empresas de trabajo temporal.....	235
VI.	Conclusión.....	241

## LA INCIDENCIA DE LA EXTERNALIZACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

*Josefa Cantero Martínez*

I.	El objeto de este estudio .....	273
II.	Nuevamente sobre la necesidad de aclarar y delimitar los supuestos .....	274
III.	La principal consecuencia de la externalización en materia de responsabilidad: el desplazamiento de la responsabilidad hacia el contratista .....	278
1.	Su complejo marco regulatorio y el régimen particular de la responsabilidad sanitaria .....	278

2.	El sistema objetivo de la responsabilidad patrimonial. Sus consecuencias y matices. ....	281
3.	El desplazamiento de la responsabilidad hacia el sujeto privado como principal efecto de la externalización.....	283
4.	Algunos de los problemas teóricos que plantea este desplazamiento de responsabilidades.....	285
5.	Sus consecuencias más inmediatas: la búsqueda jurisprudencial de la responsabilidad de la Administración .....	287
IV.	El problema de la legitimación pasiva de la Administración. ¿Está realmente exenta de cualquier tipo de responsabilidad por los daños que cause el contratista? .....	291
1.	El origen del problema: los sucesivos cambios normativos de que ha sido objeto esta materia.....	291
2.	La inmediata consecuencia: la pluralidad de opciones y de órdenes jurisdiccionales .....	292
V.	Algunos aspectos relativos al procedimiento para la exigencia de responsabilidad .....	294
VI.	Las importantes consecuencias que está derivando la jurisprudencia ante la pasividad o inactividad de la administración .....	298
VII.	Conclusiones.....	301