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

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. *Outsourcing* 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 conciertos 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