

INAP

Boletín de Función Pública

Carta Editorial-Presentación

El Boletín de Función Pública del INAP pretende ser un cauce de información, documentación y puesta al día sobre los empleados públicos sujetos al régimen general, desde una perspectiva tanto jurídica como gerencial.

Así, queremos incorporar artículos sobre nuevas experiencias de gestión y formación, elaborados por quienes las han promovido y llevado a la práctica, reseñas de sentencias relevantes en nuestro ámbito, novedades normativas en el área de empleo público, etc. También daremos a conocer las actividades de nuestro Instituto y las convocatorias de todo tipo que puedan ser de interés para funcionarios y contratados laborales de las administraciones españolas.

Esperamos que este Boletín se convierta en una vía de difusión de iniciativas y proyectos comprometidos con la profesionalización y la mejor gestión en las administraciones públicas, y animamos a todos a aportar las sugerencias y colaboraciones que puedan encajar en este proyecto.

Equipo de redacción del Boletín de Función Pública

PUBLICA: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ©INAP
NIPO: 635-12-013-6
ISSN 2254-2620

REDACCIÓN:

JEFE DE PROYECTO: CARLOS ADIEGO SAMPER
EQUIPO DE REDACCIÓN: ANA FERNÁNDEZ FÉLIX; PABLO LÓPEZ AGUDO , ESTHER PICCIONE PLANA Y TOMÁS MANUEL SOLANA GÁZQUEZ
DISEÑO GRÁFICO: EQUIPO DEL BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP
FECHA DE PUBLICACIÓN: 31 DE MAYO DE 2012
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (www.inap.es)
Atocha, 106, 28012 Madrid
Háganos llegar sus comentarios y sugerencias a boletin@inap.es

El consumo de papel es perjudicial para el medio ambiente. Por favor, téngalo en cuenta antes de imprimir este Boletín

ÍNDICE

5-40 ARTÍCULOS

Especial sobre Transparencia

- Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno**, por Manuel Villoria, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid 5
- La Ley de Transparencia y acceso a la información pública en las Comunidades Autónomas**, por el Equipo de redacción del Boletín de Función Pública del INAP 11
- Jornada del INAP sobre “Gobierno abierto” en el “Día de Internet”**, por el Equipo de redacción del Boletín de Función Pública del INAP 17

Otros artículos

- Entrevista a Jaime Pérez de la Cruz**, Subdirector General de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 25
- ¿Cómo ayudar a los tribunales de oposiciones a elaborar mejores exámenes?** por Pilar Antón Crespo y Carmelo Basoredo Ledo, Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco 30

41-67 DOCUMENTACION

Crónica de los tribunales

- Relaciones de puestos de trabajo y su provisión por el sistema de libre designación**, Sentencia del TS comentada por Juan Fco. Pérez Gálvez, Univ. de Almería 41
- Personal sanitario: ejercicio de potestades de autorización y comercialización de medicamentos. Principio de precaución. Responsabilidad patrimonial**, Sentencia de la Audiencia Nacional, comentada por Francisca Villalba Pérez, Univ. de Granada 50
- Extinción de la relación laboral de una profesora de religión católica por contraer matrimonio civil con divorciado**. Sentencia del TC, comentada por Gemma Burkhardt Pérez, Univ. de Almería 55

Noticias normativas

- Repaso a novedades legislativas relacionadas con el Empleo público 61

65-75 ACTIVIDADES DEL INAP

Premio

- La Dirección General de Modernización Administrativa, galardonada por la ONU 65

Patrimonio

- Rehabilitación de la sede del INAP en Alcalá de Henares 67

Noticias del INAP

- Noticias relacionadas con el INAP 71

Novedades bibliográficas

- Relación de las últimas incorporaciones en la Biblioteca del INAP 73

Destacamos en este número

Iniciamos este número 9 del Boletín de Función Pública con algunos trabajos dedicados a la transparencia en la Administración, al hilo de la presentación pública por el Gobierno del proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. El profesor Manuel Villoria, reconocido experto en el tema en nuestro país, celebra como un primer paso muy importante la presentación de este proyecto, por más que presente aspectos que pueden ser objeto de discusión. Otras Administraciones Públicas españolas han dado ya pasos importantes en esta dirección; presentamos algunas de esas experiencias para quien esté interesado en profundizar en ellas. Cerramos este bloque sobre la transparencia en la Administración con una reseña de la jornada que, al hilo del Día de Internet, se celebró el pasado día 17 de mayo en el INAP bajo el título “Gobierno abierto”, en la que participaron entre otros Manuel Arenilla Sáez, Director de este Instituto y catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos, y Guzmán Garmendia Pérez, Director General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías del Gobierno de Navarra.

Como en números anteriores, dedicamos un apartado a la evaluación del desempeño. En este caso una entrevista a Jaime Pérez de la Cruz, Subdirector General de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a quien agradecemos que nos haya dedicado parte de su tiempo para responder a nuestras preguntas.

Pilar Antón Crespo y Carmelo Basoredo Ledo, del Servicio de Recursos Humanos de la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco, nos ofrecen otro interesante artículo, dedicado en este caso a la presentación de técnicas que permiten mejorar los procesos de selección de las Administraciones Públicas.

Queremos, por último, felicitar a los responsables de los proyectos de distintas Administraciones españolas que han obtenido este año alguno de los Premios al Servicio Público que otorgan las Naciones Unidas: el Servicio de Vivienda del Gobierno Vasco, la Diputación de Barcelona, el Ayuntamiento de Bilbao, y, en particular, nuestros compañeros de la Dirección General de Modernización Administrativa e Impulso de la Administración Electrónica, que han conseguido el segundo premio en la categoría “Mejorando la prestación de los servicios públicos”, con el proyecto titulado “Acceso electrónico completo de los ciudadanos a los servicios públicos en la Administración del Estado”.

sumario

1. Marco analítico
2. Los retos de las políticas de buena gobernanza (especialmente en lo referente a transparencia)
3. Un análisis del proyecto de ley presentado recientemente por el Gobierno.
4. Conclusiones

Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno

MANUEL VILLORIA

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos

Creo que sería justo comenzar estas reflexiones congratulándose por poder hacerlas, por fin tenemos un proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información en España, algo por lo que hemos venido clamando muchos ciudadanos durante mucho tiempo. Las consideraciones que siguen tienen como objetivo realizar un análisis del texto desde la perspectiva e intereses de los gestores públicos y se estructuran en tres partes. En la primera parte se situará el texto legal en el marco de la política pública correspondiente, con sus rasgos y peculiaridades específicos. En la segunda se definirán los grandes retos a los que tiene que hacer frente una norma de este tipo, en el contexto actual. En la tercera ya se analizará el texto en sí y se resaltarán los puntos más importantes, tanto en lo positivo, como en lo menos elogiado. Acabaremos con unas breves conclusiones.

1. Marco analítico

Esta norma pertenecería al conjunto de instrumentos, procesos y estructuras que las políticas de buena gobernanza incluyen y que se están desarrollando en los países de nuestro entorno. De acuerdo al Libro

Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea (1), la Buena gobernanza se refiere al conjunto de reglas, procesos y conductas que afectan a la forma en la que se ejerce el poder, en concreto, en lo relacionado con la apertura, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia. Precisamente, estos cinco principios de buena gobernanza son esenciales para comprender el texto que estamos analizando. No obstante, tras las últimas revisiones teóricas, quizás sería preciso incorporar a estos principios un quinto, cual es el de integridad, el cual también forma parte constitutiva del proyecto normativo bajo nuestra lente y un sexto, esencial en la historia de la Administración democrática, el de la objetividad o imparcialidad en el servicio al interés general, máxime cuando la Constitución española lo proclama como guía.

En esta fase, ya próxima a su fin, de formulación de la política de buena gobernanza en España —luego vendrá la difícil fase de implantación—, creemos que es importante considerar tres aspectos que confluyen en la explicación causal de su contenido. En primer lugar, una serie de intereses propios de los actores más

1 European Commission (2001): EUROPEAN GOVERNANCE. A WHITE PAPER. COM (2001) 428 final.

directamente afectados por el texto, en concreto, el Gobierno, los periodistas, las ONG dedicadas a la promoción de estos valores y las empresas con negocio en el área. Cada uno de estos actores tiene intereses diversos y, en algún caso, conflictivos, que sería bueno analizar en detalle, pero para lo que no disponemos de espacio en este texto. Desde la perspectiva gubernamental, el interés más obvio es el de la necesaria relegitimación de la labor pública y, en concreto, la legitimación de la acción de gobierno. Si se analizan los datos de las encuestas del CIS y de otros institutos de opinión sobre la legitimidad institucional en España, los datos son ciertamente preocupantes. Instalada ya la clase política como uno de los tres “problemas” más importantes para los españoles y la corrupción como uno de los cinco, en sucesivos barómetros, parece lógico hacer frente a este problema con políticas de buena gobernanza; políticas que, se supone, incentivarán conductas honestas, eficaces y eficientes y constreñirán conductas corruptas, ineficientes o despilfarradoras. En otros tiempos recientes, tal vez la forma más utilizada de legitimación fueron los productos públicos finalistas, esencialmente aquellos vinculados a las políticas sociales, dichos productos exigen la suma de derechos más dinero para consolidar bienestar públicamente garantizado. Hoy en día, esta estrategia ha quedado superada por la crisis económica y, más bien, vivimos tiempos de recortes en derechos, lo cual hace necesario, de cara a evitar más pérdida de legitimidad, centrarse en los procesos y mejorar la legitimidad vinculada a la forma de hacer las cosas: más honesta, más limpia, más transparente, más participativa. En suma, existe un problema específico y de carácter relevante —la deslegitimación institucional y gubernamental— y existe interés político en hacerle frente. En el resto de actores implicados —excepto en la burocracia más tradicional— no existen intereses claramente contrarios a la norma, sino que, al contrario, todos ven en ella posibilidades de beneficio.

En segundo lugar, también es muy importante considerar el marco de creencias e ideas que sobre el tema existe en el entorno público y, sobre todo, en los actores clave. Parece obvio, desde esa perspectiva, que se ha instalado en el ambiente social y, sobre todo, entre los actores relevantes, una creencia compartida en que la transparencia y el acceso a la información pública, así como la mejora en la rendición de cuentas y en los instrumentos de integridad es clave para el funcionamiento del sistema democrático. Poco a poco, las coaliciones promotoras a favor de una mayor transparencia han ido añadiendo actores y consolidando la primacía de la idea sobre la de ideas contrarias, como la confidencialidad, el secreto o la opacidad como garantías de eficacia. En todo caso, existen actores poderosos aún no comprometidos con la idea y con capacidad de torpedearla desde dentro del propio sistema político-administrativo. Como quiera que su promoción del secreto es, ahora mismo, mal aceptada socialmente, su estrategia consiste en promover políticas de transparencia

llenas de inconsistencias, no implementables y vacías de contenido (*window dressing strategy*). También es cierto que hay otros actores cuyo compromiso con la transparencia está vinculado a la búsqueda de sistemas alternativos de democracia, por ejemplo, la democracia directa o, incluso, sistemas alternativos de gobierno. Tanto unos como otros estarían fuera del bloque fundamental de las coaliciones promotoras, que buscan una relegitimación de la democracia liberal representativa, que son las dominantes.

Finalmente, el tercer elemento a considerar es el de las oportunidades y retos que existen en este momento y que facilitan que los intereses e ideas se pongan en marcha y que la ventana de oportunidad se abra. Para empezar, existen ya productos bastante sofisticados en todo el mundo democrático donde mirar y, a través de un adecuado isomorfismo, proceder a su adaptación al sistema jurídico y político-administrativo español. Más aún, existe una presión internacional para que España se incorpore a las democracias más avanzadas y participe de las iniciativas de transparencia y gobierno abierto; de hecho, ha participado en la última reunión del Open Government Partnership. El marco normativo europeo sobre transparencia, buen gobierno y buena administración empieza a ser ya un constrictor muy fuerte para políticas de opacidad y clientelismo (2). La transparencia y el derecho de acceso a documentos públicos se han incorporado a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las sentencias últimas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconocen el derecho de acceso como tal, vinculado al derecho a la libertad de expresión y al derecho a la información y, sobre todo, el Convenio 105 del Consejo de Europa, sobre acceso a documentos públicos, configura un mínimo común europeo en la materia; todo ello, en su conjunto ofrece ya un marco de presión ciertamente ineludible. Las oportunidades no pueden ser más favorables. La suma de intereses, creencias y oportunidades, unidas al hecho de la existencia de un problema grave y unas soluciones factibles, explica bastante sustancialmente la situación existente.

2. Los retos de las políticas de buena gobernanza (especialmente en lo referente a transparencia)

Si, como dijimos antes, los valores de referencia de la buena gobernanza son la apertura o transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la eficacia, la coherencia, la integridad y la imparcialidad, una ley de este tipo no tiene más remedio que ser coherente con dichos valores y tratar de, a través de sus artículos, garantizar que esos valores se materialicen en la vida política y administrativa. En todo caso, y

2 Ver Emilio Guichot (2011): *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla.
Manuel Arenilla (dir.): *Crisis y reforma de la Administración Pública*. Ed. Netbiblo, La Coruña, pp. 359 y ss.

este es un mensaje clave en este texto, las normas no cambian la sociedad por sí mismas, sino que deben ir acompañadas de procesos adecuados de materialización, de órganos competentes que asumen su misión de implantación y de presupuestos suficientes para poder implementarse. Por todo ello hemos incluido la norma desde el principio en el marco de una política pública y no como un ente aislado o abstracto ajeno a la realidad de ejecución de la misma.

Así, la transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (3), información que, en el ámbito de lo público, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión. Otra visión más exigente de la transparencia y que la vincula aún más a la rendición de cuentas implicaría exigir que las decisiones se tomen y su exigencia se imponga de manera que siga reglas y procedimientos establecidos y conocidos, que la información esté disponible libremente y sea accesible directamente por todos los afectados directa o indirectamente por las decisiones, que sea suficiente y se disponga de forma comprensible y lista para su reutilización. Desde esta segunda visión, la transparencia y el acceso a la información están más íntimamente correlacionados con el resto de valores que antes expusimos como centrales para la buena gobernanza.

Los estudios sobre la transparencia y sus efectos beneficiosos en el mundo de la economía son muy numerosos (4). Los datos sobre el funcionamiento de la economía, proporcionados por los Estados, ayudan a los mercados a funcionar mejor; gracias a ellos los inversores, productores y consumidores pueden tomar decisiones más eficientes. Pero la transparencia no es sólo importante para la economía, también lo es políticamente, pues sin un electorado informado hasta las votaciones pierden valor. Islam (5) indica que existen países con una cultura de apertura y otros con una cultura de opacidad. En estos últimos no existen incentivos suficientes para presionar a los gobiernos a que se muestren más abiertos e inclusivos; además, existen problemas de acción colectiva para generar coaliciones fuertes a favor del derecho a la información. Todo ello afecta negativamente al funcionamiento de la democracia.

3 Kauffmann, D. y Kraay, A. (2002): "Growth without Governance", Policy Research Working Paper n° 3077, World Bank, Washington.

4 Ver, por ejemplo: Stiglitz, J. (2000): "The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n° 4: 1441-1478.

Stiglitz, J. (2002): "Transparency in Government", *The Right to Tell*, World Bank, Washington DC.

5 Islam, R. (2003): *Do More Transparent Governments Govern Better?* Policy Research Working Paper 3077. World Bank Institute Poverty Reduction and Economic Management Division. June 2003

Nuria Cunill (6) ha defendido que la transparencia en la gestión pública ayuda a mejorar la calidad de la democracia y a mejorar la eficiencia. En concreto, la autora asegura que la participación ciudadana, la elección posibilitada por la competencia entre servicios públicos y la coproducción supeditan su eficacia a la transparencia, además sostiene que la transparencia es, en ocasiones, el único medio que permite la influencia de los más débiles, que minimiza la corporativización del aparato público y que actúa como un contrapeso de la influencia de los intereses particulares. En la misma línea, alguna otra autora (7) defiende que la transparencia también resulta positiva en la reducción de la corrupción, correlaciona positivamente con el desarrollo humano y mejora el rendimiento de los servicios públicos, pues donde los usuarios pueden reclamar y existe transparencia aquéllos funcionan normalmente mejor. Además, la transparencia en los datos públicos permite una mejor coordinación entre los miembros del gobierno, por ejemplo, en el proceso presupuestario; y favorece que el diseño y evaluación de políticas sea de mejor calidad. En los países con baja transparencia la libertad de prensa es menor, la propiedad estatal de los medios de comunicación mayor, hay menos posibilidad de tener ley de acceso a la información y la televisión tiende a estar dominada por el gobierno (8).

Tal vez, el mejor instrumento para situar a un país en el camino hacia la transparencia es, precisamente, la existencia de una Ley de Acceso a la Información (FOIA). En cualquier caso, el éxito de estas leyes de acceso está muy influido por su habilidad para superar los retos administrativos que cercan la preparación e implementación. El Estado tiene que asegurar el factor de posesión y utilidad de la información que atesora. Un Estado puede tener voluntad de aportar información pero si no la tiene, por mala gestión de sus archivos o defectos en sus sistemas de producción y almacenamiento de decisiones, es imposible que cumpla con la ley. Por otra parte, si la información que atesora está organizada de forma incompatible con un uso ágil y eficaz de la misma, tampoco podrá aportar la información que se le demanda. O aportará volúmenes de información inutilizables y, además, con un coste inasumible. La buena gestión de la información se convierte, de esta manera, en un elemento clave para poder cumplir con la ley. Otro factor clave es la capacidad del sistema para sancionar eficazmente los incumplimientos. Ello exige un organismo de implantación con la suficiente capacidad operativa e independencia como para que desincentive ya preventivamente las resistencias al cumplimiento. En

6 Cunill, N. (2006): "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirla viabilidad?", en Mezones F. (ed.): *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Magna Terra editores, Guatemala.

7 Bellver, A. (2007): "Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional", *Reforma y Democracia*, n° 38, junio, pp. 5-48.

8 Islam, *ibid.*

El ámbito de aplicación es bastante ambicioso, pues incluye a todas las Administraciones, con su Administración instrumental y a las personas físicas y jurídicas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas

enero de 2012 al menos 90 países en el mundo tenían establecido el derecho de acceso a la información (9).

En función de la literatura existente sobre esta materia, se pueden identificar los siguientes retos para que una estrategia de transparencia y acceso a la información sea efectiva:

1. Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz.
2. Una simplificación exigente de normas y procedimientos.
3. Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.
4. Una garantía de agilidad en la provisión de información y en el tratamiento de la misma.
5. Una garantía de reutilización de los datos, por todos los usuarios que lo deseen, a bajo coste.
6. Un sistema de incentivos al cumplimiento.
7. Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos.
8. Un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos.
9. Una formación de los funcionarios afectados, técnica y en valores.
10. Un presupuesto suficiente.
11. Un órgano político impulsor con relevancia y peso político.
12. Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros.
13. Una adecuada gestión y cooperación entre las plataformas públicas.
14. Una adecuada gestión de la comunicación con las redes sociales.
15. Una estructura organizativa y técnica que permita su adecuada implantación.

3. Un análisis del proyecto de ley presentado recientemente por el Gobierno.

El proyecto de ley tiene un ámbito de aplicación bastante extenso, aún así, ha sido criticada por dejar fuera a la Casa Real, a los partidos y sindicatos, al propio Gobierno en su dimensión de órgano político o a la judicatura. Tal vez la incorporación de todas esas instituciones y organizaciones hubiera sido lo ideal, pero el ámbito de aplicación es bastante ambicioso, pues incluye a todas las Administraciones, con su Administración instrumental y a las personas físicas y jurídicas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas.

Dentro del Título I, el Capítulo I regula la publicidad activa, lo cual implica publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad pública. Muy interesante es el artículo 4, que exige a las Administraciones Públicas publicar en formato electrónico, en sus sedes electrónicas o páginas web, información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les es de aplicación así como su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que permita identificar a los responsables de las diferentes unidades. Más aún, deberán publicar también los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen sus objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Además, su grado de cumplimiento deberá ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.

El artículo 5 es otro gran paso adelante para la transparencia, pues obliga a las Administraciones a publicar en sus sedes electrónicas o páginas web, las directrices, instrucciones, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares, los proyectos de reglamento y los Anteproyectos de Ley cuya iniciativa les corresponda. De hecho, el anteproyecto de esta ley que analizamos ha pasado ya por ese trámite de información al público y ha sido sometido al escrutinio público bajo la forma de un periodo de recepción de sugerencias de mejora. Ha habido más de 3.000, aunque no se han publicado. También se ha creado una comisión de expertos, en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, para su análisis,

9 <http://right2info.org/access-to-information-laws>



Imagen de la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros del pasado 23 de marzo, que recibió el anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Foto, Ministerio de la Presidencia

en la que he tenido el honor de participar.

El artículo 6 incluye la exigencia de información económico-presupuestaria y estadística. Parte de esta información ya era obligatorio que se publicara, pero se ha extendido el ámbito y la intensidad; muy importante es el recordatorio, incluido en la letra h, de la obligación de publicar las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales así como de los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, algo que sigue sin conseguirse en nuestro país.

¿Qué más hubiera sido conveniente incluir? Tal vez hubiera sido deseable incluir la publicidad de las agendas de reuniones de los miembros de los gobiernos, nacional y autonómicos, y de los alcaldes; también, probablemente de los Secretarios de Estado y otros altos cargos. Incluso las actas de las comisiones de contratación.

La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, para que facilite el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los párrafos anteriores. Conociendo cómo funcionan nuestras Administraciones, hubiera sido conveniente establecer algún sistema de sanciones para el incumplimiento de estas obligaciones, o al menos, un sistema de incentivos, como premios a la transparen-

cia o algo similar. En todo caso, este capítulo es muy positivo.

El Capítulo II ya hace referencia al derecho de acceso. Por primera vez en nuestro derecho se reconoce que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, eso sí, con los límites que establece la norma. Por desgracia, ese derecho no se reconoce como un derecho fundamental, para ello tendría que haberse engarzado con el artículo 20-1-d de la Constitución, el derecho a la información, y no haber sido desarrollo del artículo 105-b de la misma. La información exige acceso y transparencia, de ahí su coherencia como derecho de base fundamental. Ello hubiera exigido que la ley fuera ley orgánica o, al menos, parcialmente orgánica. Pero el proyecto de ley, por ahora, no lo es. La consecuencia puede ser la de la subordinación del derecho de acceso y transparencia al derecho a la protección de datos, que sí se ha configurado legalmente como un derecho fundamental.

También es cierto que la definición de información pública accesible es excesivamente restringida, pues se elimina como tal toda la que perjudique a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. Hubiera sido mejor establecer estas restricciones sometidas a la cláusula de ponderación del interés público o de daño. A ello se añaden unas excepciones al acceso en el artículo 13 a y b, que po-

drían entrar en contradicción con el artículo 3.1 y el deber de publicidad activa y transparencia; por ejemplo, la restricción de acceso a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas no es accesible, pero puede ser muy relevante desde el principio de transparencia y la rendición de cuentas.

El acceso a la información será normalmente gratuito y el procedimiento para ejercerlo será sencillo y no exigirá motivación. Es discutible que se exija la identificación, pues en otras normas europeas no se exige, mas esta podría ser una cuestión menor. Lo que es mucho más discutible es que se permita el silencio negativo como respuesta en estos casos. Por fortuna, el proyecto de ley ha incluido, finalmente, un punto 5 en el artículo 17 que establece que: El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora. Ciertamente, esta sanción debería haberse incluido en el título II de la ley dentro de las infracciones graves, pero por ahora no se ha hecho. Por otra parte, en general, el régimen de impugnaciones es muy lento, pues además de esperar al silencio negativo, en su caso, exige que frente a la denegación expresa o por silencio se interpongan los recursos ordinarios.

Finalmente, se establece la posibilidad de que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, dictada de conformidad con el procedimiento regulado en el capítulo anterior así como frente a la resolución de los recursos administrativos que contra aquella sean procedentes, se interponga una reclamación ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, con carácter potestativo y previo a la impugnación en vía contencioso-administrativa. Esta reclamación potestativa debería ser el recurso específico y único ante la denegación y no un paso más, tras el recurso ordinario, en el camino a obtener la documentación correspondiente. Incluso podría suceder que la Agencia respondiera también con silencio negativo, y ya frente a los dos silencios se abriría el contencioso-administrativo. En ese caso, podría obtenerse la información a los dos o tres años de solicitarse. Aunque probablemente ya sería inservible. Otro problema es que la Agencia carece de potestades de ejecución, no es homologable internacionalmente y, lo que es peor, no tiene garantías suficientes de actuación independiente, con la excepción de ciertas restricciones al cese libre del director/a de la misma establecidas en la Disposición Final Tercera, número 6. Tal vez hubiera sido mejor que la Agencia de Protección de datos incorporara esta competencia. En general, este capítulo II es bastante mejorable.

Para concluir, el Título II de la norma recoge toda una serie de artículos que tratan de promover la in-

tegridad, eficacia y eficiencia de los cargos públicos. Por primera vez en nuestra historia estos altos cargos tienen todo un sistema de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria (las tradicionales de la Ley General Presupuestaria y todas las nuevas, derivadas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) y de faltas disciplinarias, con un sistema de sanciones claro y coherente. Por desgracia no refuerza la independencia de la Oficina de Conflicto de Intereses y Buen Gobierno, (encargada de la instrucción de estos procedimientos en la AGE), ni desarrolla, por el momento, sus competencias para la detección de oficio de casos de incumplimiento de toda esta normativa. En todo caso, este Título también es un gran paso adelante.

4. Conclusiones

Como indicamos anteriormente, esta ley es un paso adelante en la configuración de la buena gobernanza en España, algo muy necesario para la relegitimación de nuestras instituciones y actores públicos. De todas formas, para que sea eficaz, además de las mejoras que en su texto se puedan hacer en el trámite parlamentario —sobre todo en el derecho de acceso a la información—, requerirá presupuestos que permitan desarrollarla, una mejora en los sistemas de archivo y en la trazabilidad de los procesos de toma de decisiones, una formación a los funcionarios en la norma y en los valores que representa, una reorganización de los datos existentes para que se publiquen de forma que sean reutilizables por la ciudadanía, una profundización en la interoperabilidad de los sistemas, una mayor cooperación intra e interadministrativa, el impulso y desarrollo del llamado Gobierno 2.0 a través del diseño e implementación de plataformas de colaboración y el fomento del uso intensivo de la Web 2.0 y las redes sociales, así como una evaluación periódica de su funcionamiento, costes y efectos sobre la economía nacional. Evidentemente, estamos en el comienzo del camino. Pero, “machadianamente” hablando, sólo se hace camino al andar. Esta ley nos pone en marcha.

sumario

1. Introducción
2. La regulación de la transparencia administrativa en las Comunidades Autónomas
3. Principios inspiradores comunes
4. Los índices de transparencia
5. Conclusión

La Ley de Transparencia administrativa y acceso a la información pública en las Comunidades Autónomas

Equipo de Redacción del Boletín de
Función Pública del INAP

1. Introducción

España es uno de los tres países europeos, junto con Luxemburgo y Chipre, que no cuenta con una ley de acceso a la información pública como de la que ya disponen otros países, europeos y no europeos, como Suecia (1776), Finlandia (1097), Estados Unidos (1966) y también Bulgaria, Serbia, Nigeria o Mongolia.

El Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En este artículo se trata de hacer una radiografía al mapa autonómico y municipal que proporcione una idea de la situación y postura actual de las distintas administraciones públicas con respecto a la transparencia en las mismas.

2. La regulación de la transparencia administrativa en las Comunidades Autónomas

Bajo estos fundamentos, últimamente, se observa que cada vez, más Comunidades Autónomas apuestan por una política que impulse todo tipo de instrumentos de naturaleza preceptiva que fomenten la calidad, el buen gobierno y la transparencia de sus

Gobiernos y Administraciones Públicas

Así nos encontramos con Comunidades Autónomas que ya han realizado acciones al respecto, desarrollando sus propias normativas, las cuales se encuentran en vigor. Otras Comunidades, que siguiendo los pasos de la Administración Central, tienen sus normas en fase de desarrollo. Y por último, el resto de Comunidades, que está dirigiendo sus esfuerzos y acciones para proporcionar a los ciudadanos mecanismos que faciliten el conocimiento profundo de las mismas.

Galicia

La Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega ([Diario Oficial de Galicia nº. 136, de 14 de julio de 2006](#)), regula la transparencia, las buenas prácticas y la participación ciudadana en el ámbito de la Administración Pública de Galicia.

En su preámbulo dice:

“La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se conforma hoy como un elemento fundamental en el contexto de un nuevo modelo de gobierno caracterizado por la transparencia, la información y la asunción de responsabilidades, y constituye, además, una expresa encomienda que el artículo 9.2 de la Constitución realiza a los poderes públicos en general y que el artículo 4.2 de nuestro Estatuto de autonomía deposita sobre

los poderes públicos de Galicia, a los cuales encarga el cometido de facilitar la participación de todos los gallegos y gallegas en la vida política, económica, cultural y social.

[...]

La transparencia permite hacer efectivo el derecho de los ciudadanos y de la sociedad civil a conocer la actividad de la Administración y favorece el control de la legalidad y oportunidad de las decisiones administrativas, facilitando que la sociedad asuma un papel activo en la vida administrativa.

Una opinión pública informada contribuye a definir y realizar acciones públicas respetuosas con el interés general. En consecuencia, resulta necesario fortalecer el derecho subjetivo de acceso a la información y fomentar la creación de servicios de información administrativa que aprovechen el desarrollo de las nuevas tecnologías como canales de transmisión y difusión”.

Como consecuencia de la entrada en vigor de esta ley, la [“Fundación Galega da Formación para o Traballo”](#) ha publicado, a través de Internet, toda la información relacionada con su actividad.

Baleares

La [Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears \(Boletín Oficial de las Islas Baleares nº. 53, de 9 de abril de 2011\)](#), regula el acceso a la información, por parte de la ciudadanía, a los archivos y registros, y la



Imagen de la web de la Fundación Galega da Formación para o Traballo

configuración de la Administración electrónica.

Tiene como objeto “[...] establecer las medidas y las líneas de actuación que permitan al Gobierno, a la Administración de la comunidad autónoma y a los entes del sector público instrumental de las Illes Balears actuar de conformidad con los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, en el contexto de mejora continua de la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía y de la calidad democrática por lo que se refiere a los efectos de las intervenciones públicas y a la acción de gobierno”.

El capítulo II de esta ley se destina a la transparencia en la gestión definiendo este principio como informador de toda actuación administrativa.

Navarra

[El proyecto de Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto de Navarra](#), en tramitación, que

Pinchar sobre la imagen para mayor resolución



Iniciu | Conselleria de Administracions Públiques | Datos de transparencia | Iniciu | Datos de Transparencia

- Indicadores generales de transparencia
- Competencias y estructura del Gobierno de Illes Balears
- Principios éticos y reglas de conducta del buen gobierno de las Illes Balears
- Declaración de actividades de los altos cargos
- Información relativa al personal de la Comunidad Autónoma
 - Normativa aplicable
 - Sueldos y retribuciones del presidente, de los consejeros y del resto de altos cargos
 - Cargos de confianza (asesores)
 - Relación de puestos de trabajo de la Administración General
 - Oferta pública de ocupación y desarrollo y ejecución de la misma
- Información sobre procesos selectivos

Accesibilitat

A1 / A - Català - Castellano

© Govern de les Illes Balears

Conselleria de Administracions Públiques: C/ de Francesc Sabó (Itk), s/n (es Plaenet) - 07140 Es Pont d'Inca (Marratxó)
Teléfono 971 17 64 00 - Fax 971 17 64 24
Dominio <http://interior.caib.es>



Imagen de la web del Gobierno de Navarra

tiene su precedente más directo en la Orden Foral 46/2004, de 15 de julio, sobre el Código Orientativo de Buenas Prácticas Administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos, establece la relación entre la ciudadanía y la Administración sobre base de la transparencia de la actividades de esta última y el derecho de la ciudadanía a la información. La [prensa navarra](#) da a conocer las actuaciones llevadas a cabo en esta materia por el Gobierno Foral.

Canarias

De la lectura de distintos [artículos](#) se desprende que uno de los objetivos primordiales del gobierno canario es elaborar su propia ley de transparencia y acceso de la ciudadanía a la información pública, que se realizará por medio de un proceso participativo, una vez aprobado y publicado el Reglamento de la Ley de Fomento a la Participación Ciudadana. La base de esta norma de ámbito regional está inspirada en los indicadores que la ONG Transparencia Internacional-España utiliza para obtener el nivel de transparencia de las Comunidades Autónomas.

País Vasco

[El gobierno vasco ha mantenido encuentros](#) con diversos expertos en transparencia y activismo digital anunciándoles su deseo de impulsar una ley de transparencia. Además, les invitó a participar en la elaboración del borrador del proyecto que el Ejecutivo vasco quiere presentar, recordando durante el encuentro los logros conseguidos en

materia de gobierno abierto y “open data” (liberación de datos de la Administración en formato reutilizable). “Queremos consolidar los avances realizados”, explicó el Lehendakari. “Esta es una fórmula para regenerar la política y buscar complicidades con la ciudadanía. La transparencia es una inversión”, añadió.

Euskadi es considerada un referente en materia de gobierno abierto. En 2009, fue la primera Comunidad Autónoma y uno de los primeros Gobiernos del mundo en apostar por una política basada en tres ejes: transparencia, participación y colaboración.

Cataluña

Los partidos catalanes han acordado [impulsar la ley](#)



[catalana de la transparencia](#), para lo cual se citaron con objeto de constituir la ponencia parlamentaria que se encargue de su redacción. El propósito es dotar a Cataluña de un instrumento normativo que permita a ciudadanos, empresas y entidades disponer de más información sobre las contrataciones que realizan las Administraciones y facilitar un mayor control sobre la actuación de los políticos.

Murcia

Con el [Pacto por la transparencia y el buen gobierno en la Región de Murcia](#), una cincuentena de hombres y mujeres de la Región procedentes de muy distintos ámbitos sociales, profesionales, ideológicos y geográficos ponen al servicio de toda la sociedad murciana esta iniciativa, cuyo objetivo es mejorar las instituciones públicas de ésta, recuperar la confianza de los ciudadanos en la política y los políticos e implicar en mayor medida al conjunto de ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

Este grupo propone un instrumento que permita acrecentar la confianza de los ciudadanos en los políticos y en las instituciones políticas de la Región y, al mismo tiempo, permita a éstas actuar con una mayor eficacia. Se trata de un pacto por la transparencia y el buen gobierno que incluye una batería de medidas características del denominado “gobierno abierto” y articuladas en torno a cinco ámbitos de actuación: transparencia, participación, colaboración, evaluación y control externo.

Aragón

En Aragón han surgido multitud de órganos y organismos cuyo fin es promover la participación ciudadana y que cuentan con el apoyo total del Gobierno Autonómico en el desarrollo de sus acciones.

3. Principios inspiradores comunes

En un análisis realizado por el asesor técnico de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón y publicado en la [prensa aragonesa](#) se explica cómo las autonomías dirigen sus acciones a la consolidación definitiva de una política de innovación democrática impulsando los cauces de participación ciudadana, creando en algunos casos unidades encargadas de promover esta participación siguiendo un conjunto de principios inspiradores comunes:

- “Visión integral. Frente a un modelo segmentado que atribuye el impulso de la participación a cada Departamento, la estrategia general de las Comunidades Autónomas es la creación de una organización administrativa específica a nivel de Dirección General. Así, el impulso de las medidas que integran esta política se atribuye a una unidad administrativa que asume en exclusiva la competencia en materia de innovación democrática.
- Carácter transversal. La ubicación de esta unidad dentro de la Administración trata de ga-

rantizar una visión estratégica, a través de un Departamento que permita una actuación transversal con incidencia en todo el entramado gubernamental. De este modo, la ubicación de esta unidad se consolida en Departamentos de Presidencia, Administraciones Públicas o Gobernación.

- Naturaleza global. La estructura orgánica empieza a potenciar un concepto amplio de participación ciudadana, conectándola con la idea de modernización administrativa: nuevas tecnologías y calidad de los servicios públicos.
- Núcleo competencial básico:
 - Promover el fomento del debate público. Promover la participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas de las Administraciones Públicas.
 - Comunicar y sensibilizar a los órganos del Gobierno sobre la necesaria participación social y ciudadana en el diseño e implantación de sus políticas sectoriales. Asesorar a los diferentes Departamentos en esta materia.
 - Impulsar proyectos de apoyo y asesoramiento a las iniciativas locales de participación ciudadana.
 - Dar apoyo a las iniciativas sociales para la mejora de la calidad democrática.
 - Promover la formación, innovación e investigación en materia de participación ciudadana y calidad democrática.”

4. Los índices de transparencia

La organización Transparencia Internacional-España (TI-España) ha publicado el [Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas \(INCAU\)](#) para medir, a través de un conjunto de 80 indicadores, el nivel de transparencia de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas.

“Un primer aspecto destacable en la valoración del nivel de transparencia de estas Comunidades Autónomas es que todas ellas han aprobado, esto es, han obtenido una valoración superior a 50 sobre 100, lo que viene a reflejar que todas han hecho un esfuerzo a nivel informativo y alcanzado así un mínimo nivel de transparencia, obteniendo además algunas de ellas valoraciones claramente positivas.

Las dos Comunidades que han resultado ganadoras, compartiendo el primer puesto en los resultados globales del INCAU, son Andalucía y Galicia (87,5 puntos sobre 100 en ambos casos). Las Comunidades Autónomas que ocupan los puestos inferiores del ranking son Baleares y Valencia (56,3 en ambos casos) y Cantabria (53,8).

A nivel colectivo se puede considerar alto el nivel de

Inicio / Órganos de participación

Proceso de elaboración del Mapa de Participación de Aragón

Existen multitud de órganos y organismos de distinta entidad en los que se venía produciendo la participación ciudadana en el ámbito del Gobierno de Aragón. Conocemos la realidad que existía en el primer paso para poder mejorarla y ordenarla en un único foro de participación ciudadana a todo el ámbito de la Administración autonómica.

Por ello, recabamos una propuesta para crear un mapa que reflejara con claridad cuáles son, dónde funcionan, de qué dependen y qué actividades tienen. Dicha propuesta se ofrece en estas páginas en su integridad, es gratuita por descentramiento e interés de difusión.

El proceso de elaboración de este mapa se ha basado en una primera fase de investigación y una segunda en la que se elaboraron los primeros borradores y se diseñó una metodología científica, una técnica que consistió en el trabajo de campo y una última fase de recopilación, análisis, contrastes y validación.

En el desarrollo de este trabajo han colaborado todos los departamentos del Gobierno de Aragón.

INCAU DE TRANSPARENCIA DE ARAGÓN
 Calle del General Isidoro de Arce, 101, 50001 Zaragoza, España
 Teléfono: 976 300 000



Elaborado por el equipo de Redacción | Elaborado por Diputaciones

- Presidencia del Gobierno de Aragón
- Presidencia y Justicia
- Trabajo y Empleo
- Sanidad y Administración Pública
- Medio Ambiente, Urbanismo, Vivienda y Equipamiento
- Agricultura, Ganadería y Pesca, Comercio
- Industria y Energía
- Transporte, Infraestructuras, Cultura y Deportes
- Seguridad, Bienestar Social y Familia

transparencia mostrado por el conjunto de las Comunidades Autónomas evaluadas, ya que la calificación media global ha sido de 71,5 sobre 100 (Notable). Más concretamente, diez Comunidades, de las diecisiete evaluadas, alcanzan el Notable, tres obtienen Bien, y las cuatro restantes obtienen el Aprobado. En todo caso, se aprecia una clara dispersión en los resultados, ya que entre las Comunidades que están al principio y al final de la clasificación hay más de 30 puntos de diferencia.

En cuanto a las áreas de transparencia, la asignatura pendiente que en general tienen las Comunidades es su transparencia económico-financiera, ya que la media general en esta área no llega al Aprobado, si bien se queda cerca (48,8). Las áreas de transparencia más destacadas a nivel colectivo son: relaciones con los ciudadanos y la sociedad, en la que obtienen una media de 83,3; y transparencia en materias en ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas, cuya media colectiva es 82,8.

Quedan en una zona intermedia y cercana al Notable las áreas de información sobre la Comunidad Autónoma (68,5) y de transparencia en las contrataciones de servicios y suministros (65,4).

Si se lleva a cabo una segmentación de las Comunidades Autónomas por grupos de tamaño, el colectivo de las cuatro Comunidades Autónomas considerables como grandes (más de 5 millones de habitantes) es el que alcanza una puntuación media mayor en transparencia (76,6). El colectivo integrado por las ocho Comunidades Autónomas considerables como pe-

queñas (menos de 2 millones de habitantes) queda en el segundo lugar del ranking, con una puntuación media de 70,3. Finalmente, las cinco Comunidades Autónomas consideradas como medianas (entre 2 y 5 millones de habitantes) son las que obtienen la puntuación media menor (69,5).

Por otra parte, es importante recordar que en este índice, lo mismo que ocurre en otros índices de transparencia que elabora TI-España, sólo se valora si la información requerida está o no disponible, pero no se evalúa la calidad de la información publicada, ni tampoco la calidad de la gestión de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Cabe destacar finalmente que los resultados medios obtenidos en esta primera edición del INCAU (71,5) se pueden considerar similares a los que se han obtenido en la última edición (2010) del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), ya que la media colectiva de los 110 Ayuntamientos evaluados ha sido de 70,2 sobre 100, si bien en las dos ediciones anteriores las valoraciones de los municipios habían sido inferiores”.

Así mismo TI-España ha puesto en marcha recientemente un nuevo índice: el [Índice de Transparencia de las Diputaciones \(INDIP\)](#).

“Este índice persigue un doble objetivo: por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de las Diputaciones Provinciales (incluidas las Diputaciones Forales, Cabildos insulares y Consells balears); y por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a los

Hay Comunidades Autónomas que ya han realizado acciones de transparencia, desarrollando sus propias normativas, las cuales se encuentran en vigor. Otras Comunidades, siguiendo los pasos de la Administración Central, tienen sus normas en fase de desarrollo. Y por último, el resto de Comunidades, están dirigiendo sus esfuerzos y acciones para proporcionar a los ciudadanos mecanismos que faciliten el conocimiento profundo de las mismas.

ciudadanos y la sociedad en su conjunto. Dicha evaluación se lleva a cabo mediante un conjunto integrado de 80 indicadores, pertenecientes a cinco áreas de transparencia.

Las cinco áreas de transparencia que se evalúan en el INDIP son las siguientes:

- Información sobre la Diputación Provincial.
- Relaciones con los ciudadanos y la sociedad.
- Transparencia económico-financiera.
- Transparencia en las contrataciones de servicios.
- Transparencia en materias de servicios y apoyo a municipios.

A través del INDIP se busca, en definitiva, propiciar un mayor acercamiento de las Diputaciones a la sociedad, instituciones bastante desconocidas en general para los ciudadanos, fomentándose además el conocimiento de las actividades que realizan, especialmente las prestaciones y servicios que desarrollan para los municipios españoles”.

Por último, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas (FIAPP) ha publicado un [“Manual de Gestión Responsable”](#), dirigido especialmente a entidades de gobierno del ámbito local, regional y estatal, dando especial importancia a los municipios y a los Gobiernos locales con un objetivo principal consistente en la identificación de prácticas de buen gobierno y responsabilidad social en la gestión de la Administración, de forma que se consiga la evolución progresiva de las Administraciones Públicas hacia una gestión pública responsable.

Es de interés el estudio de los resultados del análisis y aplicación de indicadores a las distintas entidades que forman la muestra elegida. A continuación se resaltan algunos de ellos:

- Ayuntamiento de IRUN: cuenta con una entre sus servicios con una Oficina Integral de Atención Ciudadana (SAC) donde se concentran la mayor parte de la información, trámites y gestiones del Ayuntamiento, al servicio del ciudadano, y adaptada a las necesidades de horario

del ciudadano.

- Ayuntamiento de Ponferrada: que fue premiado durante el año 2010 como uno de los ayuntamientos más transparente de España, que provee información actualizada y completa al ciudadano sobre su estructura organizativa y funcional.
- Ayuntamiento del puerto de Santa Maria: publica las normas y regulaciones que afectan a su actividad y también las aplicables a sus administrados.
- Xunta de Galicia: presta gran parte de sus servicios a través de su administración electrónica.
- Ayuntamiento de Elche: pone a disposición del ciudadano abundante información acerca de los procesos de participación existentes en el municipio”.
- Ayuntamiento de Avilés: en su página web municipal, se pueden encontrar disponibles para consultar o descargar archivos relativos a información contable y presupuestaria, ingresos, gastos y deudas municipales, que pueden ser de interés para los ciudadanos y la sociedad.
- Diputación de Barcelona: publica periódicamente su Memoria de Sostenibilidad o Gestión Pública Responsable.

Entre las administraciones analizadas disponían del logotipo de Buena Práctica, el Ayuntamiento de Irún y La Dirección de Patrimonio y Contratación del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco.

5. Conclusión

La transparencia permite a la ciudadanía conocer la actividad de la administración y consecuentemente vigilar de manera eficaz las actuaciones de los poderes públicos, lo cual lleva a una mayor confianza en las instituciones y a mejorar la calidad de la democracia. Este convencimiento ha llevado a las Administraciones Públicas a hacer innovaciones en su política organizativa de forma que se de la respuesta adecuada a las nuevas necesidades sociales.

sumario

1. El "Día de Internet" en el INAP
2. Conferencia "Gobierno abierto"
3. Conferencia "Gobierno abierto en Navarra"
4. Mesa redonda "Gobierno abierto: una aproximación a la realidad española"
5. Mesa redonda "Gobierno abierto y administración electrónica en España"

Jornada del INAP sobre "Gobierno abierto" en el "Día de Internet"

Equipo de Redacción del Boletín de
Función Pública del INAP



1. El "Día de Internet" en el INAP

El pasado 17 de mayo, con motivo del "Día Mundial de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Infor-

El pasado 17 de mayo se celebró el "Día de Internet". Con motivo de esta fecha el INAP acogió la jornada sobre el Gobierno abierto organizada por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En este encuentro los conferenciantes invitados y los participantes en las mesas redondas expusieron y debatieron tanto la necesidad de una Administración más transparente y con mayor cercanía al ciudadano, como las posibilidades que la Red, ya totalmente arraigada en nuestra sociedad, introduce para alcanzar con más eficacia y menor coste estos objetivos que la ciudadanía exige. La información pública ya no ha de ser sólo almacenada y gestionada por la Administración, sino que se debe poner al alcance de todos para obtener un mejor gobierno y un desarrollo económico y social.

mación", popularmente conocido como el "Día de Internet" (<http://www.diadeinternet.org>), se celebraron tan sólo en España más de 160 actividades, entre las que destaca la realizada por el Senado, que convocó a conocidos representantes del mundo mediático, empresarial, cultural y político para reflexionar sobre la utilidad de Internet en la búsqueda y generación de empleo.

No obstante, no fue la Cámara Alta la única institución pública que celebró actos para celebrar el "Día de Internet". El INAP, en su sede de Atocha, acogió una serie de conferencias y mesas redondas organizadas, bajo el título "Gobierno abierto", por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedi-



Día de internet, 17 de mayo

Imágenes de la jornada celebrada en el INAP con motivo del Día de Internet el pasado 17 de mayo, que inauguró el Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Beteta, (foto sup. dcha). Además, instante de la conferencia del Director del INAP, Manuel Arenilla.

Con motivo del [...] "Día de Internet" [...] el INAP, en su sede de Atocha, acogió una serie de conferencias y mesas redondas organizadas bajo el título "Gobierno abierto"

mientos e Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fue el Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Beteta Barreda, quien inauguró la jornada dedicando unas palabras a la importancia y la necesidad de la transparencia pública y al papel de Internet en el logro de este objetivo.

En el acto de apertura, el Secretario de Estado expuso además su apuesta por una Administración Pública más eficaz, eficiente y cercana y al servicio de todos los ciudadanos que, mediante su participación facilitada por las nuevas tecnologías, puedan influir en la toma de decisiones de un gobierno abierto y, por tanto, transparente.

Con esta presentación se dio paso a las conferencias y mesas redondas programadas.

2. Conferencia "Gobierno abierto"

En la primera de las conferencias, con el título "Gobierno abierto", Manuel Arenilla Sáez, Director del INAP, atendió a las razones por las que la Administración electrónica o "eAdministración" no avanza lo suficientemente rápido y las vías para acelerar su desarrollo en la sociedad española.

El principal motivo de esta dilación lo encuentra en la resistencia del ciudadano, oposición que viene sustentada no sólo en una cuestión tecnológica, sino

también en la percepción y el sentimiento que el administrado tiene hacia los servicios de la Administración.

Resulta significativo —apuntó el Director del INAP— que sólo el 20% de los ciudadanos interactúe con la Administración a través de Internet y que únicamente los procedimientos tributarios y sancionadores se encuentren lo suficientemente desarrollados como para ser calificados de plenamente interactivos a través de la Red.

Es una realidad que la tecnología avanza más rápidamente que el cambio social y que se requiere "voluntad y coraje" para aceptar el cambio tecnológico, pero no es menos cierto, al entender de Manuel Arenilla, que el lento avance de la Administración electrónica en España se debe básicamente a la mala percepción que la ciudadanía tiene de los servicios de la Administración Pública.

Expuesta esta idea inicial, la conferencia se centró en "la irritación, que no el aburrimiento, y la desconfianza" que las políticas públicas provocan en la ciudadanía, más concretamente en las razones de ese recelo (la baja confianza de los españoles en sus conciudadanos y el descontrol del gasto y la mala gestión de las actividades políticas) y en las maneras de superarlo.

Como solución, Manuel Arenilla propone el Gobierno abierto, en el que no falte información práctica de la Administración General del Estado fácilmente accesible al ciudadano, para lo que Internet es una herramienta muy útil: "una vía que debe comunicar calidez y mejora para el ciudadano".

Los objetivos de este Gobierno abierto, con "más poder para la sociedad y el mercado y menos para los poderes públicos", han de ser una mayor calidad democrática, una participación más activa de los ciudadanos, una fiscalización y un control más efectivos del poder público y un aumento de la confianza ciu-

dadana.

Para alcanzarlos, se requiere de un buen Gobierno, que es indivisible de una buena Administración, fundamentada en principios éticos y de actuación y que mejore el bienestar de los ciudadanos.

En esta línea, la transparencia se erige como elemento transformador de la buena Administración, que ha de buscar, del ciudadano, la confianza en el sistema y los altos responsables (tanto políticos como funcionarios) de la gestión pública, la ilusión de futuro y la mayor calidad de vida; y del funcionario, el orgullo profesional de servir.

La exposición concluyó con una frase de 1820 que hoy sigue siendo válida: “Gobernar es sinónimo de hacer feliz”. Con esta premisa de Javier de Burgos, uno de los padres de la Ciencia de la Administración española, Manuel Arenilla recordó que la eficacia y la eficiencia de lo público ya no son suficientes para el ciudadano, que percibe estos principios como un deber inexcusable de la Administración.

3. Conferencia “Gobierno abierto en Navarra”

Guzmán Garmendia Pérez, Director General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías del Gobierno de Navarra, expuso, bajo el título “Gobierno abierto en Navarra”, las novedades que esta comunidad autónoma está introduciendo en los últimos meses con el uso de las nuevas tecnologías.

Como idea inicial y central de su charla destacó que el Gobierno abierto “es lo que digan los ciudadanos”, quienes señalarán hasta qué punto desean que se produzca la apertura.

El Gobierno abierto “es lo que digan los ciudadanos”, quienes señalarán hasta qué punto desean que se produzca la apertura

Imagen del D. G. de Gobierno Abierto de Navarra, Guzman Garmendia, durante su conferencia



En consecuencia con este planteamiento y con el objeto de avanzar en un Gobierno más transparente, el Gobierno de Navarra, basándose en la experiencia vasca (pionera en España en esta materia), está desarrollando su plan de apertura pública.

Para lograr este Gobierno abierto se ha fomentado la colaboración y la participación, tanto con empresas privadas como con universidades, como medios para alcanzar la transparencia. No obstante, el elemento clave es el ciudadano, con el que la Administración de Navarra se reúne en foros presenciales de celebración mensual y con el que también dialoga a través de la Red (<http://gobiernoabierto.navarra.es/>) y aplicaciones móviles.

Como remarcó el conferenciante, este Gobierno abierto navarro requiere de una Administración Pública abierta que “se construya de abajo arriba y en la que exista una constante comunicación con el ciudadano”, para lo que se ha elaborado la llamada “Hoja de Ruta navarra” en atención a lo solicitado por los administrados.

Esta hoja de ruta (presentada en el blog de Gobierno abierto de Navarra [<http://gobiernoabierto.navarra.es/index.php/presentada-la-hoja-de-ruta-del-gobierno-abierto>] en castellano, euskera y, con el fin de servir de orientación internacional, inglés) se compone de veinte líneas de acción, entre las que destacan la redacción y aprobación de una ley foral de transparencia, la creación de un portal de transparencia, la instauración del “Open Data”, el desarrollo de aplicaciones móviles para la comunicación del ciudadano con la Administración, la celebración de mesas temáticas sobre nuevas tecnologías aplicables al desarrollo del Gobierno abierto, la implementación de “espacios

2.0”, el fomento del software libre, la creación de la Oficina de Vigilancia Tecnológica, la mejora en el despliegue del Gobierno navarro en Internet, la elaboración del Libro Blanco del Gobierno Abierto de Navarra o la implantación de un plan de sensibilización tecnológica.

Guzmán Garmendia concluyó su exposición remarcando que la Hoja de Ruta navarra es un "documento vivo, abierto", que experimentará sucesivos cambios según las necesidades comunicadas por la ciudadanía, y que quiere ser ejemplo no sólo ya de Gobierno abierto, sino también de "Gobernanza abierta" en todo el mundo.

4. Mesa redonda "Gobierno abierto: una aproximación a la realidad española"

Hacia el mediodía comenzó la primera de las mesas redondas programadas para el Día de Internet en el INAP. Moderada por Manuel Arenilla, contó con la intervención de José Luis Redondo, Vocal Asesor de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimiento e Impulso de la Administración Electrónica; Maximino Linares, socio de "Ernst & Young Abogados"; y Benigno Pendás, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

José Luis Redondo centró su exposición en el marco jurídico de desarrollo de la Administración electrónica como precedente necesario de la transparencia y, por tanto, del Gobierno abierto.

Comenzó señalando que, si bien este marco está actualmente concluido, se encuentra también en permanente actualización.

En cualquier caso, definió la posición de España en la materia como buena al indicar que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos fue una propuesta pionera y completa en la regulación de las nuevas tecnologías, a la vez que la conclusión legislativa de una ordenación que paulatinamente se había ido recogiendo en distintas normas, entre las que destacó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Entre las regulaciones más destacadas en la materia mencionó los derechos del administrado a la "selección electrónica" (es decir, a optar, en cualquier fase del procedimiento administrativo, por el tradicional o el electrónico) y a no aportar datos o documentos que ya estén (en uno u otro soporte) en poder de la Administración; y la posible obligatoriedad de utilizar únicamente medios electrónicos en las relaciones con la Administración para aquellas personas o colectivos concretos que tengan garantizados el acceso y la disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

Como complemento no sólo de estos derechos y obligación, sino de todos aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico español, José Luis Redondo manifestó las que considera exigencias ineludibles para la correcta relación electrónica entre el ciudadano y la Administración: la garantía de la privacidad de datos, el establecimiento de sedes electrónicas (como lugares de confianza para las comunicaciones),

el desarrollo de un punto de acceso general a la información de la Administración Pública (que en la General del Estado es el "Portal 060" [www.060.es]), la eficacia y la seguridad en la identificación electrónica de los ciudadanos y las Administraciones y la regulación de notificaciones y registros electrónicos.

Concluyó su exposición con la clara idea de que hoy más que nunca es necesaria la cooperación entre las Administraciones Públicas mediante la reutilización y la cesión de aplicaciones y programas informáticos para lograr un servicio público más eficiente y con menor coste.

A continuación, Maximino Linares, socio de "Ernst & Young Abogados", expuso los déficits jurídicos de la eAdministración Pública española, que deben ser vencidos mediante "la adaptación del ordenamiento jurídico a las nuevas tecnologías con independencia de gobiernos o políticas".

Señaló además el reconocimiento constitucional de la participación de los ciudadanos en el desarrollo de lo público, derecho que, con los cambios tecnológicos experimentados por la sociedad desde la promulgación de la Constitución española, requiere de un nuevo enfoque que supere la mera elección de sus representantes en las Cámaras o la simple intervención en el jurado popular.

Advirtió también de que la Administración ha quedado al margen de esta mutación de derechos al no sentir como propia la exigencia de estos tiempos, aunque reconoció asimismo dos grandes hitos en ese desarrollo: la Ley 11/2007 (con la ampliación de las oportunidades de participación, extendidas ya no sólo al interesado —en su sentido legal—, sino también al ciudadano) y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (con el impulso del proceso de consulta pública en la elaboración de proyectos normativos).

Finalmente, con las ideas de que "los ciudadanos debemos exigir la participación" y ésta aumenta la igualdad, concluyó su exposición con una serie de ideas normativas para lograrla: la obligatoriedad del trámite de información pública en todo proceso normativo y de contestación individualizada a la propuesta de todo ciudadano participante (pudiendo establecerse el pago de una tasa para regular el excesivo volumen de proposiciones, muchas de las cuales pueden ser, en caso contrario, arbitrarias), la creación de espacios de debate, la participación de grupos ciudadanos en las discusiones de las Cámaras o el establecimiento del derecho —realmente exigible— al Gobierno abierto.

El último de los participantes en la mesa redonda, Benigno Pendás, si bien dedicó sus primeras palabras a señalar que la Administración Pública se va amoldando a la realidad tecnológica, centró su exposición en el proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

El Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales se mostró convencido de que la aprobación de esta norma hará mejor a la democracia española, pues considera que una ley de transparencia es el elemento fundamental para generar confianza en el mercado y reforzar la legitimidad del sistema democrático.

Asentada esta idea, dedicó el resto de su intervención a mencionar y rebatir una selección de las 80.000 propuestas ciudadanas que se recibieron en los 15 días del período de información pública concedido al proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, cuestiones que, como su propio Director anunció, se tratarán en los próximos meses en las, al menos, cinco reuniones programadas a tal efecto por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Concluidas las exposiciones, el moderador de la mesa, Manuel Arenilla, destacó los puntos más significativos enunciados en su desarrollo: la superación del límite de las “islas de excelencia”, la sustitución del “podrán” por el “deberán” como exigencia de compromiso a los poderes públicos, la integración de modelos interoperativos de registros públicos, la diferencia entre la necesidad sentida por la ciudadanía y la apreciada por la Administración Pública, el refuerzo de la legitimidad del sistema democrático, la ley de transparencia como norma jurídica y transmisora de una cultura, la necesaria mayor participación normativa del ciudadano o la mejora de la calidad de las leyes (“better regulation”).

5. Mesa redonda “Gobierno abierto y administración electrónica en España”

Moderada por María Ester Arizmendi Gutiérrez, Directora General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, la última de las mesas redondas de la jornada, dedicada al “Gobierno abierto y Administración electrónica en España”, contó con la participación de Antonio López-Fuensalida, Vocal Asesor de Informática del Ayuntamiento de Madrid; Virginia Toural, responsable del Sector Público en “IBM Global Business Services”; y María José García Sexto, Directora del Área de Modernización de las Administraciones Públicas de la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia (AMTEGA), de la Xunta de Galicia.

Antonio López-Fuensalida inició su intervención identificando Gobierno abierto con gobierno eficiente y sostenible, un Gobierno que debe adaptar su servicio a los ciudadanos, por lo que no ha de sonar extraño que asuma las nuevas relaciones sociales sustentadas con los últimos dispositivos tecnológicos.

A esta cuestión añadió la actual crisis económica como otra de las razones que han de conducir a la Administración Pública a un cambio, más interactivo, de su trato con los ciudadanos. Por ello, cobra ahora más

que nunca una nueva vigencia la interoperatividad.

En atención a esta situación, el Ayuntamiento de Madrid ha lanzado una solución global con una doble vertiente: exterior, de atención al administrado; e interior, hacia la propia Administración madrileña con el fin de mejorar los procesos de servicio público.

Si la primera vertiente se sustenta en un portal de información al ciudadano, la segunda emplea tanto una plataforma de gestión de archivos y documentos (denominada “PLATEA”), como Intranet, sin olvidar otros recursos como la sede electrónica, el tablón de edictos electrónico o los registros electrónicos.

El constante uso de la web institucional (<http://www.madrid.es/>) [más de 13 millones de visitas en 2011] y su permanente aumento hicieron que el año pasado el Ayuntamiento de Madrid creara el Observatorio de Administración Electrónica, como órgano responsable del seguimiento de los efectos que las novedades tecnológicas producen en la comunicación social. Así, actualmente se está impulsando la versión móvil del portal mediante la conversión de la sede electrónica.

Para 2012, el Ayuntamiento de Madrid está elaborando el Plan de Desarrollo de eAdministración 2012-2015 y trabajando, en su sede electrónica, en la “Carpeta del Ciudadano” (actualmente para la consulta y gestión de información tributaria, del padrón municipal, de sanciones de tráfico y de la situación administrativa de los expedientes, y con la posibilidad de atender otras cuestiones con el transcurso del tiempo y el desarrollo tecnológico de la plataforma).

Como cierre de su intervención, Antonio López-Fuensalida dejó esta reflexión: “Máximo impacto (con la selección de servicios ofrecidos en la eAdministración) en un escenario restrictivo”.

A continuación, Virginia Toural expuso, desde una perspectiva gerencial, las consecuencias del exceso de información y su relación con la apertura.

La primera idea que formuló fue la complejidad que supone la creciente cantidad de información que cualquier organización —pública o privada— maneja actualmente, dándose la paradoja de que “muchos datos transmiten poca información”. A esta reflexión aunó la conclusión de que actualmente la ciudadanía demanda información únicamente para crear una idea nueva o alcanzar un fin concreto.

Es por ello que entiende que, entre los objetivos de un Gobierno abierto, ha de encontrarse el de servir de plataforma de información y el de proceder a la resolución colectiva de conflictos, sin olvidar la necesaria transformación del modelo establecido. Asimismo, el Gobierno abierto ha de adquirir conocimiento del ciudadano y aprender de él para realizar con precisión el servicio público.

Como posibles vías para estos logros, Virginia Toural mencionó algunos de los puntos del “Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto” del presidente norteamericano Barack Obama: estándares abiertos,

sistemas simples, fomento de la participación de los grupos de interés, aprendizaje de la experiencia de los usuarios y de los errores, experimentación, cultura de medición y análisis de datos o celebración de los avances con los usuarios y los empleados públicos.

Concluyó su exposición lanzando preguntas para la reflexión, de las que destacaron dos: ¿progresamos en resultados?, ¿son relevantes nuestros programas y políticas?

La última intervención, a cargo de María José García, se centró en la presencia de la Administración Pública gallega en Internet, si bien antes explicó la situación de la eAdministración gallega.

2010 fue el año de la publicación de la "Agenda Digital de Galicia -2014.gal", documento que, integrado en el Plan Estratégico Galicia 2010-14 y alineado con la "Digital Agenda" de la Unión Europea, recoge las directrices necesarias para maximizar el potencial social y económico mediante la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). De todas las acciones acometidas por el Gobierno gallego desde ese momento, la Directora del Área de Modernización de AMTEGA destacó las más recientes, como la creación de esta agencia o el próximo desarrollo de un Centro de Procesos de Datos Integrados (CPDI), que definió como el "corazón digital de Galicia".

Ya centrada en el tema escogido para su intervención, María José García remarcó que Internet es un canal multidireccional de gran utilidad para la comunicación entre la Administración y los ciudadanos y, como tal medio, debe cuidarse para garantizar un diálogo fluido. A este respecto apuntó algunos objetivos en los que la Administración gallega está trabajando: el establecimiento de una imagen única institucional en la Red, la definición de un catálogo de portales, la creación de una guía de políticas web corporativas, la clasificación de la información entre portales temáticos o páginas web institucionales, la accesibilidad, la difusión cultural o la presencia en las redes sociales.

Internet es un canal multidireccional de gran utilidad para la comunicación entre la Administración y los ciudadanos (María José García)

De entre estos objetivos destacó el proyecto "Iniciativas Abert@s", el portal "Open Data" de la Xunta de Galicia (<http://abertos.xunta.es/portada>), o la exclusiva publicación digital, desde mayo de 2011, del Diario Oficial de Galicia (<http://www.xunta.es/diario-oficial-galicia/>), sin olvidar la creación de la sede electrónica, el desarrollo de la identidad digital corporativa o de la guía de procedimientos y servicios o el establecimiento del Observatorio de la Sociedad de la Información y la Modernización de Galicia (OSIMGA) [<http://www.osimga.org/gl/presentacion/>].

Uno de los más significativos propósitos, aún en desarrollo, de la Administración gallega es facilitar las gestiones al ciudadano mediante la recepción digital de cualquier petición o escrito con independencia de

la Administración (general, autonómica o local) competente en la resolución del asunto.

En definitiva, concluyó María José García, la Xunta, a la vez que avanza en la mejora de su servicio público, se está transformando, gracias a la aplicación de las nuevas tecnologías, en una Administración más eficiente y austera.

Finalizó esta segunda mesa redonda y clausuró la jornada dedicada al Gobierno abierto la Directora General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, Ester Arizmendi, quien destacó como conclusiones del coloquio la importancia del Gobierno como aglutinador, con un coste sostenible, de las opiniones ciudadanas y de la gestión de la información; la necesidad de un Gobierno abierto, objetivo en el que la eAdministración se muestra como elemento fundamental; y la deseable innovación y el inevitable aprendizaje de los errores en su aplicación; cuestiones todas ellas de plena actualidad en esta sociedad en la que Internet es ya una herramienta de comunicación arraigada.



EL GOBIERNO ABIERTO EN LA RED

Como ha quedado patente en los artículos precedentes, la transparencia en el Gobierno y la Administración Pública es un tema de marcada actualidad.

En las siguientes líneas —y a modo de ejemplo de la importancia que este asunto ha cobrado en la sociedad— se facilitan algunos enlaces a distintas páginas web nacionales e internacionales, tanto públicas como privadas, en las que la transparencia cobra una singular importancia, bien a través de noticias institucionales, bien en forma de artículos de opinión o iniciativas populares. Son tan sólo una breve muestra del movimiento político y social que la transparencia ha iniciado:

PROYECTOS OFICIALES:

Presentación de Soraya Sáenz de Santamaría, Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, de la consulta pública electrónica del proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, del Gobierno de España:

<http://www.leydetransparencia.gob.es/index.htm>

- Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, del Gobierno de España: <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm#AR1>
- Proyecto de Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra: <http://gobiernoabierto.navarra.es/index.php/el-gobierno-de-navarra-aprueba-el-proyecto-de-ley-foral-de-transparencia-y-gobierno-abierto>
- “Datastore” de la Greater London Authority (en inglés): <http://data.london.gov.uk/>
- “Open Data” del Gobierno del Reino Unido (en inglés): <http://data.gov.uk/>
- “Open Data” del Gobierno de los Estados Unidos de América (en inglés): <http://www.data.gov/>
- La Ley de Transparencia de Chile: <http://www.probidadytransparencia.gob.cl/>
- Manual de Gestión Pública Responsable, editado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) http://www.fiiapp.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/558/menu/8

INICIATIVAS POPULARES:

- Iniciativa popular para la elaboración de una Propuesta de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana, para su presentación en la Asamblea de Extremadura: http://www.mipropuesta.es/index.php?option=com_content&view=article&id=47-participa-en-la-elaboracion-de-propuesta-de-ley-de-transparencia-y-participacion-ciudadana&catid=16&Itemid=175
- Plataforma dedicada al “Open Government”: <http://www.ogov.eu/>
- Iniciativa popular canadiense de “Open Data” (en inglés): <http://www.opendatalondon.ca/>

ARTÍCULOS Y RESEÑAS:

- Artículo de opinión de Carlos Cueto, funcionario de carrera del Cuerpo Técnico de Administración General y experto en calidad y certificación: <http://www.responsabilidad-corporativa.es/responsabilidad-social-administraciones-publicas/responsabilidad-social-de-las-administraciones-publicas/noticias/item/348-anteproyecto-de-ley-de-transparencia-y-buen-gobierno-en-españa>
- Artículo de opinión de Francisco Muro, periodista, en “El Periódico Extremadura”: http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/opinion/una-ley-de-transparencia-ya_642318.html
- Artículo de “El País.com” sobre la Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/01/20/actualidad/1327085752_294013.html
- Noticia de la agencia informativa “Inter Press Service” sobre la Ley de Transparencia en Chile (en inglés): <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=46570>
- Noticia de “Europa Press” sobre la publicación del Manual de Gestión Pública Responsable, de la FIIAPP: <http://www.europapress.es/epsocial/rsc/noticia-manual-gestion-publica-responsable-recoge-experiencias-mas-destacadas-materia-nivel-local-mundial-20111124192111.html>
- Página dedicada a la Ley de Transparencia de Japón (en inglés; contiene enlace al texto —en inglés— de esta norma): <http://www.tomeika.jur.kyushu-u.ac.jp/>

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES:

- “Transparency International” (en inglés): <http://www.transparency.org/>
- “Transparency International” España: <http://www.transparencia.org.es/>
- Índice de transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU) 2010 de “Transparencia Internacional”: http://www.transparencia.org.es/INCAU_2010/INDICE_INCAU.htm

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS SOBRE TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA DISPONIBLES EN LA BIBLIOTECA DEL INAP

ARTÍCULOS MÁS RECIENTES, EN ORDEN ALFABÉTICO.

ARACIL Ávila, Ignacio. "Ayuntamientos, hacia la transparencia y la planificación financiera". En: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2011, nº. 13, p. 1623-1630.

BELLVER, Ana. "Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional". En: Reforma y Democracia, 2007, nº. 38, p. 7-48.

BERNARDINI, Amalia. "Poder, responsabilidad y ética pública". En: Revista Centroamericana de Administración Pública, 2009, nº. 56-57, p. 9-30.

BLOMGREN, Maria. "the drive for transparency: organizational field transformations in swedish healthcare". En: Public Administration: an International Quarterly, 2007, vol. 85, nº. 1, p. 67-82.

CUETO Cedillo, Carlos. "Un análisis fundamental sobre la responsabilidad social corporativa aplicada desde los Gobiernos y las Administraciones públicas en España". En: Análisis Local, 2010, año V, nº. 92, p. 26-45.

-"Investigación, desarrollo, innovación y aplicación emprendedora (I+D+i+e) de los modelos de transparencia y responsabilidad corporativa en los Gobiernos y Administraciones locales". En: Análisis Local, 2009, año V, nº. 86, p. 7-28.

LASAGABASTER Herrarte, Iñaki. "Información administrativa y transparencia en la ordenación del territorio y el medio ambiente". En: Revista Vasca de Administración Pública, 2009, nº. 83, p. 183-215.

LIZCANO, Jesús. "El índice de transparencia de los ayuntamientos: objetivos y resultados de una experiencia reciente". En Análisis Local, 2009, año V, nº. 86, p. 45-56.

PASQUIER, Martial. "Les entraves a la transparence documentaire. Etablissement d'une typologie et analyse des comportements. Organisationnels conduisant a empêcher ou a restreindre l'accès a l'information". En: Revue Internationale des Sciences Administratives, 2007, vol. 73, nº. 1, p. 163-179.

RUIZ Ojeda, Alberto. "Medidas para la sostenibilidad administrativa (austeridad, transparencia, eficiencia y racionalización): análisis crítico de los artículos 32 a 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo". En: Noticias de la Union Europea, 2012, nº. 325, p. 111-129.

SVENSSON, Goran. "Legal requirements for transparency in appointments and promotions in Swedish Higher Education Institutions". En: International Journal of Public Sector Management, vol. 20, nº. 2-3, 2007, p. 118-133.

TAYLOR, John. "How do public bodies respond to freedom of information legislation? Administration, modernisation and democratisation". En: Policy and Politics, vol. 38, nº. 1, p. 119-134.

TENNAAS Holmen, Ann Karin. "Governance Networks in City-regions: In the Spirit of Democratic Accountability?" En: Public Policy and Administration, 2011, vol.26, nº.4, p. 399-418.

YERGA Cobos, Alfonso. "Transparencia y participación ciudadana". En: Congreso Cosital Valencia '08: Profesionalidad, Gestión y Eficacia: una sola Profesión, una Nueva Proyección, una Nueva Organización Colegial, p. 69-70. Madrid: Cosital, 2008.

MONOGRAFÍAS

GARCÍA Macho, Ricardo (ed.). Derecho administrativo de la información y administración transparente. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2010.

MANUAL de transparencia y probidad de la Administración del Estad. Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Dirección Nacional del Servicio Civil, 2009.

TOWARDS Participatory and Transparent Governance: Reinventing government. Global Forum on Reinventing Government Congress (6th. 2005. Seoul, Republic of Korea). New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2007.

LA TRANSPARENCIA Administrativa. Milano: A. Giuffre, 2008.

TRANSPARENCY for better governance. Brussels: Institut International des Sciences Administratives, COP. 2007

TRONCOSO Reigada, Antonio (dir.) Transparencia administrativa y protección de datos personales. V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales [28 de octubre de 2008 en la Real Casa de Correos de Madrid]. Madrid: Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, 2008.

Entrevista

La implantación de la evaluación del desempeño en una unidad de personal de la AGE: la experiencia de la Subdirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

JAIME PÉREZ DE LA CRUZ, Subdirector General de Recursos Humanos
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas



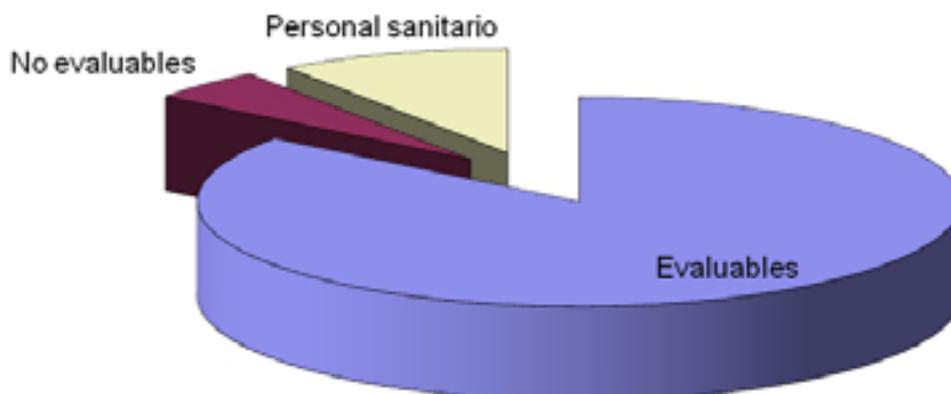
PREGUNTA: La evaluación del desempeño (EdD) es un proceso largo y relativamente complejo, que tiene que superar resistencias bastante generalizadas y que exige un esfuerzo importante en carga de trabajo, **¿por qué se decidió implantar la evaluación en la Subdirección General de Recursos Humanos? ¿Qué se esperaba conseguir con ella?**

RESPUESTA: Los objetivos de la evaluación del desempeño son potenciar el desarrollo profesional de los empleados públicos, reforzar las habilidades gerenciales del personal directivo y pre-directivo y contribuir a la mejora de la organización, por medio de la integración de los objetivos de la Subdirección General y de la Subsecretaría en los objetivos individuales del personal.

Pretendía diseñarse un proyecto sencillo de aplicar que no generara una carga burocrática excesiva y abierto a posteriores modificaciones.

P.- En las experiencias piloto de EdD que se iniciaron el año pasado en la AGE se siguió un esquema general que constaba de unos pasos y un calendario de implantación, **¿cuáles fueron los hitos principales de la implantación en vuestra Subdirección y qué tiempo exigió cada uno de ellos?**

Personal de la subdirección en la EdD



R.- Durante el último semestre de 2010 el equipo de implantación se preparó para desarrollar esta tarea. A inicios del 2011, tuvo lugar la elaboración y aprobación del proyecto, una vez comunicado a los representantes de los trabajadores. A continuación, se comenzó la fase de implantación, que incluía una serie de sesiones formativas e informativas para todo el personal de la Subdirección (especialmente para los evaluadores), y el proceso de formulación de los objetivos y descripción de competencias. En el mes de mayo tuvieron lugar las entrevistas iniciales de evaluación, dando comienzo al proceso de retroalimentación continuo —punto fuerte de la evaluación del desempeño— entre evaluador y evaluado. Antes de la finalización del período de evaluación (mayo-diciembre) se proporcionó a los evaluados un cuestionario de autoevaluación que facilitara las entrevistas finales de evaluación. Estas tuvieron lugar a comienzos del mes de diciembre.

P.- La implantación de la evaluación requiere de la participación de todos los miembros de la unidad, pero también es necesario que haya unos responsables directos de la misma, **¿cómo se organizó la Subdirección para implantar la evaluación? ¿Qué recursos humanos se destinaron a diseñar y seguir el proceso de evaluación?**

R.- Se formó un grupo de trabajo en la Subdirección integrado por el Subdirector, su Adjunta, una jefa de servicio y un jefe de área. Estas dos últimas personas, además de su trabajo habitual, asumieron la coordinación del proyecto en su conjunto y contaron con la colaboración de los evaluadores designados en la Subdirección.

P.- El sistema de evaluación que determina el Estatuto Básico del Empleado Público tiene que contemplar la medición del rendimiento y la de las conductas profesionales de los empleados públicos. **¿Cómo se encaró esa doble exigencia? ¿De qué manera o con qué técnicas se miden esos dos aspectos en la Subdirección de Recursos Humanos? ¿Se planteó algún problema técnico especialmente relevante en alguno de ellos?**

R.- Para la formulación de objetivos se utilizaron dos metodologías: para las metas medibles cuantitativamente, la SMART o MARTE y, en el caso de objetivos cualitativos, la metodología para su establecimiento se determinó a partir de la inferencia de las cualidades que debía poseer el producto de dicho objetivo (p. ej. un informe jurídico) para su ley o estándar de calidad.

En este punto, se plantearon algunos problemas técnicos en relación con la fijación de objetivos, entre otros, la determinación de objetivos para un conjunto de personas (objetivos grupales).

Respecto de la conducta profesional se definieron una serie de competencias profesionales básicas para todo el personal y un listado de competencias específicas. Para la elaboración de estas competencias se contó con la participación de una nutrida representación de la Subdirección General que, partiendo de un listado previo, adaptó su contenido a la realidad de nuestro trabajo diario.

P.- Parte de las reticencias con que se encuentra en la Administración la EdD se origina en el desconocimiento o en malentendidos respecto a lo que es la

En la fotografía, el cuaderno azul donde los evaluadores anotan los aspectos más relevantes del proceso de retroalimentación continuo en el que se basa la evaluación del desempeño.



evaluación. Este problema puede superarse mediante la formación de los afectados, en particular de los futuros evaluadores, y promoviendo la participación de los funcionarios en la definición y desarrollo del modelo. **¿Qué formación se ha dado sobre evaluación en la Subdirección? ¿Quién la ha dado, quién la ha recibido? ¿Cómo se ha articulado la participación del personal en el proyecto?**

R.- Durante el año 2010, en el Ministerio se programaron varias ediciones de cursos de introducción a los conceptos básicos de la evaluación del desempeño, a los que asistió gran parte de la Subdirección. Además, como hemos comentado, tuvieron lugar en 2011 formación específica para la formulación de objetivos, desarrollo de entrevistas y valoración de competencias.

En todo momento, se planteó la necesidad de involucrar al personal de la Subdirección. No solamente con las sesiones informativas, sino en el propio diseño del proceso: por un lado, en la formulación de objetivos y descripción de competencias así como sus indicadores; por otro, en la propia metaevaluación del proceso.

Me interesa resaltar este último punto. Para poder valorar la implantación del proyecto se utilizaron diversas técnicas de evaluación: una encuesta anónima para todo el personal y una técnica de grupo nominal con una selección representativa de la Subdirección para llevar a cabo una evaluación más cualitativa.

P.- La evaluación del desempeño es un asunto que interesa especialmente a los representantes de los trabajadores, **¿cuál ha sido su actitud en el caso de vuestra Subdirección? ¿Qué se ha hecho para procurar una respuesta positiva de su parte?**

R.- En todo momento, los representantes de los trabajadores han estado informados del proceso. Es más, han manifestado su interés en el mismo porque creen que el desarrollo de esta técnica de recursos humanos puede permitir un mayor desarrollo profesional y personal de los trabajadores.

Adicionalmente, se programó como experiencia piloto la impartición de un curso sobre evaluación del desempeño diseñado específicamente para los representantes de los trabajadores por el sistema de videocolaboración que permitió que participaran de-

legados de todo el territorio nacional.

P.- Buena parte de las unidades que iniciaron las experiencias piloto que se han citado siguió el esquema establecido en la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, que se ha explicado con cierto detalle en números anteriores de este Boletín. **¿Fue este también el modelo aplicado en la Subdirección de Recursos Humanos? ¿Hay alguna diferencia sustancial que merezca la pena señalar?**

R.- Efectivamente, nuestro modelo partió de la reflexión realizada por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. Gracias a su trabajo previo pudimos poner en marcha tan rápidamente el proyecto. Además, contamos con su apoyo desde el primer día.

La diferencia sustancial con respecto al modelo que se está implantando en otras unidades es que, desde el primer momento, se planteó la evaluación para todo el personal de la Subdirección (funcionario y laboral, y todos los niveles).

P.- La evaluación del desempeño no es un ejercicio intelectual, su objetivo es aumentar el rendimiento de las unidades y las organizaciones públicas, **¿es posible señalar ya algún impacto de la EdD en el funcionamiento de tu Subdirección? ¿De qué manera ha transformado su funcionamiento, si es que lo ha hecho?**

Es pronto para poder señalar impactos concretos o transformaciones significativas. Es un modelo abierto y en permanente experimentación por lo que lo importante no es el modelo en sí, o la técnica, sino su capacidad de transformar la cultura organizativa paso a paso.

P.- Para que una unidad se implique en un proyecto así voluntariamente es necesario que sus responsables estén convencidos de su utilidad antes de empezar. Ahora, a la vista de lo hecho, **¿cuál es la opinión de esos responsables sobre esta técnica de gestión? ¿Recomendarían a otros implantar la EdD aunque no existiera la obligación legal de hacerlo?**

R.- La evaluación del desempeño es una ventana de oportunidad que el Estatuto Básico del Empleado Público pone a disposición de los directivos públicos para buscar el desarrollo profesional de los empleados y la consecución de objetivos y metas para la organización.

En sí misma, como comentábamos, supone un cambio en la cultura organizativa, es valiosa porque incrementa la comunicación entre evaluador y evaluado, alinea los objetivos de la Subdirección y de cada una de las áreas y servicios con los objetivos del Departamento y provoca la reflexión sobre nuestro que-hacer diario.

P.- Por último, el Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Beteta, ha declarado recientemente que la EdD se implantará en la AGE con carácter inmediato. **¿Qué consejo darías a los Subdirectores que se dispongan a implantar la evaluación en el futuro? ¿Dónde están las trampas en un proceso de implantación de la EdD y cómo se pueden evitar?**

R.- Creo que se trata de ir experimentando con esta técnica a la que nos vamos a tener que enfrentar tarde o temprano para sacarle el máximo partido. Esto quiere decir que no encontraremos ni en su primer intento ni en el segundo un modelo perfecto de evaluación del desempeño, ni provocará una adhesión masiva al mismo por parte del personal. El cambio debe ser poco a poco, desde abajo y contando con la participación de todo el personal, así como sus representantes.

Los directivos públicos que estén pensando en implantarla tienen que estar dispuestos a implicarse plenamente en su desarrollo y ejecución y a comunicar esta visión a sus colaboradores, haciéndoles partícipes del proyecto en todo momento para conseguir vencer las lógicas resistencias que en un primer momento puede plantear esta técnica.

Finalmente, creo que estas experiencias son especialmente recomendables para las Subdirecciones de Recursos Humanos, porque en definitiva tendrán un papel esencial en el liderazgo de la implantación de la evaluación del desempeño en los distintos departamentos ministeriales.

Jaime Pérez de la Cruz es funcionario de carrera del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha ocupado, ente otros, los puestos de Subdirector General de Gestión de Procedimientos de Personal de la Dirección General de la Función Pública y Subdirector General de la Escuela de Selección y Formación y Presidente de la Comisión Permanente de Selección en el INAP. Ha realizado asistencias técnicas en materia de selección y formación en colaboración con instituciones nacionales e internacionales. Actualmente es Subdirector General de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Patio del INAP

sumario

1. Introducción: oposiciones en tiempos de crisis
2. Pruebas objetivas: tipos y características principales
3. Diseño y uso de pruebas objetivas: fases
4. Conclusiones

¿Cómo ayudar a los tribunales de oposiciones a elaborar mejores exámenes?

PILAR ANTÓN CRESPO (DRA. EN PSICOLOGÍA)

CARMELO BASOREDO LEDO (DR. EN PSICOLOGÍA)

Servicio de Recursos Humanos, Dirección de Función Pública. Gobierno Vasco

1. Introducción: oposiciones en tiempos de crisis

En la actual situación de crisis hay pocas oportunidades para acceder a un empleo o mejorar su calidad. Aunque también en el sector público las condiciones empeoran a gran velocidad, trabajar para la Administración sigue siendo una opción, difícil, pero a tener en cuenta. Decimos difícil porque los recursos escasean y se prevén pocas ofertas de empleo público (OEP). Además, dado que el nivel de interinidad es alto y de larga duración, la competencia por las escasas plazas convocadas es muy fuerte.

En esta coyuntura en la que hay que hacer más y mejor con menos, las Administraciones no podemos fallar en la selección de personal: tenemos que seleccionar con eficacia y justicia. En aras de garantizar la objetividad, la eficacia y la justicia en las decisiones surgidas de los procesos selectivos, los servicios de recursos humanos de las Administraciones seguimos profundizando en la mejora de los procedimientos de selección, de manera que se aseguren los principios de imparcialidad, profesionalidad, “adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar”, etc. que proclama el artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)¹.

En este sentido, para que los procedimientos de selección sean técnicamente eficaces deben cumplir dos requisitos fundamentales. El primero y más básico es que evalúen el grado en que cada aspirante cuenta con los conocimientos y las destrezas fundamentales para un buen desempeño laboral (y no otros aspectos que no tienen relación con el puesto al que aspira); lo que hace referencia a la validez de las pruebas. Las consecuencias del uso de pruebas no válidas en selección de personal son especialmente graves, puesto que además de seleccionar mal, se discrimina entre las personas por razones ajenas a las exigencias de los puestos (Jornet y Suárez, 1996). En segundo lugar, la evaluación debe hacerse con instrumentos que hayan demostrado medir de forma consistente y estable, es decir, con fiabilidad suficiente.

En esta coyuntura en la que hay que hacer más y mejor con menos, las Administraciones no podemos fallar en la selección de personal: tenemos que seleccionar con eficacia y justicia

¹ LEY 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE, núm. 89, de 13 de abril de 2007.



Pabellón Landako (Durango), el 28 de enero de 2012

En noviembre de 2011 en la Administración General del País Vasco (AGPV), como consecuencia de la oferta de empleo público de 2008², se acababan de convocar los procesos selectivos para cubrir, mediante concurso-oposición, 39 plazas de diferentes opciones del Cuerpo de Ayudantes Técnicos (delineación, informática, salud pública y medio ambiente, inspección pesquera, semillas).

De acuerdo con las bases generales y específicas de esos procesos (ver artículo 7.1 de las bases generales³ y artículo 5.1 de las bases específicas⁴) las pruebas de selección constarían de dos pruebas: la primera for-

mada por preguntas tipo test, preguntas de respuesta corta o preguntas de desarrollo para evaluar el conocimiento del temario y la segunda, más práctica, que consistirá en casos prácticos y/o simulaciones de tareas de los puestos que se convocan.

Se había optado por este tipo de pruebas porque los datos de la investigación meta-analítica afirman que ambas tienen buena validez y fiabilidad. Concretamente, la validez de las pruebas de conocimiento es de 0,48 y su fiabilidad cuando son tipo test es de 0,80. Por su parte, la validez de las pruebas prácticas es de 0,54 y su fiabilidad de 0,85. (Salgado, 2005; Smith y Smith, 2005)⁵.

No obstante, para sacar el máximo partido al método de selección, las pruebas concretas que se utilizan deben ser diseñadas por personas expertas en la materia objeto de examen que, además, conozcan a fondo el puesto o puestos para el que se selecciona. Igualmente, deben tener conocimiento suficiente so-

2 DECRETO 161/2008, de 23 de septiembre, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2008 de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal.

3 ORDEN de 16 de abril de 2010, de la Consejera de Justicia y Administración Pública, por la que se aprueban las bases generales que han de regir los procesos selectivos para el ingreso como personal funcionario de carrera al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Organismos Autónomos.

4 ÓRDENES de 13 de septiembre de 2011, de la Consejera de Justicia y Administración Pública, por las que se convocan los procesos selectivos para el ingreso como personal funcionario de carrera de diversas opciones y escalas del Cuerpo de Ayudantes Técnicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

5 Si la validez (cómo de bien la prueba mide lo que pretende medir y si es importante medir eso para el puesto) es mayor que 0,30 se considera aceptable; en la práctica no suele haber valores mayores que 0,50. En fiabilidad (en qué medida mide siempre igual, consistentemente) el límite es 0,70.

bre técnicas de evaluación (Basoredo, 2008). Por ello, y siguiendo el criterio del EBEP (2007), que aboga por la profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, los tribunales de oposición de estos procesos selectivos se conformaron con personal de la propia AGPV: cinco o seis especialistas en las materias y los puestos, responsables de la adecuación de las pruebas; y un técnico de Recursos Humanos, responsable del rigor en la medida.

Para sacar el máximo partido al método de selección, las pruebas concretas que se utilicen deben ser diseñadas por personas expertas en la materia objeto de examen que, además, conozcan a fondo el puesto o puestos para el que se selecciona

Con el propósito de facilitar el trabajo de los tribunales se decidió impartirles un curso de formación sobre diseño y evaluación de pruebas objetivas. En este artículo pretendemos difundir las razones, los objetivos y los principales contenidos del curso de 20 horas que, desde el Servicio de Recursos Humanos de la Dirección de Función Pública de la AGPV, impartimos a quienes integraban los tribunales de oposición de esos Cuerpos.

El objetivo del curso fue que personas expertas en diferentes dominios de conocimiento aprendieran a diseñar, redactar y evaluar dos tipos de pruebas objetivas de evaluación: las pruebas escritas de respuesta breve y las pruebas escritas de elección de una respuesta entre varias alternativas (pruebas tipo test). Para ello les impartimos conocimientos y proporcionamos metodología y pautas para su construcción. En el curso entrenaron las destrezas necesarias para elaborar las pruebas y empezaron a tomar decisiones en relación con los exámenes que tenían que elaborar.

Así, este artículo se ha está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar se realiza una pequeña introducción teórica a los tipos y características de las pruebas objetivas de evaluación. Después se describen las fases del proceso de diseño y evaluación de este tipo de pruebas, se irán comentado las decisiones que los tribunales fueron tomando e incluiremos las directrices que se les dieron para construir las pruebas. Finalmente, pendientes todavía de

realizar el segundo examen, se describen algunos de los resultados del primero, tras haber evaluado las pruebas que se utilizaron.

2. Pruebas objetivas: tipos y características principales

Las pruebas objetivas son exámenes escritos constituidos por preguntas precisas, que tienen una respuesta específica y delimitada de antemano (Parsons y Fenwick, 1999). Estas pruebas pueden tener forma de respuesta abierta o cerrada.

Las pruebas objetivas abiertas

En las pruebas abiertas se pide construir la respuesta; es decir, hay que responder a preguntas, completar un texto o sustituir elementos (Jordan y Mitchell, 2009). Su característica principal es que permiten a la persona examinada expresarse con sus propias palabras para dar respuesta al interrogante que se le plantea (Davis, 1967). Cuando la respuesta no excede de 150 palabras, hablamos de respuesta breve.

En las pruebas abiertas se pide construir la respuesta; es decir, hay que responder a preguntas, completar un texto o sustituir elementos

Las pruebas de respuesta breve son buenos instrumentos para evaluar comprensión, análisis y aplicación de conocimiento de un nivel medio-bajo de dificultad (Ellintong, 1987). En estos exámenes se pueden plantear situaciones realistas, en las que ver la aplicación de conceptos e información a situaciones nuevas. Posibilitan evaluar, asimismo, la habilidad redactando.

No obstante, también tienen algunos inconvenientes. Entre ellos que se necesita más tiempo para contestar, por lo que pueden quedar contenidos importantes sin evaluar, que la redacción puede ser pobre por falta de tiempo y que, a menudo, son incómodas para quienes las corrigen porque ciertas caligrafías dificultan la comprensión.

Sin embargo, el inconveniente más grave es que son difíciles de evaluar (Thyne, 1978; Tenbrink, 1983; Lafourcade, 1985); dado el margen de discrecionalidad que cabe admitir en las respuestas cuando no son unívocas, es muy común sufrir fenómenos como los efectos halo⁶ o deriva⁷, a pesar de dedicarle tiempo y

6 Tendencia a evaluar todo el examen a partir de algo que se ha dicho, muy bueno o muy malo, que "tiñe" el resto de contenidos.

7 Tendencia a ir cambiando los criterios de evaluación a la medida que se van leyendo respuestas. Este sesgo se da porque quien corrige va ajustando el nivel de exigencia al nivel de quienes han respondido, subiéndolo, bajándolo, fijándose más en unos aspectos que en otros.

Los cuestionarios tipo test [o pruebas objetivas cerradas] están formados por ítems que constan, usualmente, de un enunciado que se contesta o completa con varias opciones de respuesta

esfuerzo. Por ello, la fiabilidad de estas pruebas suele ser algo menor que la de las pruebas tipo test (Bleske-Rechek, Zeug y Webb, 2007).

Para paliar estos problemas es imprescindible seguir una metodología rigurosa que permita evaluar objetivamente. En el apartado sobre diseño y uso de pruebas objetivas exponemos la metodología que proponemos.

Las pruebas objetivas cerradas (o tipo test)

Los cuestionarios tipo test están formados por ítems que constan, usualmente, de un enunciado que se contesta o completa con varias opciones de respuesta (Dolinsky y Reid, 1984; Moreno et al., 2004). Este tipo de pruebas puede adoptar diferentes formatos: de verdadero-falso referido al enunciado, de elección única, de elección de varias alternativas, de emparejamiento, etc. (Morales, 1995; Haladyna, Downing y Rodríguez, 2002).

En los procedimientos selectivos de la OEP 2008 se utilizó el formato de elección de la respuesta correcta entre cuatro opciones para cada enunciado de pregunta. En este formato se trata de identificar la respuesta correcta; el resto de alternativas se denominan distractores.

Las pruebas tipo test son muy cómodas, sobre todo cuando el grupo que se examina es muy numeroso, y muy versátiles, ya que se adaptan a todo tipo de contenidos, contextos y niveles de dificultad. Aunque habitualmente se utilizan para evaluar recuerdo de información, también sirven para evaluar comprensión de planteamientos, aplicación de procedimientos, análisis de situaciones, razonamiento e interpretación de textos (Dolinsky y Reid, 1984; Case y Swanson, 2006).

Se contestan rápido, lo cual permite preguntar por grandes porciones de contenido. La corrección es objetiva, sencilla (sólo hay que identificar si se ha elegido la correcta), fiable y rápida, puede incluso automatizarse con un lector óptico (Bush, 2006; Morales, 2009). Establecer criterios de calificación es fácil y también pueden justificarse mejor, por lo menos

aparentemente, a partir de un número de respuestas correctas.

La consecuencia de estas ventajas es la proliferación de pruebas tipo test que con mucha frecuencia son de mala calidad, sobre todo por dos razones: a) no es tan fácil redactar buenas preguntas tipo test, especialmente si se quiere comprobar algo más que la pura memorización, y b) no es frecuente planificar estas pruebas, por lo que puede haber más preguntas de lo que es más fácil preguntar y no más preguntas de lo que es más importante. Se corre el peligro de preguntar sobre aspectos poco relevantes.

Al contrario de las pruebas de respuesta breve, que son más difíciles de evaluar, los test son mucho más difíciles de construir. Tener que escribir las alternativas de respuesta aumenta enormemente la dificultad de su diseño (Bush, 2006) y se puede incurrir en abundantes errores.

Los defectos y errores del diseño de las pruebas tipo test pueden encontrarse tanto en la selección de contenidos, como en la redacción de los enunciados de las preguntas o en las opciones de respuesta (Frery, 1995; Haladyna, Downing y Rodríguez, 2002; Muñiz y García-Mendoza, 2002; Moreno et al., 2004). Los defectos y errores relativos al contenido no son exclusivos de las pruebas tipo test, también los sufren las pruebas de respuesta breve. En el apartado siguiente se profundizará en la importancia de la selección de contenidos.

Por su parte, las deficiencias en la redacción de los enunciados y opciones se agrupan en dos categorías generales: a) los errores de diseño que dan claves para adivinar la respuesta válida sin saberla, y b) el incremento indebido del grado de dificultad de las pruebas, causado por formas de redacción excesivamente enrevesadas (Moreno et al., 2004; Case y Swanson, 2006). Unos y otros errores suelen combinarse en una misma prueba, aumentando la probabilidad de los distintos sesgos hasta poder invalidar de forma absoluta la prueba, haciendo que ésta pierda el carácter objetivo que de ella se predica.

Los cuestionarios tipo test requieren ser contruidos de forma sistemática y razonada, ajustada a los criterios que definen una buena prueba (en general) y un buen ítem (en particular). Puesto que hay que hacer un gran esfuerzo para elaborar buenos test, se recomienda utilizarlos con poblaciones grandes; cuanto mayor es el grupo en el que se aplica, más rinde el trabajo.

En la fase 3 del siguiente apartado se ofrecen directrices para la construcción de los enunciados de los ítems y de las opciones de respuesta.

3. Diseño y uso de pruebas objetivas: fases

Tal como se ha apuntado anteriormente, las pruebas de oposición deben cumplir dos objetivos: a) identificar a las personas suficientemente idóneas para desempeñar las tareas, y b) establecer diferencias entre su nivel de competencia.

Por tanto, es fundamental que las pruebas que construyamos midan todo lo que el análisis de los puestos dice que es importante, y sólo lo importante (Binning

Las pruebas de oposición deben cumplir dos objetivos: a) identificar a las personas suficientemente idóneas para desempeñar las tareas, y b) establecer diferencias entre su nivel de competencia

y Barret, 1989). Además, deberá haber un reparto equilibrado de preguntas fáciles y difíciles que coloque el aprobado en el sitio adecuado (asegurando un mínimo exigible) y tenga como resultado variedad de puntuaciones entre quienes opositan (de manera que puedan ordenarse según su rendimiento en la prueba).

Además, los criterios de corrección planteados deberán ser absolutamente objetivos, se habrán esta-

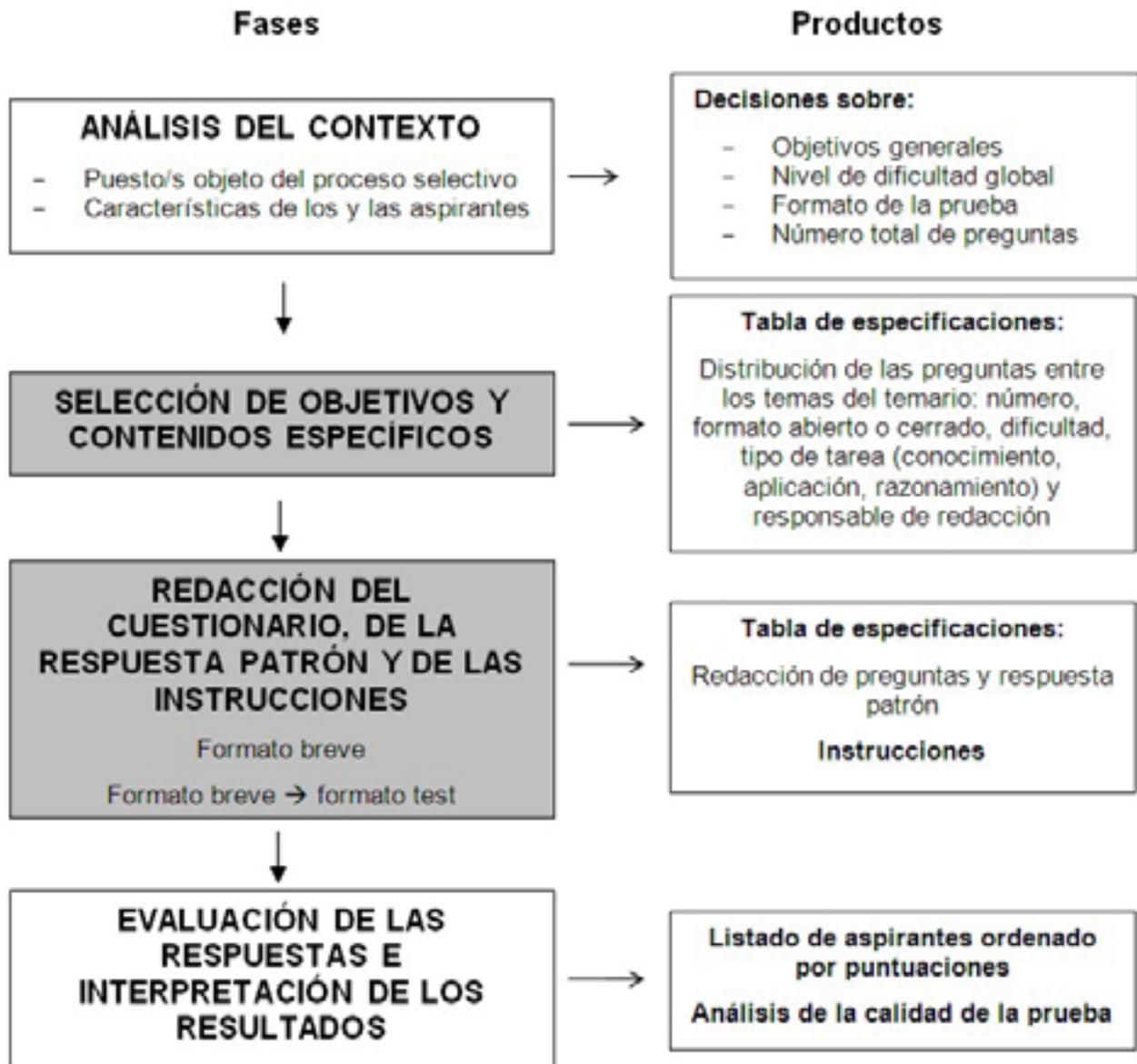


Figura 1- Fases y productos de la elaboración de pruebas objetivas

blecido a priori y estarán convenientemente justificados. Asimismo, cuando las pruebas sean de respuesta breve se considerará que la evaluación es consistente cuando el acuerdo entre evaluadores (fiabilidad interjueces) supere el índice de 0,70 (Nunnally y Bernstein, 1994).

Para garantizar que el diseño y la utilización de cualquier prueba objetiva son correctos, proponemos seguir una metodología que incluye las siguientes cuatro fases (ver figura 1), tres de las cuales son coincidentes con las propuestas por Soubirón y Camarano (2006):

FASE 1 - ANÁLISIS DEL CONTEXTO: DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS GENERALES, NIVEL DE DIFICULTAD, FORMATO Y NÚMERO DE PREGUNTAS DE LA PRUEBA

Antes de empezar a construir las preguntas de cualquier prueba de oposición es imprescindible conocer suficientemente el contexto de evaluación (Muñiz et al., 2005). Es decir, el puesto o puestos de trabajo para los que se va a seleccionar (tareas que se realizan, conocimientos y procedimientos que se deben conocer, destrezas necesarias...), y las características de la población a quien va dirigida la oposición (amplitud y grado de diversidad de las personas que participarán).

En función de este análisis se establecerán los objetivos generales del examen, su nivel de dificultad, el formato y el número de las preguntas.

En nuestro caso, los tribunales, a partir del conocimiento de los puestos que tenían, del análisis del trabajo que se les aportó y de los temarios que se habían publicado junto con las bases específicas de la convocatoria, determinaron los objetivos generales de exigencia que debía cubrir cada prueba.

Por otra parte, el conocimiento, a grandes rasgos, del número, edad, interinidad o no de quienes habían solicitado participar en la oposición les permitió decidir el grado más conveniente de dificultad global de cada prueba (entendido como el grado de especifici-

naran los dos tipos de pruebas para sacar el máximo partido de ambas: test, porque permite gran cantidad de preguntas a poblaciones amplias y la corrección es rápida y segura; y preguntas de respuesta breve, porque permiten demostrar conocimiento más allá de las opciones y para evitar la respuesta al azar o por cuestiones ajenas a la evaluación.

En relación con el número de preguntas, siguiendo los criterios de Burton (2006) se les instó a que el dominio de conocimiento a evaluar quedara suficientemente reflejado y a que calcularan el número de preguntas en función del formato de la prueba, de su dificultad teórica y del tiempo disponible (3 horas).

De los cinco tribunales, en el primer examen tres hicieron preguntas con los dos formatos y dos sólo con el formato test. Los tribunales que optaron por formato tipo test fueron los que tenían mayor número de solicitudes (más de 600). Para decidir el número de preguntas tuvieron cuenta la mayor o menor amplitud del temario.

FASE 2 - SELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS Y CONTENIDOS ESPECÍFICOS DE LA PRUEBA: TABLA DE ESPECIFICACIONES

En esta fase se seleccionan los objetivos y contenidos específicos de las pruebas. Así, teniendo en cuenta las decisiones tomadas en la fase anterior, se va concretando la tabla de especificaciones (Ministerio de Educación de Guatemala, 1971; Soubirón y Camarano, 2006; Basoredo, 2008).

La tabla de especificaciones es un cuadro de doble entrada en el que se detallan las características de la prueba y los criterios para su evaluación. Para ir completándola, en horizontal se representan los temas y epígrafes, y en vertical el número de preguntas y las características de cada una, en cuanto a formato (abierto o test), nivel de dificultad (alto, medio, bajo), tarea que se plantea (reconocimiento, aplicación, razonamiento...) y miembro del tribunal responsable de su diseño (ver figura 2).

Tema o epígrafe	Nº preguntas	formato	Tipo de tarea	Nivel de dificultad	¿Quién?
Tema 1	5	test	conocimiento	bajo	Miembro1
		test	conocimiento	medio	Miembro1
		test	conocimiento	medio	Miembro1
		test	aplicación	alto	Miembro1
		abierta	aplicación	medio	Miembro1
Tema 2	...				

Figura 2 – Esquema de tabla de especificaciones en la fase 2 de diseño de la prueba

dad y detalle de las pruebas), el formato de la prueba (cuestionario tipo test y/o cuestionario de respuesta breve) y el número total de preguntas.

Respecto al formato de prueba, la sugerencia del Servicio de Recursos Humanos de la Dirección de Función Pública, docentes en el curso, fue que combi-

Así, los diferentes tribunales que acudieron al curso fueron trabajando en grupo para ir concretando estos aspectos de la tabla de especificaciones.

FASE 3 - REDACCIÓN DEL CUESTIONARIO (FORMATO ABIERTO O TEST), DE LA RESPUESTA PATRÓN Y DE LAS INSTRUCCIONES

Puesto que entendemos que las pruebas tipo test son una derivación de las pruebas de respuesta breve, aconsejamos comenzar siempre con la elaboración de un borrador de preguntas abiertas. El cuestionario definitivo podrá adoptar el mismo formato abierto del borrador o transformarse en preguntas tipo test (en este caso habrá que “cerrar” las posibilidades de respuesta ofreciendo varias alternativas).

Toda evaluación ha de fundamentarse en datos, hechos y argumentos objetivos. Así, las preguntas abiertas deberán acompañarse de los criterios, referencias exactas o argumentos que sirvan para valorar sus correspondientes respuestas breves. Un criterio es una norma o regla para comparar cualquier objeto o fenómeno acerca del cual es preciso realizar una evaluación o elaborar un juicio. Por tanto, con carácter previo a la evaluación, se necesita disponer de criterios y procedimientos para realizar las comparaciones entre la información a evaluar y la información del criterio o patrón. Las respuestas admiten cierta valoración gradual. Al conjunto de soluciones debidamente justificadas se le denomina la respuesta patrón (Basoredo, 2008).

La tabla de especificaciones, que se completa tras la finalización de la redacción definitiva del cuestionario y de la respuesta patrón, permitirá automatizar el procedimiento de puntuación de los exámenes, ya que incluye las categorías a evaluar y la proporción de puntuación máxima que le corresponde a cada una sobre la puntuación total (Basoredo, 2008; Soubirón y Camarano, 2006).

El cuestionario test, a su vez, debe acompañarse de la plantilla de respuestas correctas, también suficientemente argumentadas.

Finalmente, cuando el cuestionario sea definitivo se elaborarán las instrucciones y se decidirá el tiempo de examen.

A continuación se dan una serie de directrices a seguir en esta fase.

Recomendaciones para la redacción del cuestionario (formato abierto o test)

Las preguntas, con independencia del formato que tengan, deben redactarse de forma muy clara, sin ambigüedades y en lenguaje sencillo, fácilmente comprensible, gramaticalmente correcto, respetuoso y ajustado al dominio de conocimiento de que se trate (Muñiz y García-Mendoza, 2002; Morales, 2006; Soubirón y Camarano, 2006; entre otros).

Es preferible redactarlas en forma interrogativa directa, evitando verborrea innecesaria, con objeto de que las personas capten desde un principio el interrogante esencial y contribuyendo, así, a minimizar el tiempo de lectura (Muñiz y García-Mendoza, 2002). También se pueden redactar en forma de enunciado que demande una tarea concreta, como, por ejemplo: “Indicar los puntos cardinales que sigue la trayectoria del sol en el hemisferio norte”.

Por otra parte, es necesario evitar material discutible y preguntas basadas en meras opiniones (Muñiz y García-Mendoza, 2002). Lo adecuado es limitarse a redactar preguntas sobre hechos, conceptos y modelos, leyes y principios, teorías, o procedimientos de aplicación y generalizaciones (Rebustillo y Moltó, citados por Hernández-Nodarse, 2007). Asimismo, es preferible evitar formulaciones idénticas a las utilizadas en los manuales o en cualquier otra publicación de referencia.

Conviene proceder pregunta por pregunta, cada una sobre un único motivo, que corresponda a una respuesta unívoca y específica para el interrogante planteado. Igualmente, se recomienda ordenar las preguntas con un determinado criterio: por dificultad, por temática, etc.

En relación con los enunciados de preguntas tipo test, Muñiz y García-Mendoza (2002), Moreno et al. (2004) y Muñiz et al. (2005) ofrecen las siguientes directrices específicas:

1. Cada ítem deberá ser independiente del resto (los enunciados de otros ítems no deben dar pistas, no debe ser necesario saber uno anterior para contestar a éste).
2. Evitar contenidos muy específicos o muy generales.
3. La idea central debe aparecer en el enunciado, no en las opciones de respuesta.
4. Evitar términos negativos (no, excepto...) o asegurarse de que quedan resaltados.

Respecto a las opciones de respuesta, recomiendan que:

1. Sean breves y homogéneas, que ninguna destaque por contenido o apariencia (longitud semejante).
2. Evitar negaciones innecesarias (dificultan la comprensión); si son necesarias, resaltarlas en negrita o subrayadas.
3. Estén organizadas con algún criterio lógico.
4. Asegurarse de que el ítem tiene solución y de que sólo una opción es correcta.

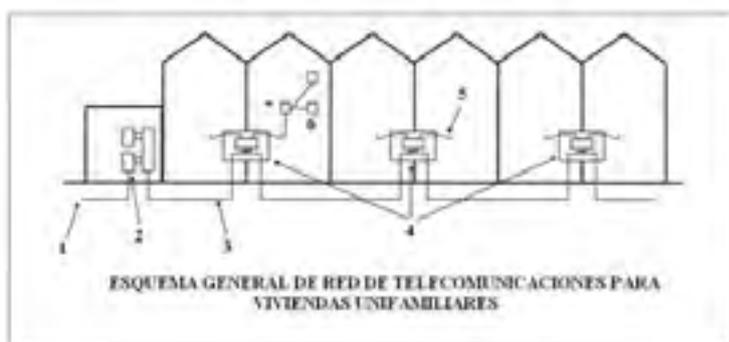
Las preguntas, con independencia del formato que tengan, deben redactarse de forma muy clara, sin ambigüedades y en lenguaje sencillo

5. La respuesta correcta debe estar repartida aproximadamente por igual en todas las posiciones.
6. Evitar dar pistas sobre la respuesta correcta (inconsistencias gramaticales, opciones absurdas, longitud o especificidad desigual, pares o tríos de opciones...).
7. Todos los distractores deben ser plausibles para quien no sabe: evitar distractores ilógicos o ridículos; conviene usar los errores habituales como distractores, usar distractores formulados en lenguaje técnico, utilizar frases familiares incorrectas como distractores, utilizar frases que aún siendo correctas en sí no constituyen una respuesta correcta al ítem.
8. Las opciones deben ser independiente entre sí, sin solapes: quien sabe tiene que poder identificar la correcta con claridad.
9. Las opciones deben ser autónomas, y para mantener la autonomía hay que usar con poca frecuencia (mejor evitar) las opción "Todas la anteriores" y "Ninguna de las anteriores".

Elaboración de la respuesta patrón o la plantilla de corrección justificada

La tabla de especificaciones se completa en esta fase, al ir especificando en la respuesta patrón los criterios de calificación, puntuación e interpretación de las respuestas. La respuesta patrón de pruebas de respuesta breve debe redactarse con precisión, sin ambigüedades (ver ejemplo de pregunta y respuesta patrón en figura 3).

NOMBRA LOS ELEMENTOS NUMERADOS QUE FIGURAN EN EL ESQUEMA



- 1 - Red de alimentación
- 2 - Punto de interconexión
- 3 - Red de distribución
- 4 - Punto de distribución
- 5 - Red de dispersión
- 6 - BAT
- 7 - PAU

VALORACIÓN:

Cada acierto puntúa 100/7% del valor de la pregunta

Asimismo, la plantilla de corrección de las prueba tipo test debe estar convenientemente justificada (ver ejemplo en figura 4).

LA BASE DE UN TETRAEDRO ES:

- a) Un triángulo
- b) Un cuadrado.
- c) Un círculo.
- d) Un rectángulo

La respuesta correcta es la "a". Justificación: Geometría General.

Figura 4 – Ejemplo de plantilla de corrección (justificada) en pruebas tipo test

Revisión del borrador de cuestionario antes de su aplicación

Cuando se construyen cuestionarios para medir opiniones, actitudes, etc., es habitual realizar un estudio piloto para probar el funcionamiento de las preguntas. El análisis de los ítems realizado en el estudio piloto sirve para depurar el cuestionario: eliminar preguntas, reformular otras... Sin embargo, cuando se elaboran exámenes para oposiciones la posibilidad de realizar ensayos piloto son prácticamente inexistentes.

En la AGPV, además, tras cada proceso selectivo se hacen públicas las preguntas y las respuestas correctas; lo que dificulta la reutilización de preguntas que han demostrado su eficacia en convocatorias anteriores.

Puesto que no podemos ni repetir preguntas utilizadas anteriormente ni realizar estudios piloto, tenemos que poner especial cuidado al elaborar el cuestionario que va a seleccionar a los futuros ocupantes

de los puestos. Así, la última fase del diseño de cualquier prueba objetiva es revisar el borrador de examen y elaborar las instrucciones.

Aunque quien haya elaborado la prueba conozca a fondo la materia, tenga experiencia en el diseño de este tipo de exámenes y haya puesto gran atención y esfuerzo, hay que ser conscientes de que la prueba va a tener defectos y errores. Corregir algunos será sencillo, modificando simplemente la redacción. En otras ocasiones el

Figura 3 – Ejemplo de pregunta y respuesta patrón en pruebas de respuesta breve

problema del cuestionario puede tener más que ver con la idoneidad de sus contenidos, su coherencia interna y la dificultad de las preguntas, lo cual requerirá una reestructuración.

Para revisar el cuestionario conviene utilizar una lista de control similar a la que aparece en el anexo, la cual se ha diseñado con ayuda de diversas guías existentes (Haladyna, Downing y Rodríguez, 2002; Muñiz y García-Mendoza, 2002; Moreno et al., 2004; Case y Swanson, 2006).

La primera revisión del cuestionario puede realizarla la misma persona responsable de su diseño; algunos de los errores le saltarán a la vista al releer las preguntas después de unos días de haberlas dado por buenas. Otros los verá mejor alguien ajeno a su elaboración. Por ello, conviene que la revisión la realice un equipo de tres personas expertas independientes, primero de manera individual y luego de forma colectiva, llevando a cabo aquellas propuestas de modificación sobre las que se hayan puesto de acuerdo.

Las instrucciones y el tiempo para realizar la prueba

De acuerdo con Morales (1995 y 2006) y Prieto y Delgado (1999), las instrucciones deberán ser claras para asegurar que quien responda:

Sepa exactamente qué se le pide en cada pregunta, puesto que a veces no se sigue un criterio absolutamente homogéneo en toda la prueba. Se puede preguntar por la única respuesta correcta, por la mejor de ellas, por la incorrecta...

Valore el riesgo de contestar a preguntas sobre las que no tiene seguridad. No se contesta igual si se penalizan los errores o si no se penalizan. La penalización se suele justificar como medio de aminorar el efecto de las respuestas dadas al azar.

Conozca el tiempo disponible y, teniendo en cuenta que debe marcar las respuestas en la hoja de respuestas, que puede equivocarse al transcribir; valore cuánto tiempo tiene para responder a cada pregunta y si va a disponer de tiempo para repasar o no.

Por último, el tiempo disponible para responder debe ser ajustado: suficiente para que puedan demostrar sus conocimientos y contesten la prueba con relativa tranquilidad, pero no excesivo, porque el exceso perjudica a quienes más saben. En test se sugiere no más de 1 minuto por pregunta. En exámenes de

respuesta breve, la recomendación de tiempo es más flexible, en función del contenido de las preguntas. En estos casos es importante la limitación de espacio disponible para contestar, como máximo el doble del que se estime necesario.

FASE 4: EVALUACIÓN DE LAS RESPUESTAS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

La última fase consiste en la puntuación de las respuestas con la ayuda de los criterios especificados en la respuesta patrón.

Para evaluar las respuestas a preguntas breves cada pregunta debe tener su respuesta patrón específica unívoca o lo más precisa y delimitada posible, aunque pueda admitir algunas variaciones. Se necesita una escala de evaluación acerca del grado de certeza y validez de las respuestas, está se habrá indicado en la tabla de especificaciones. La puntuación directa de un examen es la resultante de la suma de cada una de las respuestas en cada una de la filas de la tabla.

Cuando el examen es tipo test la corrección es totalmente automática, basada en la plantilla de opciones correctas.

Una vez corregidas las pruebas se dispone de las puntuaciones de todos los aspirantes. En este momento se interpretan los resultados y, antes de conocer la identidad de los aspirantes, el tribunal debe decidir si coloca la puntuación mínima necesaria para superar la prueba en la mitad o si, tras considerar el nivel demostrado en las pruebas lo modifica, siempre garantizando un mínimo exigible.

Análisis de la calidad de las pruebas tipo test tras su aplicación

Hacer una buena prueba tipo test, incluso una mala, supone un tiempo y un esfuerzo que hay que hacer rentables (Morales, 2009). Si acumulamos experiencia sin hacer nunca ningún análisis, podemos estar haciendo permanentemente pruebas de calidad muy mediocre. Analizar las pruebas tipo test, una vez que se han aplicado, nos permite aprender de los errores e ir mejorando las pruebas sucesivas que vayamos haciendo, aprovechando nuestro propio trabajo. Este tipo de análisis ayuda a descubrir preguntas ambiguas o con dos respuestas correctas o con la clave de corrección equivocada, o preguntas con un nivel de dificultad mayor del pretendido, etc.

El análisis del funcionamiento de las preguntas puede hacerse a diferentes niveles. Los índices estadísticos convencionales permiten conocer la fiabilidad, validez y dimensionalidad del cuestionario en su conjunto, parámetros de dificultad y discriminación de las preguntas, estructura de los distractores, etc. (Muñiz et al., 2005), pero pueden resultar poco claros o incómodos a las personas no acostumbradas a los análisis numéricos. Para empezar se puede realizar una simple tabulación de las respuestas.

La tabulación de las respuestas consiste en organizar las respuestas de manera que permitan una reflexión

rápida sobre cómo han respondido a las preguntas las personas que han completado el cuestionario. Aporta una información de interés que se interpreta con mucha facilidad y de manera intuitiva, sin necesidad de análisis estadísticos. El proceso es el siguiente:

1. Se ordenan los sujetos de más a menos según el número de respuestas correctas y se selecciona el grupo superior y el inferior (con el 25%, el 27% o el 33% de las puntuaciones más altas y más bajas, respectivamente; los dos grupos tienen el mismo número de sujetos).
2. Se tabulan las respuestas de estos dos grupos en cada ítem, de manera que se puede ver cuántos de cada grupo superior e inferior, han escogido cada opción.

Esta tabulación de las respuestas se presta a muchas observaciones de interés para quien ha redactado los ítems. Así:

- Cuando casi todas las personas y prácticamente sólo las del grupo superior han escogido la opción correcta, se trata de una pregunta que discrimina muy bien entre quienes saben y quienes no.
- Si casi todas las del grupo inferior han elegido una alternativa incorrecta, se trata de un buen distractor, que atrae a quien no sabe o no entiende; permite saber dónde o por qué fallan quienes saben menos (qué confunden con qué).
- Si una opción no la ha elegido nadie, ni siquiera quienes menos saben, conviene modificarla, es poco plausible, no distrae.
- En caso de que quienes sacan mejores puntuaciones se distribuyan entre la opción correcta y un distractor, es posible que las dos sean correctas, o que la pregunta sea ambigua; se trata de una pregunta que conviene examinar.
- Cuando quienes aciertan son sobre todo los que menos saben, deberemos preguntarnos si está mal la clave de corrección. En cualquier caso, una pregunta que favorece a quienes menos saben es una mala pregunta y habrá que examinarla.

Para evaluar el comportamiento de las preguntas abiertas se pueden hacer análisis semejantes si todas las preguntas se corrigen con la misma clave o con el mismo sistema de corrección o calificación (por ejemplo, 0 a 1, 0 a 2, 0 a 5...).

A modo de recapitulación, no debemos olvidar que un ítem es bueno si es claro y está correctamente formulado y permite comprobar el objetivo deseado. Los índices describen cómo han funcionado los ítems en una muestra y en una situación concreta y son útiles para evaluar las preguntas, sugerir qué se puede revisar, etc., pero las malas preguntas (que no responden a los objetivos, triviales, que condicionan un estudio puramente memorístico...) pueden tener índices que podrían considerarse óptimos. Una pregunta

irrelevante es mala, aunque nos dé buenos índices. Es peligroso interpretar estos índices como indicadores automáticos de la calidad de una pregunta.

Por otra parte, estos índices no son prueba de validez, es decir de que estamos evaluando lo que queremos evaluar: que van a ser capaces de realizar bien su trabajo. La validez se verifica con un cuidadoso examen de la formulación del ítem (validez de contenido) y viendo su relación con otros criterios, como el futuro desempeño (validez criterio).

4. Conclusiones

El primer examen de la oposición para la cobertura de las plazas del Cuerpo de Ayudantes Técnicos convocadas como consecuencia de la oferta de empleo público de 2008 tuvo lugar el 28 de enero de 2011. Como se ha dicho, tres de los tribunales (los que tenían menos de 300 solicitudes: delineación, semillas y pesca) utilizaron los dos tipos de pruebas explicadas en el curso, los otros dos (laboratorio e informática) sólo las pruebas tipo test.

Aún no hemos tenido oportunidad de analizar en profundidad los datos cuantitativos de los exámenes realizados y estamos diseñando las pruebas prácticas; no obstante, podemos adelantar algunas conclusiones sobre el funcionamiento de las pruebas y las reflexiones de los tribunales al respecto:

Los test decepcionaron en parte. Aunque a priori estaban muy bien contruidos (los contenidos era adecuados y la redacción de las preguntas y opciones no presentaban los fallos clásicos de este tipo de pruebas), la calidad de un porcentaje "importante" de ítems no cumplió las expectativas. Hubo preguntas que fueron contestadas mejor por aspirantes con mala puntuación total, distractores que casi nadie eligió, etc.

Las pruebas de respuesta corta, en cambio, fueron más rápidas y sencillas de corregir de lo esperado. A modo de ejemplo, el tribunal de delineantes no tardó más de 8 horas en corregir 206 pruebas de 22 preguntas. Las ventajas de estas pruebas frente a los test fueron evidentes. Los tribunales que utilizaron los dos tipos de pruebas estuvieron de acuerdo en que dan una idea mucho más clara de lo que la gente sabe, reflejan mucho mejor el conocimiento aplicado y facilitan el diseño de la posterior prueba práctica.

En este momento, hecha una evaluación preliminar de los resultados de la primera prueba de la oposición, llegamos a la conclusión de que es necesario seguir perfeccionando la elaboración de las pruebas tipo test y de que hay que impulsar la utilización de pruebas abiertas de respuesta corta.

Aunque las pruebas tipo test son muy difíciles de construir, las ventajas que ofrecen en cuanto corrección objetiva y rápida, incluso en poblaciones grandes, nos anima a seguir utilizándolas. El esfuerzo de mejora de estas pruebas debe ir encaminado a lograr diseñar ítems que evalúen más allá de la simple memorización de conocimientos y a redactar distrac-

tores capaces de discriminar entre aspirantes poco competentes, competentes y muy competentes.

Por su parte, el uso de pruebas abiertas de respuesta corta ha resultado un éxito. Su utilización debe fomentarse, pero para que sus frutos sigan siendo satis-

factorios es necesario velar por el rigor en la elección de los contenidos, la elaboración de las preguntas y, sobre todo, la corrección de las pruebas.

[IR A ANEXO: LISTA DE CONTROL PARA LA REVISIÓN DE PRUEBAS OBJETIVAS](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Basoredo, C. (2008). El examen de desarrollo escrito, sus tipos y sus procedimientos de diseño y evaluación. *Quaderns Digitals*, 55.

Binning, J.F. & Barret, G.V. (1989). Validity of Personnel Decisions: A conceptual analysis of the inferential and evidential bases. *Journal of Applied Psychology*, 74(3), 478-494.

Bleske-Rechek, A.; Zeug, N. & Webb, R.M. (2007). Discrepant performance on multiple-choice and short answer assessments and the relation of performance to General Scholastic Aptitude. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 32(2), 89-105.

Burton, R.F. (2006). Sampling knowledge and understanding: How long should a test be? *Assessment Evaluation in Higher Education*, 31(5), 569-582.

Bush, M.E. (2006). Quality assurance of multiple-choice tests. *Quality Assurance in Education*, 14(4), 398-404.

Case, S.M, Swanson, D.B. & National Board of Medical Examiners (2006). ¿Cómo elaborar preguntas para evaluaciones escritas en el área de ciencias básicas y clínicas? Philadelphia: NBME.

Davis R.A. (1967). Short answer and essay examinations. *Peabody Journal of Educations*, 44(5), 269-271.

Dolinsky D. & Reid, V.E. (1984). Types of classroom tests: Objective cognitive measures. *American Journal of Pharmaceutical Education*, 48(3), 285-290.

Ellington, H. (1987). Short Answer Questions, teaching and learning in Higher Education. Aberdeen (Scotland): RGIT-CICED.

Frary, R.B. (1995). More multiple-choice item writing do's and don'ts. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 4(11).

García-Pérez, M.A. & Frary, R.B. (1991, abril). Item Characteristic Curves: A new theoretical approach. Comunicación presentada en el Annual Educational Research Association, Chicago.

Haladyna, T.M., Downing, S.M. & Rodríguez, M.C. (2002). A review of multiple-choice item-writing guidelines for classroom assessment. *Applied Measurement in Education*, 15(3), 309-334.

Hernández-Nodarse, M. (2007). Perfeccionando los exámenes escritos: reflexiones y sugerencias metodológicas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 41(4), 1-25.

Jordan, S. & Mitchell, T. (2009). e-Assessment for learning? The potential of short answer free-text questions with tailored feedback. *British Journal of Educational Technology*, 40(2), 371-385.

Jornet, J.M. & Suárez R., J.M. (1996). Pruebas estandarizadas y evaluación del rendimiento: usos y características. *Revista de Investigación Educativa*, 14(2), 141-163.

Lafourcade, P. (1985). Evaluación de los aprendizajes. Madrid: Cincel.

Lawshe, C.H. (1975). A quantitative approach to content validity. *Personnel Psychology*, 28, 563-575.

Ministerio de Educación (1971). Tabla de especificaciones de pruebas objetivas en la Enseñanza Primaria, para las asignaturas de Estudios Sociales, Idioma Español, Matemáticas y Ciencias Naturales. Guatemala: José Pineda Ibarra.

Morales, P. (1995). Las pruebas objetivas. Cuadernos monográficos del ICE, núm. 4. Bilbao: Universidad de Deusto.

Morales, P. (2006). Las pruebas objetivas: normas, modalidades y cuestiones discutidas. Universidad Pontificia de Comillas: Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Madrid.

Morales, P. (2009). Análisis de ítems en las pruebas objetivas. Universidad Pontificia de Comillas: Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Madrid.

Moreno, R., Martínez, R. & Muñiz, J. (2004). Directrices para la construcción de ítems de elección múltiple. *Psicothema*, 16(3), 490-497.

Muñiz, J., Fidalgo, A.M., García-Cueto, E., Martínez, R. & Moreno, R. (2005). Análisis de ítems. Madrid: La Muralla.

Muñiz, J. & García-Mendoza, A. (2002). La construcción de ítems de elección múltiple. *Metodología de las Ciencias del Comportamiento (monográfico)*, 416-422.

Nunnally, J. & Bernstein, I. (1994). *Psychometric Theory*. New York: McGraw Hill.

Parsons, J. & Fenwick, T. (1999). Using objective tests to evaluate. Guides, classroom, teacher. Department of Secondary Education. University of Alberta.

Prieto, G. & Delgado A.R. (1999). The effect of instructions on multiple-choice test scores. *European Journal of Psychological Assessment*, 15(2), 143-150.

Salgado, J.F. (2005). El ingreso en las Administraciones Públicas: Selección por competencias. Ponencia para el congreso Los Recursos Humanos en la Administración Pública: Nuevos Enfoques en la Gestión de los Recursos Humanos en la Administraciones Públicas. Organizado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Smith, M. & Smith, P. (2005) *Testing people at work. Competencies in Psychometric Testing*. London, UK: Blackwell.

Soubirón, E. y Camarano, S. (2006). Diseño de pruebas objetivas. Facultad de Química de la Universidad de la República de Uruguay.

Tenbrik, T.D. (1983). Evaluación, guía práctica para profesores. Madrid: Narcea.

Thyne, J.M. (1978). Principios y técnicas de examen. Madrid: Anaya.

Del Tribunal Supremo

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Relaciones de puestos de trabajo y su provisión por el sistema de libre designación

Juan Francisco Pérez Gálvez
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL:
Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 25 de enero de 2012

1. ANTECEDENTES DE HECHO

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sección primera, con fecha 15 de noviembre de 2010, dictó sentencia que estimaba el recurso contencioso-administrativo formulado por la asociación sindical de ingenieros de caminos, canales y puertos al servicio de las Administraciones Públicas contra el Decreto 277/07, de 6 de noviembre, de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, por el que se modificaba parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Medio Ambiente y a la Agencia Andaluza del Agua. La sentencia declara la nulidad de un número determinado de puestos de trabajo, por establecer la disposición reglamentaria que su cobertura se efectuaría por el sistema de libre designación.

Contra esta sentencia se interpuso recurso de casación por la representación procesal de la Junta de Andalucía. El único motivo formulado se sustenta en

el art. 88.1º, letra d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción del artículo 20.1.b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El motivo de casación planteado por la Administración razona que «la sentencia infringe el precepto señalado, al privar a la Administración Pública Andaluza de la facultad, que dicha norma le confiere, de configurar como puestos de libre designación aquellos que por la naturaleza de sus funciones sean de carácter directivo o de especial responsabilidad. El sistema por el que optó la Administración de libre designación, dice, está amparado por la normativa aplicable, cuando se trate de puestos, como los aquí controvertidos, en los que concurre una especial confianza, al ser puestos de carácter directivo o de especial responsabilidad. Ello se desprende con nitidez del contenido del art. 7 del Decreto 390/1986, de 10 de diciembre, por el que se regula la elaboración y aplicación de la Relación de Puestos de Trabajo [...]. El precepto reglamentario citado establece el sistema de concurso como sistema normal de provisión de puestos de trabajo; pero estableciendo a continuación la excepción de los puestos de trabajo con nivel de complemento de destino entre 26 y 30, para los que se entiende que el sistema normal será el de provisión por libre designación. La citada norma sólo impone la justificación complementaria para aquellos puestos de trabajo cuyo nivel sea inferior al 26, de lo que se desprende que la mera configuración del puesto con nivel superior a 26 es justificativo por sí mismo del carácter directivo del puesto o de su especial responsabilidad».

2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

La cuestión suscitada en este recurso de casación y la resolución de éste se sustentan en la argumentación utilizada en la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS) de 16 de marzo de 2011 y reiterada en la STS de 25 de marzo de 2011, que expondré más adelante.

El motivo de casación planteado por la Administración razona que «la sentencia [...] (priva) a la Administración Pública Andaluza de la facultad [...] de configurar como puestos de libre designación aquellos que por la naturaleza de sus funciones sean de carácter directivo o de especial responsabilidad»

Además, en el supuesto que se está enjuiciando en esta sentencia, la Memoria Funcional y Económica no contiene la necesaria descripción de los cometidos y funciones de los puestos de trabajo controvertidos y, por tanto, procede confirmar la sentencia recurrida por ser conforme a Derecho.

En virtud de esta argumentación declara «no haber lugar al recurso de casación, sin que proceda imposición de costas a la parte recurrente al no haber comparecido la parte recurrida».

Lo relevante en este caso es estudiar y analizar que sustenta un pronunciamiento tan rotundo que impide a la Administración autonómica la modificación de la relación de puestos de trabajo

Sin embargo, lo relevante en este caso es estudiar y analizar que sustenta un pronunciamiento tan rotundo que impide a la Administración autonómica la modificación de la relación de puestos de trabajo con la finalidad pretendida.

3. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

3.1. Grupo normativo regulador

La provisión de puestos de trabajo a través del sistema de libre designación ha gozado de un razonable predicamento en el Derecho Administrativo español. El Decreto de 2 de noviembre de 1940 (art. 2), para la provisión de destinos ya recoge esta figura, que posteriormente fue desarrollada por las Órdenes del Ministerio de Gobernación de 20 de febrero de 1941 y de 24 de mayo de 1952. La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, art. 56, también la menciona, diferenciándola del concurso, y el Decreto 1106/1966, de 28 de abril, Reglamento para la provisión de vacantes, art. 2, establecía que «sólo podrán proveerse mediante el sistema de libre designación los puestos de trabajo que excepcionalmente

se califiquen como tales a iniciativa de los Ministerios interesados [...]».

El artículo 20.1.b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece:

«1. Los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los siguientes procedimientos: [...].

b) Libre designación. Podrán cubrirse por este sistema aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones.

En la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo [...]».

El Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, Título III, Capítulo III, precisa el régimen jurídico de la libre designación.

El primer párrafo de la letra b) de este apartado primero, del art. 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ha sido derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP). El EBEP, que supone una modificación sustancial del marco jurídico del empleo público, nos plantea dos retos. En primer lugar, la determinación del régimen jurídico de la libre designación, que tendrá el ámbito de aplicación que señala el art. 2.1 de este texto legal. En el Título V (Ordenación de la Actividad Profesional), Capítulo III (Provisión de Puestos de Trabajo y Movilidad), art. 78, precisa los principios y procedimientos de provisión de puestos de trabajo

del personal funcionario de carrera:

«1. Las Administraciones Públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

2. La provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública [...]».

Respecto a la libre designación con convocatoria pública del personal funcionario de carrera establece (art. 80):

«1. La libre designación con convocatoria pública consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.

2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto establecerán los criterios para determinar los puestos que por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública [...]».

El segundo reto planteado es determinar la aplicabilidad inmediata de esta regulación. Y para resolver este interrogante debemos tener presente que la disposición final cuarta del EBEP precisa que el contenido de este Capítulo III producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Por tanto, hasta que esta situación se produzca, queda vigente la legislación anterior aplicable a cada Administración Pública y el carácter otorgado a la Ley 30/1984.

Además, en el ámbito de la Administración General del Estado, la Resolución del Ministerio de Administraciones Públicas de 21 de junio de 2007, que explicita las instrucciones para la aplicación de esta Ley, en el apartado 10 contempla criterios sobre este Capítulo y, más en concreto, determina que continúan vigentes los procedimientos de provisión de puestos, que seguirán rigiéndose por la Ley 30/1984 y el Real Decreto 364/1995 con las apreciaciones que incorpora. También debo destacar la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, art. 53, que dispone: «Todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas. Asimismo, la representación de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependien-

tes de ella en las comisiones de valoración de méritos para la provisión de puestos de trabajo se ajustará al principio de composición equilibrada de ambos sexos», entendiéndose por tal la presencia de hombres y mujeres «de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento».

3.2. Potestad de autoorganización, relaciones de puestos de trabajo y motivación

La sentencia recurrida hace recaer el peso de la resolución en los fundamentos de derecho sexto y séptimo. El tenor literal del primero es el siguiente:

«SEXTO.- A la luz de la normativa anterior, ha de analizarse la impugnación efectuada por el sindicato recurrente respecto de los concretos puestos de trabajo, señalados, cuyo sistema de provisión es el de libre designación.

No se puede llegar a la conclusión de que la atribución de este sistema de provisión se base exclusivamente en la potestad de autoorganización, dado que constituye un mecanismo extraordinario o excepcional de provisión de plazas, siendo necesario que se vea claramente, mediante una adecuada motivación, las causas que determinen, a su juicio y en el caso concreto, la elección por el sistema de libre designación del puesto de trabajo [...].

Debido a esa falta de motivación, han de anularse los puestos de trabajo impugnados».

Es cierto que la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública no indica nada sobre la motivación de los actos administrativos de nombramiento. Tampoco lo hace el Reglamento General de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional (en adelante RGIPPPP). O mejor dicho, los procedimientos de cobertura, las convocatorias y sus resoluciones se regulan en los arts. 38.1, 38.2, 52, 51.1 del RGIPPPP. El nombramiento requerirá el previo informe del titular del centro, organismo o unidad al que esté adscrito el puesto de trabajo a cubrir (art. 54.1 RGIPPPP). Las resoluciones de nombramiento se motivarán con referencia al cumplimiento por parte del candidato elegido de los requisitos y especificaciones exigidos en la convocatoria y a la competencia del órgano que dicta aquella; en todo caso, debe quedar acreditado, como fundamento de la resolución adoptada, la observancia del procedimiento debido (art. 56.2 RGIPPPP). Por tanto, no hay una referencia material sustancial a la motivación, sino puramente formal, no vinculada a la idoneidad del candidato, sino referida a los requisitos para el desempeño y a la competencia del órgano designado para dictarla.

Pero la cuestión no es menor, y para abordarla debo hacer referencia, en primer lugar, a la potestad

«No se puede llegar a la conclusión de que la atribución de este sistema de provisión (la libre designación) se base exclusivamente en la potestad de autoorganización, dado que constituye un mecanismo extraordinario o excepcional de provisión de plazas»

«El sistema de libre designación previsto en la Ley difiere sustancialmente de un sistema de libre arbitrio»

de la Administración para autoorganizarse y planificar los recursos humanos y, en segundo lugar, a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo.

3.2.1. La planificación de los recursos humanos en la Administración

La planificación de los recursos humanos en la Administración Pública tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad (EBEP, art. 69.1).

En términos generales, la planificación y ordenación del personal se efectúa a través –entre otras– de la siguiente modalidad:

Ordenación de los puestos de trabajo: relaciones de puestos de trabajo y plantillas orgánicas.

Las Administraciones Públicas estructuran su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos (art. 74 del Estatuto Básico del Empleado Público).

Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes:

- Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal de

cada centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

- Las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de éstos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que les corresponda, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

- La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo.

- La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal fijo requerirá que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

- Las relaciones de trabajo serán públicas. Al constituir disposiciones administrativas de carácter general, pueden ser objeto de impugnación ante los tribunales contencioso-administrativos en los términos previstos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por todo ello constituyen un elemento importante y básico de la organización administrativa, pues al elaborarlas y modificarlas, queda diseñada la estructura interna y funciones que tiene asignadas. Y de este modo se produce la clasificación de los puestos de trabajo de cada centro o unidad administrativa. En las mismas figurarán los puestos directivos que deben ser cubiertos por el sistema de libre designación.

Imagen de la entrada principal del Tribunal Supremo, que celebra su segundo centenario en este año 2012. Foto BFP



Pueden cubrirse por este sistema aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones, que suelen corresponderse con cargos de carácter directivo o de especial responsabilidad. Se trata de un sistema «especial», pues de lo contrario quedarían comprometidos algunos de los principios básicos. La discrecionalidad para la elección de este personal no es absoluta. Así lo determina, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 12 de diciembre de 2005, fundamento jurídico tercero:

«Obligado es también traer, como en aquellas otras ocasiones, a colación la doctrina del Tribunal Supremo al respecto, comenzando con la Sentencia de 7 de mayo de 1993, que en referencia a la utilización del sistema de libre designación parte del carácter básico de los arts. 19 y 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública y, por ende, aplicable a todas las Administraciones Públicas, con arreglo al art. 1.3 de dicha Ley para afirmar que “el sistema de libre designación previsto en la Ley difiere sustancialmente de un sistema de libre arbitrio, ya que su perfil viene delimitado por los siguientes elementos:

Primero.- Tiene carácter excepcional, en la medida que completa el método normal de provisión que es el concurso.

Segundo.- Se aplica a puestos determinados en atención a la naturaleza de sus funciones.

Tercero.- Sólo entran en tal grupo los puestos directivos y de confianza que la ley relaciona (secretarías de altos cargos y los de especial responsabilidad).

Cuarto.- La objetivación de los puestos de esta última clase (“especial responsabilidad”) está incorporada a las relaciones de puestos de trabajo, que deberán incluir, “en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos”, y serán públicas, con la consecuente facilitación del control”.

Se puede concluir este apartado, por tanto, coin-

cidendo con lo mantenido en la sentencia apelada al afirmar que “la asignación del sistema de libre designación, comporta, por parte de la Administración, el ejercicio de una potestad discrecional con elementos reglados”.

Finalmente y por lo que a las Jefaturas de Servicio concierne, se cita igualmente la STS de 12 de marzo de 2001, en relación a la necesidad de exteriorizar una justificación suficiente para que estas Jefaturas “impliquen la especial responsabilidad determinante de cubrirlas mediante libre designación”.

3.2.2. Doctrina jurisprudencial

Como he expuesto anteriormente, la sentencia recurrida hace recaer el peso de la resolución en los fundamentos de derecho sexto y séptimo. El tenor literal del primero (FD Sexto) continúa diciendo:

«SEXTO.- A la luz de la normativa anterior, ha de analizarse la impugnación efectuada por el sindicato recurrente respecto de los concretos puestos de trabajo, señalados, cuyo sistema de provisión es el de libre designación (este párrafo ya ha sido reproducido).

[...] siendo necesario que se vea claramente, mediante una adecuada motivación, las causas que determinen, a su juicio y en el caso concreto, la elección por el sistema de libre designación del puesto de trabajo, que debe ser cubierto por tal sistema, *sin que valga la consideración de que todos los puestos de trabajo, de un determinado nivel, ostentan la doble cualidad de ser puesto de especial responsabilidad y de carácter directivo.*

Esta motivación exige una reseña de las funciones atribuidas al puesto de trabajo en cuestión, para poder calificarlas de confianza o de responsabilidad; sin que sean suficientes las fórmulas genéricas utilizadas en la exposición de motivos del Decreto, que refieren la necesidad de reforzar la vigente relación de puestos de trabajo para atender adecuadamente las funciones que actualmente tiene atribuidas la Agencia Andaluza del Agua.

Debido a esa falta de motivación, han de anularse los puestos de trabajo impugnados».

A. Jurisprudencia sobre el sistema de libre designación

La Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2000, de 5 de octubre, establece algunas determinaciones esenciales a la hora de valorar el sistema de libre designación. Entre otras, debo destacar las siguientes:

- La constitucionalidad del sistema de libre designación no comporta que los principios de mérito y

La Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2000, de 5 de octubre, establece algunas determinaciones esenciales a la hora de valorar el sistema de libre designación

capacidad queden excluidos:

«Esta doctrina [...] permite sostener la constitucionalidad del sistema de libre designación, cuya entrada en juego no comporta que los principios de mérito y capacidad queden exclusivamente constreñidos al ámbito del concurso, en la medida en que [...] la facultad de libre designación no atribuye al órgano de decisión una especie de poder omnímodo a fin de decidir como tenga por conveniente, con olvido de que el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de toda potestad administrativa, con la consecuencia, en todo caso, de la eventual apreciación, con ocasión del oportuno control judicial «ex» art. 106.1 de la Constitución Española, del vicio de desviación de poder de constatar una marginación indebida de los principios de mérito y capacidad».

- Los criterios utilizados no pueden ser arbitrarios y carentes de fundamento objetivo y razonable:

«[...] los criterios utilizados para determinar los supuestos en los cuales puede acudir al sistema de libre designación no son en modo alguno arbitrarios y carentes de un fundamento objetivo y razonable, pues viene a expresar que, sin perjuicio de la entrada en juego de los principios de mérito y capacidad [...], la libre designación, que, en definitiva, y según se dirá más abajo, no significa sino la mera puesta a disposición del órgano decisor de un cierto margen de valoración a la hora de apreciar las aptitudes de los candidatos para desempeñar un determinado puesto de trabajo, queda reservada a los puestos que ofrecen una particular relevancia en el conjunto de la [...] Administración [...]».

- El régimen jurídico de la libre designación presenta singularidades en la forma de nombramiento y en el cese:

«[...] cuando se establece la libre designación como forma de provisión de un puesto de trabajo se alude a un régimen jurídico que, no sólo presenta singularidades en la forma de nombrar a un funcionario para el puesto concreto, sino que también las ofrece en relación con la forma en que dicho funcionario puede ser cesado, y, lo que es más importante, con las consecuencias que dicho cese tiene para el funcionario afectado».

La STS de 16 de marzo de 2011 señala (FD Tercero): «La jurisprudencia de esta Sala viene insistiendo

en el carácter excepcional que la Ley asigna a este sistema de libre designación y en la necesidad de que cuando se considere necesario acudir a él se haga, también excepcionalmente y justificando, caso por caso, por qué debe utilizarse [...].

Habiéndose de añadir que esa justificación, para que pueda ser considerada suficiente, exige describir las concretas circunstancias y cometidos concurrentes en el puesto de que se trate que permitan valorar si es o no de apreciar en el mismo el carácter directivo o la especial responsabilidad de los que depende la validez del sistema de libre designación, y que no bastan a estos efectos fórmulas estereotipadas o la mera denominación aplicada al puesto.

Desde la anterior premisa jurisprudencial la infracción denunciada en el recurso de casación no puede ser compartida por lo que se expone a continuación.

El principal argumento del recurso como resulta de lo que antes se expuso, es que por tratarse de puestos de nivel 26 a 30 necesariamente han de ser calificados de confianza y asesoramiento. Pero este razonamiento inicialmente no puede ser compartido porque esa calificación ha de resultar de los cometidos y funciones del puesto y no solamente del nivel (como acertadamente ha declarado la sentencia recurrida).

A ello ha de añadirse que no resulta así del precepto reglamentario autonómico que se invoca y antes se transcribió, pues en él se exigen para la libre designación dos cosas: que se trate de puestos “expresamente calificados de confianza y asesoramiento” y, además, tengan nivel de complemento de destino “comprendidos entre 26 y 30”. *Es decir, que no son suficientes estos niveles ni tampoco por sí solo califican al puesto de “confianza y asesoramiento”.*

Y debe terminarse afirmando que tampoco en la Memoria Funcional y Económica de la Consejería de Justicia y Administración Pública que es invocada aparece, frente a lo que se alega en el recurso, la descripción de los cometidos correspondientes a los puestos. En ella ciertamente aparecen las funciones que corresponden a la Secretaría General de Economía y a la Dirección General de Planificación pero no se describen los cometidos de los puestos aquí litigiosos».

Criterio que se reitera en la sentencia de 25 de marzo de 2011 (FD Tercero).

B. Jurisprudencia sobre la motivación en el sistema de provisión de libre designación

a) Innecesariedad de motivación.

La STS de 30 de noviembre de 1999 (Ar. 3202) es el mejor exponente de una línea jurisprudencial ya superada. Entiende que la motivación está recogida en la norma reguladora que otorga la potestad discrecional para efectuar el nombramiento y en la confianza que se otorga al funcionario designado:

«[...] pero ni en los mencionados preceptos, ni en ningún otro, se establecen normas o criterios de valoración o de calificación de los méritos que, en su caso, invoquen o acrediten los solicitantes al modo de lo que, en general, se establece con relación a otros procedimientos selectivos, por lo que, obviamente, resulta, por un lado, que la libre designación o el nombramiento discrecional sólo puede apoyarse en la existencia o inexistencia de motivos de confianza que el Órgano de Gobierno competente para formular la propuesta puede apreciar libremente sin estar sometida al requisito formal de la motivación o, dicho de otro modo, sin necesitar que su voluntad se ex-

La STS de 30 de septiembre de 2009 constituye referencia jurisprudencial para avalar el cambio de línea del Alto Tribunal (hacia la necesidad de motivación en el sistema de provisión de libre designación)

prese previa exposición de los motivos en virtud de los cuales prefiere a una determinada persona, y, por otra parte, que, como aquella competencia abarca y comprende también tal apreciación de confianza, ésta no podría ser jurisdiccionalmente revisada, ni fiscalizada, ni controlada, que es, justamente, el fundamento esencial del requisito de la motivación (sentencia de esta Sala de 10 de enero y de 11 de enero de 1997), innecesaria, por tanto, en tal supuesto, y, por lógica, no determinante, su ausencia, de vicio de anulabilidad, presupuesta la indiscutible constitucionalidad de los preceptos de referencia [...].»

b) Necesidad de motivación.

La STS de 30 de septiembre de 2009 constituye referencia jurisprudencial para avalar el cambio de línea del Alto Tribunal al determinar:

- Limitaciones en la libertad otorgada:

«[...] la libertad legalmente reconocida para estos nombramientos discrecionales no es absoluta, sino que tiene unos límites».

- La decisión que se adopte podrá ser enjuiciada. Para ello, resultará esencial valorar la motivación de la misma:

«Desde luego, la decisión que se adopte final-

mente, tanto si sigue el criterio expresado en el informe que nos ocupa, como si se aparta de él, podrá ser combatida jurisdiccionalmente como todos los actos que incorporan elementos discrecionales, en este caso atendiendo especialmente a las características del puesto y a las de quienes lo piden, para lo que será fundamental el examen de la motivación en que la Administración debe apoyar su decisión [...]».

3.3. El monopolio de determinadas profesiones o titulaciones en el ejercicio de determinados puestos de trabajo

Queda pendiente que me pronuncie sobre el fundamento de derecho séptimo de la sentencia recurrida en casación. En éste se plantea el análisis del monopolio del ejercicio de determinados puestos de trabajo por determinadas profesiones o titulaciones. El tenor literal del fundamento de derecho mencionado es el siguiente:

«Al respecto ha de reseñarse la tendencia jurisprudencial que trata de huir del monopolio de determinadas profesiones o titulaciones en el ejercicio de determinados puestos de trabajo».

Pero esta cuestión ha quedado resuelta de forma taxativa por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La STS de 10 de abril de 2006 (Ar. 2057), haciéndose eco de la de 27 de mayo de 1998 (Ar. 4196), precisa que «reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo [...] viene a afirmar que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido».

«Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo [...] viene a afirmar que frente al principio de exclusividad (de ciertas profesiones o titulaciones en el ejercicio de determinados puestos de trabajo) debe prevalecer el de libertad con idoneidad»



Tribunal Supremo, Salón de los Pasos Perdidos

De la Audiencia Nacional

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Personal sanitario: ejercicio de potestades de autorización y comercialización de medicamentos. Principio de precaución. Responsabilidad patrimonial

Francisca Villalba Pérez
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL:
Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contenciosos-Administrativo, Sección 4ª) de 18 de enero de 2012.

1. ANTECEDENTES DE HECHO

La sentencia de la Audiencia Nacional (en adelante SAN) tiene su origen en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación por silencio del Ministerio de Sanidad de una pretensión de responsabilidad patrimonial, posteriormente denegada de forma expresa mediante resolución del mismo órgano estatal de 25 de enero de 2011.

La parte actora mediante escrito presentado el 10 de septiembre de 2009 solicita del Tribunal que dicte sentencia en la que se prohíba la administración de vacunas que contengan mercurio (thiomersal); divulgue información entre las asociaciones españolas de pediatría sobre los efectos nocivos del mercurio en los fetos neonatos, lactantes y niños; y reconozca el derecho de sus dos hijos menores a ser indemnizados en la cantidad de 284.683 euros cada uno por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la vacunación.

La Administración demandada contestó al escrito de demanda solicitando que se desestime el recurso y se confirmen las resoluciones administrativas impugnadas, por ser conformes a derecho, con imposición de costas a la parte recurrente. Las sociedades farmacéuticas codemandadas (laboratorios) solicitan por su parte la desestimación del recurso.

El escrito de demanda se refiere a la toxicidad del mercurio existente en las vacunas del que pueden derivarse serios problemas para la salud, entre ellos, provocar el autismo, y relata de forma pormenorizada que la enfermedad de autismo diagnosticada a los dos hijos comenzó a mostrar sus primeros síntomas tras la vacunación de los 15 meses, cuando se les administró thiomersal, componente químico de dicha vacuna, vinculando las alteraciones conductuales del desarrollo de los hijos con la toxicidad de mercurio proveniente de la vacuna y asociando el autismo con el thiomersal como una realidad científica probada. Por lo que solicita a la Administración la reparación del daño causado a los hijos como consecuencia de la vacunación.

2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

La cuestión litigiosa se centra en determinar si ha existido un mal funcionamiento del ejercicio de las potestades de autorización y comercialización de medicamentos por parte del personal sanitario que haya podido provocar un daño resarcible.

2.1. Causas de inadmisibilidad

La SAN inicia sus fundamentos de derecho rechazando la solicitud de uno de los laboratorios farmacéuticos codemandados que pedía entablar un litisconsorcio pasivo necesario para incluir a la Comunidad Autónoma de Canarias como demandada, por ser la ejecutora material del calendario de vacunaciones y quien financia, selecciona y suministra las vacunas. La Sala argumenta que el litisconsorcio pasivo necesario constituye una figura extraña al proceso contencioso-administrativo, donde la posición pasiva en la relación jurídica que da lugar el litigio viene determinada por la necesidad de defensa del acto o la disposición impugnado, lo que coloca a la Administración autora de la actuación en calidad de demandada, posición que puede compartir con otras personas públicas o privadas, individuales o colectivas, a cuyo favor deriven derechos o intereses legítimos en relación con la actuación administrativa combatida, y que son llamadas al proceso para cooperar con la Administración en su defensa en calidad de codemandados.

Y aclara que no ofrece dudas que la Administración Central está legitimada para intervenir en el caso, pues la Agencia Española del Medicamento es quien ostenta la competencia para planificar, coordinar, evaluar y desarrollar el Sistema Español de Farmacovigilancia. Es además contra la Administración Central contra quien se ha dirigido la acción de responsabilidad, y es ésta Administración la que ha dictado resolución expresa (de 25 de enero de 2011), por lo que nada hay que objetar si la parte actora ha

- El escrito de demanda se refiere a la toxicidad del mercurio existente en las vacunas del que pueden derivarse serios problemas para la salud.
- La cuestión litigiosa se centra en determinar si ha existido un mal funcionamiento del ejercicio de las potestades de autorización y comercialización de medicamentos
- La Administración y las sociedades farmacéuticas codemandadas alegan (...) como causa de inadmisibilidad la prescripción de la acción ejercitada
- El Tribunal aplica el principio de *actio nata* para determinar el *dies a quo*, en virtud del cual se ha de estar al momento en que es posible ejercitar la acción por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos

decidido dirigir la acción únicamente contra la Administración Central.

La incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para enjuiciar acciones civiles de responsabilidad por productos defectuosos de empresas privadas, alegada también por otro de los laboratorios farmacéuticos codemandados, es igualmente rechazada, recordando la SAN que en la actualidad es voluntad expresa del legislador sujetar a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de la responsabilidad patrimonial exigida frente a la Administración, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, aun cuando a la producción de daño hayan contribuido sujetos privados, evitando la atracción hacia otras jurisdicciones por el hecho de la concurrencia con sujetos privados o la división y dispersión jurisdiccional en la exigencia de responsabilidad a los distintos sujetos causantes del daño (artículos 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 2. apartado e de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004).

La Administración y las sociedades farmacéuticas codemandadas alegan también como causa de inadmisibilidad la prescripción de la acción ejercitada, por lo que el Tribunal analiza si concurre dicha causa, que de prosperar haría innecesario conocer sobre el fondo del caso. Para resolver esta cuestión la SAN determina las fechas de producción del daño alegado, recordando que a uno de los hijos, nacido en 1993, se le diagnostican los efectos de la enfermedad de autismo en octubre de 1997, y al otro, nacido en 1994, se le diagnostican en 1999. Sin embargo, la reclamación se interpone el 28 de julio de 2008,

con lo que el plazo excede del fijado por el artículo 142.5 de la Ley 30/1992 donde se establece que *en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.*

El Tribunal aplica el principio de *actio nata* para determinar el *dies a quo*, en virtud del cual se ha de estar al momento en que es posible ejercitar la acción por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad. Diferenciando los daños permanentes y los daños continuados, pues existen determinadas enfermedades en las que no es posible una curación propiamente dicha, ya que la salud queda quebrantada de forma irreversible. En estos casos, el plazo de prescripción empieza cuando se ha determinado el alcance de las secuelas, aun cuando en el momento de ejercitar la acción no se haya recuperado íntegramente la salud, por cuanto el daño producido resulta previsible en su evolución y en su determinación y, por tanto, cuantificable.

El Tribunal aplica el principio de *actio nata* para determinar el *dies a quo*, en virtud del cual se ha de estar al momento en que es posible ejercitar la acción por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos

Existen casos en la realidad sanitaria en los que no se da una auténtica curación, ni la posibilidad de determinación del alcance de las secuelas, y ello, bien porque la propia naturaleza de la enfermedad no per-

mita prever la posible evolución de aquéllas, bien porque en el devenir de su desarrollo se producen secuelas imprevistas y no determinadas. En estos supuestos se acepta la interposición de la reclamación, a pesar de haberse producido fuera del periodo del año desde que inicialmente se produjo el diagnóstico, en atención a esa imposibilidad de determinación concreta en toda su extensión del daño sufrido, aceptándose que, excepcionalmente, en aquellas enfermedades de imprevisible evolución el daño pueda ser reclamado como continuado, en cualquier momento.

En suma, el *dies a quo* fijado por el Tribunal para el ejercicio de la acción es aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto o, en otros términos, aquel en que se objetivan las lesiones con el alcance definitivo de las secuelas. De manera que el carácter crónico o continuado de una enfermedad no impide en un determinado momento de su evolución fijar las secuelas definitivas o, al menos, de aquellas cuya reparación se pretende, aunque ello no supone que el plazo quede abierto de manera indefinida, sino que ha de estarse al instante en el que se concreta el alcance de las secuelas.

Después de analizar pormenorizadamente la fecha del diagnóstico de la enfermedad, los posibles tratamientos y sus efectos y los informes periciales presentados por las parte, la SAN decide que nos encontramos ante un daño permanente, con la consecuencia de que el inicio del plazo para ejercer la acción de responsabilidad patrimonial se sitúa en el momento en que se diagnostica la enfermedad (años 1997 y 1999), y no puede aplicarse por analogía el criterio sostenido por el Tribunal Supremo en relación con la hepatitis C como un daño continuado, tal como pretende la parte recurrente.

El *dies ad quem* no ofrece dudas para el Tribunal, el 28 de julio de 2008, fecha en la que la demandante formula la reclamación ante el Ministerio de Sanidad.

Aunque la SAN aprecia extemporaneidad de la reclamación, que hace innecesario entrar sobre el fondo del caso, la Sala considera que conviene examinarlo y darle respuesta, pues así lo hizo la resolución de la Administración de 25 de enero de 2011, lo aconseja su complejidad y también el hecho de no tener posibilidad de impugnar esta sentencia mediante recurso ordinario de casación, al no alcanzar la cuantía que al efecto establece la Ley 37/2011.

2.2. Cuestiones de fondo

La cuestión fundamental que aborda la SAN es si la causa del autismo de los hijos de la recurrente es la acumulación de etilmercurio, superando las dosis permitidas. Para ello la Sala enjuicia la regularidad de las potestades de intervención del personal sanitario en materia de medicamentos, con la finalidad

de determinar el funcionamiento normal o anormal del servicio, comprobar la relación de causalidad y la antijuridicidad del daño.

La Sala enjuicia la regularidad de las potestades de intervención del personal sanitario en materia de medicamentos, con la finalidad de determinar el funcionamiento normal o anormal del servicio, comprobar la relación de causalidad y la antijuridicidad del daño

En sus alegatos la SAN rechaza la pretensión de la recurrente de divulgar información entre las asociaciones españolas de pediatría, ginecología y matronas sobre los efectos nocivos del mercurio en fetos neonatos, lactantes y niños pequeños, por falta de jurisdicción para ello. Recordando que la acción ejercitada no tiene relación alguna con exigencias divulgativas. Por lo que considera que las pretensiones de la actora son in-

congruentes con la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada. Al margen de que se haya limitado ya el uso del thiomersal como excipiente de vacunas, según informa la Agencia Española del Medicamento.

En el relato argumental la Sala señala que del conjunto normativo que se ocupa de regular las vacunaciones (Ley 14/1986, Ley 25/1990, Real Decreto 767/1993, Real Decreto 2236/1993 y Real Decreto 711/2002) se desprende que el alcance de la potestad de autorización se efectúa en un contexto en el que no hay plena certeza acerca de la eficacia del medicamento, es decir, se autoriza el medicamento en un marco de "incertidumbre científica", presidida por el principio de precaución. Esto es así por cuanto toda autorización de medicamentos se basa en un juicio de ponderación riesgo/beneficio, de ahí que se hable también de riesgos en desarrollo, lo que da sentido a las potestades ejercitadas, que pueden ser de autorización, revalidación, modificación, suspensión y revocación.

Ahora bien, que con esa incertidumbre se autorice un medicamento no implica necesariamente la existencia de un funcionamiento anormal del ejercicio de la potestad de autorización, antes bien es un funcionamiento normal o regular, pues la incertidumbre es consustancial a dicha actividad, tal como lo demuestra la constante invocación al "estado de la ciencia" y porque, además, el medicamento hasta ese momento sólo ha sido experimentado. Tanto es así que la posible responsabilidad de la Administración

autorizante queda neutralizada por la invocación al estado de la ciencia que contempla el artículo 141.1 de la Ley 30/1992, como motivo de exención que actúa a modo de fuerza mayor, lo que no se prevé respecto del fabricante. Añadiendo que a pesar de ello esa incertidumbre científica no exime por entero de responsabilidad, pues queda equilibrada mediante el deber de informar, lo que se satisface con la ficha técnica y el prospecto, documentos que deben informar de las contraindicaciones, precauciones, etc.

Y para prevenir los llamados riesgos en desarrollo, una vez autorizado el medicamento queda sujeto a revalidaciones quinquenales y a la actividad constante de la farmacovigilancia, que identifica, cuantifica, evalúa y previene los riesgos asociados al uso de los medicamentos, comprometiendo a la Administración, a los facultativos y al titular de la autorización de la detección de las reacciones adversas conocidas. Por ello, la aparición de resultados adversos no implica que estemos ante un medicamento defectuoso ni ante un daño antijurídico resarcible por la Administración. La decisión de retirar un medicamento o, como en el caso de autos, que en virtud del principio de precaución se aconseje prescindir de uno de sus componentes, en este caso el thiomersal en la vacunas, no implica per se un anómalo ejercicio de la potestad de autorización, ni de sus revalidaciones. Lo irregular aparecería si esa retirada evidenciase que hubo una inadecuada evaluación del medicamento, o si la retirada se hizo con retraso debido a una inadecuada farmacovigilancia, o si hubiese existido una errónea calificación de la reacción adversa.

Inciendo en que una medida basada en el principio de precaución –retirada de medicamentos– tiene el ingrediente propicio para generar alarma pero no da pie por sí misma para que se la tenga como causa de un daño resarcible, sin embargo, ante una situación de riesgo grave lo normal y regular es que se adopte una medida precautoria. Una cosa es que por aplicación del principio de precaución se restrinja y retire el thiomersal de las vacunas, y otra bien distinta es que el thiomersal sea la causa del autismo.

Por todo ello, el Tribunal falla que, como es carga del demandante probar que la Administración no actuó conforme a los datos y evidencias científicas en ese momento disponibles y, por tanto, no debió autorizar o debió retirar el thiomersal como componente de las vacunas, y, en el caso de autos, la parte demandante basa sus pretensiones en meras probabilidades y en análisis online que carecen de valor probatorio, se procede a la desestimación del recurso.

3. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

La SAN dirige sus argumentos fundamentales hacia la constatación de la regularidad o no del ejercicio de la potestad de intervención del personal sanitario en materia de autorización de medicamentos, manifestando que el ejercicio de dicha potestad y su alcance se efectúa en un contexto de “incertidumbre científica” presidida por el principio de precaución.

Y aunque este principio no está recogido de forma expresa en la normativa sanitaria, sí puede ser extraído tácita e implícitamente de algunos preceptos de la Ley General de Sanidad (LGS), que contempla amplias potestades de cara a la imposición de limitaciones preventivas en actividades que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud (artículo 24 LGS), admitiendo la adopción de medidas cuando exista o se sospeche razonablemente un riesgo inminente y extraordinario para la salud (artículo 26 LGS). En el sector específico que nos ocupa, el medicamento, las Agencias Española y Europea, encargadas de velar y de proteger la seguridad antes y después de su comercialización, son las llamadas a supervisar, hacer un seguimiento de la relación riesgo-beneficio, actualizar los prospectos y la ficha técnica, revisar la autorización de comercialización, o retirarlo del mercado.

La filosofía de la normativa farmacéutica es reforzar y racionalizar el sistema de farmacovigilancia para proteger la salud pública. Pero sigue sin contemplarse la responsabilidad de las agencias reguladoras por sus acciones y omisiones en materia de autorizaciones de comercialización de los medicamentos. Son los laboratorios farmacéuticos los responsables de los efectos secundarios de los medicamentos, aunque éstos hayan sido autorizados por las correspondientes agencias reguladoras. Las autoridades sanitarias no asumen las consecuencias de su actuación, a pesar de ser las autoridades competentes y las responsables de la comercialización del medicamento en cuestión.

De esta forma, parece establecerse una ilógica alternativa entre el procedimiento previo de autorización y el posterior sistema de farmacovigilancia, cuando se debería apostar por un procedimiento exhaustivo y riguroso que se anticipe a los daños, no dando lugar a que éstos se produzcan, como ocurre ante una alerta del sistema de farmacovigilancia. Sin dejar de reconocer que, por muy exhaustivo y riguroso que sea el procedimiento previo de autorización, nunca llegará a ofrecer una total seguridad de que un

La SAN (...) [manifiesta] que el ejercicio de dicha potestad [de intervención del personal sanitario en materia de autorización de medicamentos] y su alcance se efectúa en un contexto de “incertidumbre científica” presidida por el principio de precaución

medicamento no provocará efectos adversos, especialmente en el caso de medicamentos de alta tecnología, dado el desconocimiento inicial del que parten los científicos.

Ante esta incertidumbre se configura un sistema de corresponsabilidad en la prevención, vigilancia y respuesta frente al riesgo del medicamento, erigiéndose el empresario en el actor decisivo de cara a la adopción de medidas de salvaguarda con el fin de neutralizar el riesgo tan pronto como se presente. El titular de una autorización de comercialización de un medicamento no podrá invocar ninguna protección específica de sus intereses. La responsabilidad objetiva del fabricante se acrecienta a la propia de la Administración, que está amparada ante los daños producidos por hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción del daño (artículo 141.1 de la Ley 30/1992). Frente a ello, los empresarios estarán obligados a responder de todos los defectos que presenten sus productos, aunque no hubieran podido preverse con anterioridad atendiendo al estado de la técnica. En el caso concreto de los medicamentos, los sujetos responsables no podrán invocar como causa de exoneración el estado de los conocimientos científicos y técnicos si éstos no permitían apreciar la existencia del defecto en el momento de su puesta en circulación (artículo 140.3 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias).

La responsabilidad objetiva del fabricante [de medicamentos] se acrecienta a la propia de la Administración, que está amparada ante los daños producidos por hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción del daño

efectos. Cuando la relación causa-efecto no haya podido demostrarse científicamente de forma excluyente, es necesario tomar medidas que implican actuar a pesar de la incertidumbre, orientar la responsabilidad y la seguridad hacia quienes hayan creado el riesgo, analizar las alternativas posibles y utilizar métodos de

De todas formas el conocimiento científico comporta, en muchas ocasiones, cierta incertidumbre que impide asegurar que una determinada actividad o producto, potencialmente peligroso, no causará daño mientras se desarrollan los estudios pertinentes sobre sus

participación en la toma de decisiones. Se invoca en estos casos el principio de precaución, que permite reaccionar ante un posible peligro para la salud en el caso de que la evaluación científica y objetiva no admita una determinación completa del riesgo con suficiente certeza e impide la distribución de productos que puedan entrañar un peligro para la salud, e incluso proceder a su retirada del mercado. Ante actividades que representan una amenaza o daño para la salud humana, deberán adoptarse las medidas de precaución necesarias.

No obstante, la puesta en práctica de medidas preventivas de choque puede conllevar fuertes pérdidas para quienes las padecen. El coste social de adoptar medidas de precaución podría llegar a ser muy elevado si el impacto sobre la salud resultara ser menor del esperado. Por ello se deberá aplicar el principio de precaución siempre que exista una buena base para considerar que una acción implementada de manera anticipada, a un coste comparativamente bajo, puede evitar un daño posterior mucho más costoso o la aparición de efectos irreversibles. Requiere el principio de precaución que se disponga de una evidencia de riesgo. Sin embargo, su implementación cuenta con cierta complejidad y su aplicación no está exenta de algunos problemas, sobre todo, a la hora de especificar cuantitativamente las medidas de precaución a adoptar, así como determinar el momento idóneo para aplicarlas. Es necesario por ello que el principio de precaución se integre en otras normas y principios, al tratarse de una regla incompleta que no puede ser considerada de forma aislada.

La retirada de un medicamento, o prescindir de uno de sus componentes, no implica un anómalo ejercicio de la potestad de autorización del medicamento. Lo irregular sería si la retirada evidenciase que hubo una inadecuada evaluación del medicamento o si se hizo con retraso debido a una incorrecta farmacovigilancia o una indebida calificación de la reacción adversa. Una medida basada en el principio de precaución no da pie por sí misma para que se tenga como causa de un daño resarcible, pues, ante una situación de riesgo, lo normal y regular es adoptar medidas precautorias.

Aunque la responsabilidad de la Administración autorizante queda neutralizada por la invocación al "estado de la ciencia" a que hace referencia el artículo 141.1 de la Ley 30/1992, como causa de exención de la responsabilidad, la incertidumbre científica no la exime de su deber de informar, supervisar y ser garante del ciclo completo del medicamento, como máxima autoridad sanitaria. Sin olvidar la obligación que le incumbe de aclarar, revisar y actualizar las fichas técnicas y los, en muchos casos, ilegibles prospectos, documentos que hacen referencia a las posibles contraindicaciones, interacciones medicamentosas y efectos secundarios de los medicamentos, así como las precauciones a adoptar.

Del Tribunal Constitucional

Pleno del Tribunal Constitucional. Extinción de la relación laboral de una profesora de religión católica por contraer matrimonio civil con divorciado. Ponderación de la libertad religiosa y de otros derechos en el caso

Gemma Burkhardt Pérez
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Almería

IDENTIFICACION DE LA RESOLUCION JUDICIAL:
Sentencia 51/2011, de 14 de abril, del Pleno del Tribunal Constitucional, resolutoria del recurso de amparo avogado núm. 3338-2002. Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Aragón Reyes. Voto particular del Excmo. Sr. D. Pablo Pérez Tremps.

La sentencia objeto de comentario resuelve el recurso de amparo planteado por un profesor cuya relación laboral con la Administración educativa finaliza por la concurrencia de una circunstancia de índole personal, cual es la contracción de matrimonio civil con persona divorciada. Planteada en estos términos, la cuestión presenta *prima facie* apariencia de contravención de la legalidad ordinaria y de los derechos fundamentales que la Constitución (en adelante, CE) y el ordenamiento jurídico reconocen a todo sujeto de una relación de trabajo, y conduciría *ope legis* a la nulidad de la decisión administrativa. Pero vayamos por partes.

1. ANTECEDENTES DE HECHO

La sentencia de amparo constitucional dimana de la sentencia de 23 de abril de 2002 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el recurso de suplicación núm. 486-2002, que había confirmado la sentencia de 13 de diciembre de 2001 del Juzgado de lo Social núm. 3 de Almería en autos por despido núm. 881-2001. Tanto la resolución judicial de instancia como la de suplicación declaran la extinción de la relación laboral de una profesora de religión católica por el transcurso del plazo de vigencia pactado (art. 49.1 del Estatuto de los Trabajadores –en adelante, ET–), desestimando la pretensión de la actora, R.G., de que la finalización de su contrato laboral fuera declarada como despido nulo por lesión de sus derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a no sufrir discriminación por circunstancias de índole personal (art. 14 CE), en aplicación del artículo 55.5 ET, que establece que

“será nulo el despido que tenga por móvil alguna de las causas de discriminación prohibidas en la Constitución o en la Ley, o bien se produzca con violación de derechos fundamentales y libertades públicas del trabajador”.

La actora, R.G., contratada por la Administración educativa para impartir clases de religión en centros escolares sostenidos con fondos públicos, venía prestando servicios ininterrumpidamente desde el curso escolar 1994/1995, renovándose su relación de trabajo con carácter anual. Este tracto se ve interrumpido al ser conocido el hecho de que la docente había contraído matrimonio civil con persona divorciada en septiembre del año 2000, lo que motivó la no renovación de su contrato a partir del curso 2001/2002. A tal efecto el delegado diocesano comunicó el 8 de junio de 2001 al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la relación de profesores de religión de enseñanza primaria que, habiendo prestado servicios como tales en el curso escolar 2000/2001, no eran propuestos para el siguiente curso, relación en la que figuraba la actora, R.G. De conformidad con dicha propuesta el Ministerio no suscribió contrato de trabajo con aquélla para la prestación de servicios como profesora de religión para el curso 2001/2002.

La sentencia objeto de comentario resuelve el recurso de amparo planteado por un profesor (de religión católica) cuya relación laboral con la Administración educativa finaliza por [...] la contracción de matrimonio civil con persona divorciada

Resulta necesario en este punto precisar algunas cuestiones sobre el régimen de acceso y permanencia en el empleo público de los profesores de religión en los centros sostenidos con fondos públicos, que presenta singularidades objetivas dado que en su configuración participa de modo decisivo la autoridad eclesiástica, en virtud del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, firmado en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979 (Boletín Oficial del Estado número 300, de 15 de diciembre de 1979), cuyo artículo III establece que *“en los niveles educativos a los que se refiere el artículo anterior¹, la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esta*

¹ Se refiere a los niveles de Educación Preescolar, de Educación General Básica (EGB) y de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y Grados de Formación Profesional correspondientes a los alumnos de las mismas edades.

enseñanza. Con antelación suficiente, el Ordinario diocesano comunicará los nombres de los Profesores y personas que sean consideradas competentes para dicha enseñanza". Este elemento determina que, si bien el contrato resulta formalizado por la autoridad de la Administración educativa competente y se aproxima en cuanto a su contenido y régimen ordinario al general del personal docente, su propia existencia depende de la decisión del Ordinario diocesano, al que el Concordato reconoce la función de selección del personal, mediante la identificación de los candidatos aptos para la docencia de religión católica (la denominada "declaración eclesial de idoneidad", habilitación docente creada por la Conferencia Episcopal Española) y la propuesta de candidatos cursada a la Administración educativa. La naturaleza objetivamente especial de esta relación de trabajo viene dada así mismo por su carácter temporal, pues su duración es de un curso académico renovable por igual periodo, y por la matriz ideológica de la prestación del servicio, que implica la aceptación y el ejercicio del credo de la iglesia católica y una relación fiduciaria entre el proponente y el candidato propuesto. Sobre estas cuestiones se pronuncia la sentencia comentada, que reitera la doctrina establecida en la Sentencia 38/2007 del Tribunal Constitucional, sobre la que posteriormente volveremos.

El Pleno del Tribunal Constitucional avoca la competencia para conocer de este recurso de amparo (art. 10.1n de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional –en adelante, LOTC–) y emite sentencia estimatoria de la pretensión de la actora en los términos que hemos de analizar en el presente comentario. Interesan la denegación del amparo el Abogado del Estado, el Letrado de la Junta de Andalucía y la representación procesal del Obispado de Almería. El Ministerio Fiscal, por su parte, solicita el otorgamiento del amparo por lesión de la libertad ideológica de la recurrente (art. 16.1 CE).

2. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE EN AMPARO

En la demanda de amparo se alega, en primer lugar, que la sentencia dictada en suplicación vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) porque incurre en incongruencia omisiva, al no dar respuesta a las cuestiones planteadas en el recurso, esto es, si la propuesta diocesana es susceptible de control jurisdiccional y si dicha propuesta, contraria a la renovación del contrato de trabajo de la recurrente, vulneró los derechos fundamentales de la misma (arts. 14 y 18.1 CE) y, en consecuencia, procede declarar como despido nulo la no renovación del contrato. Se alega en segundo lugar que, de conformidad con los requisitos de admisibilidad establecidos en el art.

44 de la LOTC, es imputable de modo directo tanto a la sentencia de instancia como a la de suplicación la vulneración de derechos constitucionales de la recurrente, en concreto el derecho a la igualdad y a no sufrir trato discriminatorio (art. 14 CE) y el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), al fundar sus respectivos y coincidentes fallos en la consideración de que la propuesta del Ordinario diocesano es inmune al control jurisdiccional de los órganos judiciales del Estado. Sostiene la demandante que la libertad religiosa en la que se enmarca la facultad eclesial de propuesta de los profesores de religión, garantizada por el art. 16.1 CE, no es un derecho absoluto o incondicionado sino que se encuentra supeditado al respeto del resto de los derechos fundamentales, por lo que dicha propuesta puede ser lesiva de tales derechos, y como tal se considera.

3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

La sentencia rechaza el primero de los motivos del recurso de amparo, relativo a la alegada incongruencia omisiva de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia como causa de indefensión (art. 24.1 CE), y señala que su concurrencia hubiera supuesto el óbice procesal de falta de agotamiento de la vía judicial previa, exigido por los arts. 44.1a) y 50.1a) LOTC, al no haberse instado el incidente de nulidad de actuaciones previsto, a la sazón, en el art. 240.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), regulación actualmente incluida en el art. 241 LOPJ, según la modificación operada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. El Tribunal entiende que hubo plena congruencia entre la pretensión de la actora –que la extinción de la relación de trabajo fuera declarada judicialmente como despido nulo– y el contenido del fallo judicial que la desestima, y que parte de la premisa de la naturaleza temporal del contrato de trabajo. No pudiendo calificarse como generador de indefensión el hecho de que la Sala no entrara en el enjuiciamiento, por entenderlas ajenas a la pretensión ejercitada, de las cuestiones relativas a si la propuesta del Ordinario diocesano es controlable jurisdiccionalmente y a si la concreta propuesta de no renovación de su contrato, fundada en la contracción de matrimonio civil por la actora con persona divorciada, fue constitutiva de desconocimiento o menoscabo de sus derechos fundamentales.

En cuanto al segundo de los motivos del recurso, y partiendo de la aceptación del relato de hechos probados en la instancia y confirmados en suplicación, el Tribunal acomete el examen de la cuestión sustantiva de si las sentencias recurridas, que validan la decisión del Ordinario diocesano, han vulnerado derechos fundamentales de la actora. Frente a la

En virtud del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales [...] “[...] la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esta enseñanza”

argumentación sostenida por los órganos judiciales, que condujo a declarar la extinción del contrato por transcurso del plazo pactado (art. 49 ET), sin espacio para consideraciones adicionales sobre eventuales lesiones de derechos, el Tribunal afirma que “(...) debe constatarse que la desestimación de la demanda de despido de la recurrente por falta de acción aparece ligada a la cuestión de fondo que se plantea en la demanda de amparo, como aparecía ligada igualmente en su demanda de despido y en las propias respuestas dadas a la misma en las Sentencias de la jurisdicción social” (fundamento jurídico –en adelante, FJ– 3).

Desde esta perspectiva axiológica y con base en la doctrina contenida en la Sentencia, también del Pleno del Tribunal Constitucional 38/2007, de 15 de febrero², el Tribunal revisa críticamente la argumentación de la sentencia de instancia, resolución que niega que esta especie de decisiones eclesíásticas pueda vulnerar los derechos fundamentales y laborales de los profesores de religión afectados, señalando en su fundamento jurídico sexto que una conclusión de este tipo parte “del presupuesto constitucionalmente inadmisibles de que tales decisiones del ordinario diocesano vinculan a la Administración educativa y no son susceptibles de revisión por los Jueces y Tribunales españoles”. En la misma línea disiente de la fundamentación de la sentencia de suplicación, que omitió todo pronunciamiento sobre las peticiones de la actora sobre el control judicial de la decisión eclesíástica –aceptada por la autoridad administrativa– y sobre la lesividad de dicho acto para sus derechos constitucionales, por considerarlas ajenas al motivo del recurso. Y concluye el argumento afirmando que las sentencias impugnadas “(...) se han abstenido de ponderar los diversos

derechos fundamentales en juego, limitándose a enjuiciar el conflicto planteado desde una perspectiva de estricta legalidad, insuficiente para satisfacer las exigencias constitucionales de ponderación de los derechos fundamentales en conflicto” (FJ 6).

Y en este plano de valoración de los derechos fundamentales en juego, el Tribunal sienta su argumentación sobre la doctrina contenida en la referida Sentencia del Tribunal Constitucional –en adelante, STC– 38/2007³, que exponemos a continuación:

“La indiscutida competencia de la autoridad eclesíástica para efectuar la propuesta (positiva o negativa) de contratación de profesores de religión católica no sólo encuentra justificación legal en el Concordato, como norma internacional integrada en el ordenamiento jurídico español por virtud del art. 96 CE, y en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, sino que integra el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 16.1 CE), entendido en su vertiente externa y colectiva. Como ya se declaró en SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 340/1993, de 16 de noviembre, el principio de neutralidad religiosa del Estado previsto en el art. 16.3 CE, ‘veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales’ y constituye ‘garantía de su separación’. Dimanando del mismo la exigencia de que sean las confesiones religiosas con las que se hayan establecido relaciones de cooperación las que gocen, sin injerencias del poder público, de la facultad de definir el contenido de la enseñanza religiosa a impartir

² Esta sentencia consideró insostenible la tesis de la inmunidad jurisdiccional de las decisiones de la autoridad eclesíástica adoptadas en el marco del artículo III del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979 entre España y la Santa Sede (FJ 7).

³ Esta sentencia había resuelto la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a los párrafos primero y segundo del art. III del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, así como respecto del párrafo primero de la disposición adicional segunda de la ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), en la redacción dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

y de la competencia para el juicio de idoneidad de las personas que hayan de impartir la enseñanza sobre el mismo, si bien ‘dentro de la observancia (...) de los derechos fundamentales y libertades públicas y del sistema de valores y principios constitucionales’ (STC 38/2007, FJ 9). La Constitución permite que el juicio de idoneidad se extienda, más allá de la capacidad para la transmisión del conocimiento respectivo, a extremos de la propia conducta reveladores de la profesión efectiva de la fe, ‘instrumento que las iglesias pueden considerar legítimamente irrenunciable’ (*ibidem*), sin que esta exigencia vulnere los derechos individuales de los docentes a la libertad religiosa y a no declarar sobre su credo, que sólo se verían afectados en la medida necesaria para hacerlos compatibles con la vertiente colectiva de la libertad religiosa y con el derecho reconocido a los padres en el art. 27.3 CE (FJ 12)”.

Sobre esta base el Tribunal se ocupa de definir los límites de la facultad de propuesta, como acto constitutivo de la ulterior resolución administrativa, recordando que ningún derecho reconocido en la Constitución es absoluto, “pues en todo caso han de operar las exigencias inexcusables de indemnidad del orden constitucional de valores y principios cifrado en la cláusula del orden público constitucional” (STC 51/2011, FJ 4). A tal efecto recuerda la plenitud jurisdiccional de los Jueces y Tribunales en el orden civil al referir que “no cabe, por lo tanto, aceptar que los efectos civiles de una decisión eclesiástica puedan resultar inmunes a la tutela jurisdiccional de los órganos del Estado” (SSTC 1/1981, 6/1997, FJ 6 y 38/2007, FJ 7). El control se proyecta, en primer término, sobre la legalidad de la decisión de la Administración educativa, que habrá de celebrar los contratos con los candidatos propuestos por el Ordinario y, dentro de los propuestos, en condiciones de igualdad y con respeto a los principios de mérito y capacidad, exigiendo el Tribunal Constitucional que la Administración entre en el análisis de las razones de la falta de designación de una determinada persona por la autoridad eclesiástica⁴. El examen judicial alcanza en segundo término a determinar si la motivación de la propuesta diocesana es estrictamente religiosa o moral o si, por el contrario, se basa en motivos ajenos al derecho fundamental de libertad religiosa y no amparados por éste. El órgano judicial, finalmente, abordará la ponderación de los derechos fundamentales en conflicto para fijar, en el caso concreto, la modulación que el derecho de libertad religiosa pueda ocasionar en los derechos fundamentales de los trabajadores en su relación de trabajo.

⁴ Nos remitimos para una consideración más extensa a la última parte de este comentario, en el que se relata el voto particular, proyectado sobre este elemento de la sentencia.

Y señala en su FJ 12 que “(...) debemos advertir que la renuncia por parte de los órganos judiciales a realizar la debida y requerida ponderación entre los derechos fundamentales en conflicto de los profesores de religión con el derecho de libertad religiosa de la autoridad eclesiástica, o una ponderación inadecuada a las circunstancias del caso, supone *per se* una vulneración de aquellos derechos” (FJ 12).

Atendiendo al hecho de que las sentencias impugnadas han limitado su actividad de control a la actuación de la Administración educativa, el Tribunal Constitucional procede a la ponderación de los derechos en conflicto, como procedimiento lógico que le permite dilucidar si la decisión del Obispado de Almería de no proponer a la demandante de amparo como profesora de religión católica para el curso escolar 2001/2002 encuentra cobertura en la libertad religiosa de la Iglesia Católica (art. 16.1 CE) y en el principio de neutralidad religiosa del Estado (art. 16.3 CE) o si, por el contrario, vulnera los derechos de la demandante de amparo a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) en conexión con su derecho a contraer matrimonio en la forma y condiciones establecidas en la ley (art. 32 CE), y asimismo en relación con su derecho a no sufrir discriminación por razón de sus circunstancias personales (art. 14 CE), y su derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE).

El Pleno del Tribunal considera que la circunstancia de hecho que motiva la propuesta diocesana de no renovación obedece a criterios estrictamente religiosos, como lo es la discordancia de la conducta de la actora con los postulados religiosos de la Iglesia Católica en relación con el matrimonio, inseparable del sacramento (canon 1.055 § 2 del Código de Derecho Canónico), de modo tal que resulta amparada por la libertad religiosa del Obispado (art. 16.1 CE).

Esto sentado, y en aplicación de la doctrina previamente expuesta, procede a la ponderación de los diversos derechos en conflicto para determinar en qué medida dicha libertad religiosa modula los derechos de la docente, singularmente habida cuenta de que la vinculación laboral de los profesores de religión y moral católica lo es con las Administraciones educativas titulares de centros docentes mediante un contrato laboral, sin perjuicio de la facultad de propuesta del diocesano del lugar (FJ 11).

Y concluye en el sentido de que la libertad reconocida a la Iglesia Católica por el art. 16.1 CE, ejercida rectamente mediante una propuesta fundada en criterios de estricta índole religiosa y moral, carece de fuerza prevalente sobre los derechos de la demandante en su relación laboral como profesora de religión, aduciendo que la circunstancia de haber contraído



El Tribunal se ocupa de definir los límites de la facultad de propuesta, como acto constitutivo de la ulterior resolución administrativa, recordando que ningún derecho reconocido en la Constitución es absoluto

El Tribunal Constitucional procede a la ponderación de los derechos en conflicto, como procedimiento lógico que le permite dilucidar si la decisión del Obispado de Almería [...] encuentra cobertura en la libertad religiosa de la Iglesia Católica (art. 16.1 CE) y en el principio de neutralidad religiosa del Estado (art. 16.3 CE) o si, por el contrario, vulnera los derechos de la demandante de amparo a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) [...] y su derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE)

El Pleno emite sentencia estimatoria del amparo solicitado, ordenado la retroacción de las actuaciones judiciales [...] para que sea dictado un nuevo fallo conforme a la ponderación establecida entre los derechos fundamentales en conflicto

matrimonio civil con persona divorciada no guarda relación con la actividad docente desempeñada por la actora, actividad que en modo alguno se vio afectada en la transmisión de sus contenidos religiosos, sino que constituye el ejercicio legítimo de su derecho a contraer matrimonio en la forma legalmente establecida (art. 32.1 CE), restringido a la esfera de su intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE). De modo tal que la motivación de la decisión del Obispado de Almería de no proponer a la actora como profesora de religión para el siguiente curso por haber contraído matrimonio sin ajustarse a las normas de Derecho Canónico no justifica por sí sola la inidoneidad sobrevenida de la demandante para impartir docencia de religión y moral católicas.

Como resultado de esta argumentación el Pleno emite sentencia estimatoria del amparo solicitado, ordenado la retroacción de las actuaciones judiciales al momento anterior al dictado de la sentencia del Juzgado de lo Social, para que sea dictado un nuevo fallo conforme a la ponderación establecida entre los derechos fundamentales en conflicto.

3.1. Voto particular

Mención singular merece el voto particular formulado por el Magistrado Pérez Tremps, con el que mostramos nuestro acuerdo, quien, compartiendo el razonamiento del Tribunal en orden a la valoración de los derechos en conflicto, disiente del fallo del Pleno en lo relativo al acto de los poderes públicos presuntamente lesivo de los derechos fundamentales y determinante de la vía procesal de acceso al amparo constitucional que, en el caso, considera que debió ser la resolución administrativa y no las sentencias judiciales. La selección de dicha vía (art. 43 LOTC) hubiera determinado que el fallo ordenara la nulidad tanto de

las resoluciones judiciales como de la decisión de la Administración educativa, colocando sobre el tejado de la Administración la ponderación de derechos a que queda obligado el poder judicial.

4. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

Nos merece un juicio bifronte la comentada Sentencia 51/2001 del Alto Tribunal pues, junto a la corrección del proceso dialéctico por el que introduce la lógica de los derechos fundamentales en el seno de la citada relación de trabajo, entendemos que efectúa una sobrevaloración de los derechos de la actora que, no se olvide, se insertan en el marco de una relación laboral determinada por el contexto religioso en que nace y se presta, el propio de la Iglesia Católica, cuyo derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 16.1 CE) resulta, a la luz de esta resolución, comprometido en su ejercicio, con el riesgo de poder desvirtuar el principio de neutralidad ideológica del Estado.

NOTICIAS NORMATIVAS

Estado

Resolución de 14 de mayo de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012, por el que se establecen medidas en relación con la aplicación del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la AGE y sus Organismos Autónomos

El Acuerdo del Consejo de Ministros supone la suspensión temporal del apartado 17 del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, que regula un nuevo procedimiento de elección de órganos de representación colectiva de personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la AGE y sus OO.AA. La medida no implica limitación alguna en los derechos de representación colectiva contenidos en el Estatuto de los Trabajadores. Se trata de evitar, en este momento de crisis, los importantes costes derivados de un procedimiento electoral que ha venido a instrumentarse en desarrollo de dicho acuerdo y que, por tanto, nunca antes había sido aplicado. BOE 15 Mayo 2012, núm. 116, pág. 35417. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/05/15/> [Ir a norma](#)

Comunidades Autónomas

Baleares

Orden del Consejero de Administraciones Públicas de 30 de abril de 2012, por la que se aprueba la relación de funciones de los puestos de trabajo del personal funcionario de la Consejería de Administraciones Públicas y de la EBAP

Se aprueban las funciones de los puestos de trabajo de la Consejería de Administraciones Públicas, así como de los puestos de trabajo de la Escuela Balear de Administración Pública (EBAP). La descripción se considera como una relación sucinta, de manera que las funciones enumeradas no tienen carácter exhaustivo ni excluyente. BOIB 8 Mayo 2012, núm. 65, <http://www.caib.es/boib/index.do?lang=es> [Ir a norma](#)

Decreto 31/2012, de 13 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Escuela Balear de Administraciones Públicas

Se aprueban los Estatutos de la Escuela Balear de Administración Pública que regulan el régimen jurídico y la organización de la escuela, se establecen las funciones, los objetivos y la estructura orgánica de dirección y de gestión de la Escuela, con la distribución de las competencias que corresponden a cada órgano superior. Asimismo, también se regulan el funcionamiento de la Escuela. BO. Islas Baleares, núm. 54 de 17 Abril 2012, <http://www.caib.es/boib/interior.do> [Ir a norma](#)

Resolución del Consejero de Administraciones Públicas mediante la cual se fijan los criterios y pautas para formalizar la integración del personal funcionario en los cuerpos y escalas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Se aprueban criterios y las pautas para formalizar la integración en los cuerpos, escalas y especialidades de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de Personal funcionario que se integra en las escalas de nueva creación, o bien funcionario procedente de transferencias de competencias a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, o bien funcionario de otras administraciones que accedió de manera definitiva a puestos de trabajo de la Administración autonómica mediante convocatorias de provisión antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007. BO. Islas Baleares, núm. 55 de 19 Abril 2012, http://www.caib.es/boib/interior.do?lang=es&p_numero=2012055 [Ir a norma](#)

Cantabria

Orden PRE/15/2012, de 20 de abril, por la que se regula el procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación

La Orden establece el procedimiento y los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. Se consideran vías no formales de formación los procesos formativos no conducentes a acreditaciones oficiales. Se entiende por procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales el conjunto de actuaciones dirigidas a evaluar y reconocer estas competencias adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. BOC de 10 de mayo de 2012, núm. 90, <http://boc.cantabria.es/boces/ver-Boletin.do?dia=10&mes=5&anio=2012> . [Ir a norma](#)

Castilla-La Mancha

Decreto 69/2012, de 29/03/2012, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Mediante este decreto se establece el marco general para la mejora de la calidad de los servicios prestados por la Junta de Comunidades y sus organismos públicos vinculados. La gestión de las competencias de calidad reguladas en este decreto se encomienda a dos órganos colegiados, la Comisión de la Administración Electrónica y Simplificación de Trámites Administrativos, y la Comisión de Simplificación y Actualización de Procedimientos. DOCM 3 Abril 2012, núm. 68, <http://docm.jccm.es/portal-docm/cambiarBoletin.do?fecha=20120403> [Ir a norma](#)

Castilla-León

Decreto 16/2012, de 19 de abril, de modificación del Decreto 3/2011, de 20 de enero, por el que se fijan las cantidades retributivas para el año 2011 del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

Se da una nueva redacción al art. 13 del Decreto 3/2011, de 20 de enero, con respecto a normas específicas para la Jornada de Dedicación Especial. Así, con efectos económicos de 1 de abril de 2012, se adaptan las retribuciones a percibir por la realización de la jornada de dedicación especial del personal bajo régimen funcional y personal eventual, que preste sus servicios en la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y su Organismos Autónomos. BOCL 20 Abril 2012. <http://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=20/04/2012>. [Ir a norma](#)

Cataluña

Resolución ENS/864/2012, de 8 de mayo, sobre el procedimiento de reducción de dos horas de actividades complementarias semanales de presencia en el centro para el personal funcionario docente

Establece un procedimiento para la reducción de dos horas de actividades complementarias semanales de presencia en el centro para el personal funcionario docente que tenga entre 55 y 58 años y de reducción de dos horas semanales lectivas para el personal funcionario docente que tenga entre 59 y 64 años, y otras condiciones específicas del horario semanal para este personal. DOGC 14 Mayo 2012, núm. 6127. Pag. 24520. <http://www20.gencat.cat>. [Ir a norma](#)

Extremadura

Resolución de 12 de abril de 2012, por la que se da publicidad [...] a actuaciones contempladas en el Código Ético de Conducta de los miembros del Consejo de Extremadura y en las medidas de transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público [...]

La norma contempla distintas actuaciones relacionadas con la transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público. Cabe citar, la publicación en la página web de la Junta de Extremadura de las retribuciones netas por el desempeño de los cargos públicos, correspondientes al año 2011. También se determina el perfil de uso de los medios de telecomunicación e informáticos, según necesidades de los departamentos de la Junta de Extremadura o, por ejemplo, la publicación en la web oficial del consumo producido en 2011 en medios de telecomunicación e informáticos distribuidos por Consejerías y entidades del sector público regional dependientes. También se elevará a la Asamblea de Extremadura un Informe sobre el grado de cumplimiento de los principios éticos y de conducta, desde marzo de 2011 a la fecha actual. DOE 19 de Abril 2012, núm 75, <http://doe.juntaex.es/ultimosdoe/mostrardoe.php?fecha=20120419> [Ir a norma](#)

Galicia

Decreto 119/2012, de 3 de mayo, por el que se regulan las retribuciones y percepciones económicas aplicables a los órganos de gobierno o dirección y al personal directivo de las entidades del sector público autonómico

El decreto proporciona un marco de principios y criterios objetivos para adecuar los conceptos retributivos y las percepciones económicas que resulten aplicables en el sector público autonómico al personal incluido en el ámbito de aplicación de la norma. Fija criterios para la clasificación en grupos de las entidades instrumentales, así como los criterios para la clasificación en niveles de los puestos de dirección, fijándose cuantías máximas que pueden corresponder a los puestos. Se regula también el procedimiento para la determinación de los grupos y niveles, proporcionando un tratamiento uniforme para el sector público autonómico. Por otra banda, el decreto transpone a la normativa gallega los principios y criterios del sector público estatal en materia de indemnizaciones por extinción de las relaciones de la función directiva. DOG 7 Mayo 2012, núm. 86, http://www.xunta.es/dog/Publicados/2012/20120507/AnuncioCA01-040512-0003_es.html [Ir a norma](#)

Orden de 8 de mayo de 2012 por la que se regula el contenido, uso y acceso al expediente personal electrónico de los profesionales del sistema público de salud de Galicia

Regular el contenido, uso, acceso y efectos de la información recogida en el expediente personal electrónico (Expedient-e) de los profesionales del sistema público de salud de Galicia. La Oficina Virtual del Profesional (Fides) constituirá la plataforma de acceso al expediente personal electrónico, a través de la web corporativa del Servicio Gallego de Salud. DOG 15 Mayo 2012, núm. 92, http://www.xunta.es/dog/Publicados/2012/20120515/AnuncioG0164-080512-0003_es.html [Ir a norma](#)

Resolución de 24 de abril de 2012, de la D. G. de la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 20 de abril de 2012 por el que se autoriza la superación de uno de los límites [...], de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas [...]

Se autoriza, por razón de especial interés para el servicio, la superación del límite previsto en el artículo 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, en cuanto a la cantidad total percibida, para poder autorizar la compatibilidad al personal al servicio de la Administración y de entidades del sector público autonómico, con la actividad de profesor universitario asociado de dedicación no superior a la de tiempo parcial y con duración determinada. DOG de 3 Mayo 2012, núm 84, http://www.xunta.es/dog/Publicados/2012/20120503/AnuncioG0164-270412-0006_es.html [Ir a norma](#)

Orden de 4 de abril de 2012 por la que se aprueba la Carta de servicios de la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP)

Se aprueba la Carta de servicios de la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP), una vez obtenido el reconocimiento del nivel de calidad y el distintivo correspondiente marcado en los requisitos del Decreto 117/2008, de 22 de mayo. DOG de 11 Abril 2012, núm. 69, http://www.xunta.es/diario-oficial-galicia/mostrarContenido.do?method=detalleHome&fecha=20120524&ruta=%2Fsrv%2Fwww%2Fdoga%2FPublicados%2F2012%2F20120524%2FIndice98_gl.html [Ir a norma](#)

Madrid

Decreto 57/2012, de 29 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2012

Dentro de las limitaciones derivadas de la tasa de reposición de efectivos fijada por la normativa básica estatal, la presente Oferta de Empleo Público incluye las plazas del personal funcionario docente dotadas presupuestariamente, cuya provisión se considera inaplazable y que no pueden ser cubiertas con los efectivos de personal existentes. En concreto, se contempla un total de 190 plazas para el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, Grupo A, Subgrupo A1. BOCM de 2 de abril de 2012, núm. 79, pág. 17. http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=Boletin/Page/BOCM_home. [Ir a norma](#)

Murcia

Decreto 58/2012, de 27 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal

Regula el ejercicio de las competencias que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene atribuidas en relación con el personal funcionario con habilitación de carácter estatal que preste servicios en las Entidades Locales de la región y respecto de los puestos a ellos reservados en las Entidades Locales de esta Región. La Consejería competente en materia de Régimen Local ejercerá las funciones relativas al personal funcionario con habilitación de carácter estatal que se derivan de esta norma y la DA 2ª del EBEP, sin perjuicio de las funciones contempladas y expresamente asignadas en este Decreto a la Consejería competente en materia de Función Pública. BORM de 2 de Mayo de 2012, núm. 100, <http://www.borm.es/borm/vista/principal/inicio.jsf> [Ir a norma](#)

País Vasco

Decreto Foral 14/2012, de 2 de abril, sobre estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Foral y Función Pública

Este decreto foral establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Foral y Función Pública. Se introducen diferencias respecto a la anterior estructura del departamento, de las que se pueden destacar las siguientes atribuciones, por la necesidad de racionalizar y simplificar, como la asignación a la Dirección General de Régimen Jurídico del Registro de Actividades y el Registro de Bienes y de Intereses del sector público foral. Además, esta Dirección General asume el apoyo técnico y administrativo al Tribunal Administrativo Foral de Recursos Contractuales; la gestión del Registro Especial de Bienes Patrimoniales de miembros de las Corporaciones Locales de Gipuzkoa, y el Boletín Oficial de Gipuzkoa. Por su parte, la Imprenta Foral pasa a integrarse en la Dirección General de Modernización y Servicios. Por otro lado, el Servicio de Formación desaparece como tal y se integra en el Servicio de Función Pública. B.O. de Gipuzkoa de 13 de Abril, núm. 70, pag 12 <https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2012/04/13/c1203409.htm>. [Ir a norma](#)

Valencia

Decreto 68/2012, de 4 de mayo, del Consell, por el que se modifica el Decreto 175/2006, de 24 de noviembre, del Consell, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración del Consell

Se modifica con esta norma un decreto de 2006 del Consell, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio de la administración del Consell. Afectan a cuestiones como el cómputo anual de la jornada, disposiciones comunes a las reducciones de jornada o el horario de trabajo del personal o recuperación de horas, entre otras cuestiones. DO Comunidad Valenciana de 7 Mayo 2012. http://www.docv.gva.es/portal/index_es.html [Ir a norma](#)

ACTIVIDADES

Sector Público



LA DIRECCIÓN GENERAL DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, GALARDONADA POR LA ONU

La Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Reino de España ha obtenido un segundo lugar en el Premio de la Naciones Unidas al Servicio Público, edición 2012, en la categoría de “Mejorando la prestación de los servicios públicos”, con el proyecto titulado “Acceso electrónico completo de los ciudadanos a los servicios públicos en la Administración del Estado”. Con este galardón se reconoce el esfuerzo de toda la Administración General del Estado para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos.

El Premio al Servicio Público, de prestigio internacional, se otorga por Las Naciones Unidas, mediante concurso de convocatoria anual, cuyo objeto es recompensar las contribuciones creativas de las instituciones del servicio público de los distintos países del mundo para la mejora de la eficiencia de la Administración Pública. Dicho de forma más específica, se persigue innovar la gobernanza; recompensar la excelencia en el sector público; motivar a los funcionarios públicos para promover la innovación; mejorar la profesionalidad en la Administración Pública, elevar la imagen de servicio público, aumentar la confianza en el Gobierno; y recoger y difundir, para su posible aplicación, las prácticas que han tenido éxito

Pueden participar las organizaciones, agencias y equivalentes de todos los niveles del sector público, así como sociedades público-privadas y organizaciones o empresas privadas que presten servicios públicos.

Para nivelar el diferente grado de desarrollo de los distintos países, este premio se otorga según una distribución geográfica de cinco regiones: África, Asia-Pacífico, Europa y Norteamérica, América Latina y el Caribe, y Asia Occidental.

Además, no se acepta la “auto-nominación”, es decir, cada candidatura debe ser presentada por una institución distinta a la participante.

El Premio al Servicio Público se compone de cinco categorías, en cada una de las cuales se detallan los criterios que han de reunir las propuestas presentadas:

Categoría 1: “Promoviendo la prevención y lucha contra la corrupción en la Administración Pública”

Criterios:

- Promueve la transparencia.
- Promueve la rendición de cuentas.
- Promueve la capacidad de respuesta.
- Promueve la integridad y las medidas para prevenir el abuso o mal uso del poder público.
- Promueve la innovación en la gestión de las finanzas públicas.
- Transforma la Administración.
- Introduce un nuevo concepto.

Categoría 2: “Mejorando la prestación de los servicios públicos”

Criterios:

- Mejora la eficiencia.
- Presta servicios públicos de alta calidad.
- Incorpora la opinión de la ciudadanía.
- Mejora el acceso y promueve la equidad.
- Promueve alianzas.
- Transforma la Administración.
- Introduce un nuevo concepto.

Categoría 3: “Mejorando la participación ciudadana en los procesos de decisiones públicas a través de mecanismos innovadores”

Criterios:

- Mejora la capacidad de respuesta del Gobierno.
- Promueve la participación a través de nuevos mecanismos institucionales.
- Facilita la “e-participación”.
- Transforma la Administración.
- Introduce un nuevo concepto.

Categoría 4: “Mejorando la gestión del conocimiento en el sector público”

Criterios:

- Apoya y desarrolla las políticas de gestión del conocimiento, las instituciones y los sistemas para el desarrollo.

- Mejora el desempeño organizacional a través de una mayor comunicación y colaboración entre los departamentos gubernamentales y entre los funcionarios.
- Mejora las habilidades de recursos humanos y la productividad.
- Mejora las políticas públicas y la formulación e implementación de estrategias.
- Promueve un mejor flujo de comunicación entre el Gobierno y la ciudadanía y mejora la transparencia, la rendición de cuentas y la prestación de servicios públicos.
- Transforma la Administración.
- Introduce un nuevo concepto.

Categoría 5: “Promoviendo el enfoque de género en la provisión de servicios públicos”

Criterios:

- Provee la alta calidad en el suministro de servicios a las mujeres.
- Promoción de la rendición de cuentas en el suministro de servicios para las mujeres.
- Promoción de la transparencia en el suministro de servicios para las mujeres.
- Promoción de la sensibilidad hacia las necesidades de las mujeres.
- Promoción de la paridad de género en el suministro de servicios.
- Transformación de la Administración.
- Introducción de un nuevo concepto para la participación de las mujeres en el diseño de políticas.
- Promueve la participación a través de nuevos mecanismos institucionales.

La División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo (DPADM) califica y preselecciona las candidaturas recibidas.

Los candidatos preseleccionados son posteriormente examinados por el Comité Evaluador del Premio al Servicio Público, integrado por miembros del Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas. Tras la debida evaluación, este Comité aconseja al Secretario General sobre quiénes son los merecedores del premio.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021334.pdf>

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan047329.pdf>

<http://www.unpan.org/cepa.asp>

En la edición de este año 2012, se ha producido un récord tanto en el número de candidaturas presentadas, que, entre todas las categorías, ha sumado 471, lo que ha supuesto un aumento del 58% respecto a las candidaturas recibidas en 2011; como en el número de Estados participantes, que ha pasado de 57 en 2011 a 73 en 2012, doblando así la participación de 39 estados en 2008.

Este hecho conlleva que España y en concreto sus Administraciones Públicas estén doblemente de enhorabuena. Primero, por haber sido galardonadas en 4 de las 5 categorías existentes y, segundo, por haberlo conseguido compitiendo con un número elevado de participantes.

Así, los premios que la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha otorgado a España han sido:

- Primer premio en la 3ª categoría (“Mejorando la participación ciudadana en los procesos de decisiones públicas a través de mecanismos innovadores”) para el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco por el proyecto “En vivienda, todas las opiniones cuentan”, que recoge una novedosa apuesta por la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas de vivienda.
- Primer premio a la Diputación de Barcelona en la 4ª categoría (“Mejorando la gestión del conocimiento en el sector público”) por el proyecto “Sistema de Información Territorial de la Red de Espacios Libres”, un proyecto destinado a la obtención, estructuración, análisis y valoración de la información sobre el suelo no urbanizable que da soporte a las políticas de la Administración local sobre los espacios libres, de forma que se haga compatible el desarrollo socioeconómico del territorio con la pervivencia de los sistemas naturales.
- Segundo premio en la 2ª categoría (“Mejorando la prestación de los servicios públicos”), con el proyecto titulado “Acceso electrónico completo de los ciudadanos a los servicios públicos en la Administración del Estado”, presentado por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Se premia el esfuerzo de toda la Administración General del Estado al hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos.
- Segundo premio al Ayuntamiento de Bilbao en la 5ª categoría (“Promoviendo el enfoque de género en la provisión de servicios públicos”), con la iniciativa “Bilbao, tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres”, que demuestra la excelente capacidad en el servicio de atención a las mujeres que sufren violencia de género.

Los galardonados recibirán el premio en Nueva York en junio, en el marco de unas jornadas de la ONU que se celebrarán entre los días 25 y 28 de este mes para analizar y debatir la contribución del sector público a la buena gobernanza. Estas jornadas estarán dirigidas por el Presidente de la ONU y en ellas participarán altos mandatarios y representantes de numerosas instituciones y entidades de todo el mundo.

Rehabilitación de la sede del INAP en Alcalá de Henares





Obras de rehabilitación de la Manzana Fundacional Cisneriana de Alcalá de Henares, en las que se ubica la sede del INAP de Alcalá de Henares

Desde el año 2010 se han realizado obras de rehabilitación de la Manzana Fundacional Cisneriana de Alcalá de Henares (Madrid), enclavada en la plaza de San Diego. La zona objeto de esta actuación, que financia íntegramente el Ministerio de Fomento, alberga dependencias de la Universidad de Alcalá y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que desarrolla actividades docentes en la segunda planta del edificio.

El proyecto, la fase II, se redactó como continuación de la fase I del Plan Integral de Recuperación de la Manzana, redactado en el año 2000 y cuyas obras se llevaron a cabo en el año 2007, interviniendo en el Patio Trilingüe y en el Paraninfo.

La ciudad de Alcalá de Henares, sede prelatia de Toledo, se convirtió en el símbolo de las ideas reformadoras del cardenal Cisneros (1436-1517). La creación de su Universidad constituyó el mejor factor de transformación de su parcelario y estructura urbana. La ciudad se acondicionó para los nuevos usos docentes, reorganizando su centro y transformando sensiblemente alguno de sus barrios tradicionales.

La fundación de la Universidad de Alcalá fue la que el cardenal Cisneros siguió con más empeño, convirtiéndose la ciudad en símbolo de las ideas reformadoras del cardenal. Allí impulsó la construcción del Colegio Mayor de San Ildefonso, matriz de la institución universitaria, dos colegios gramáticos, cuatro colegios de artistas, el Colegio Trilingüe, además del

Rehabilitación de la sede del INAP en Alcalá de Henares

colegio-convento de San Pedro y San Pablo para religiosos de su orden, el hospital universitario de San Lucas, la imprenta y un gran número de viviendas para maestros, estudiantes y servidores de la Universidad.

De todo este conjunto, el edificio más singular por sus dimensiones e interés artístico es el Colegio Mayor, que ocupa la parcela más extensa del barrio académico. De tipología diferente a los colegios mayores de las universidades tradicionales, constaba de dos claustros con arquerías que, en sentido longitudinal, limitaban a un patio al que daban las dependencias administrativas, oficinas y almacenes. Completaban el conjunto, en sentido ortogonal al eje de composición de los patios, la Capilla de San Ildefonso y el Paraninfo o Teatro Escolástico, situado en la crujía occidental del segundo claustro, denominado entonces colegio nuevo.

La fachada del Colegio Mayor de San Ildefonso (construida entre 1541 y 1553) es la obra maestra de Rodrigo Gil de Hontañón (1500-1573). Muchos son los ejemplos que hacen de esta fachada una de las muestras más armónicas y proporcionadas de la arquitectura española del siglo XVI. Su famosa fachada no es la simple decoración de una superficie plana, sino que sugiere la articulación volumétrica del interior del edificio; en ella, la ornamentación nerviosa y dinámica alterna con silencios murales amplísimos, medidos musicalmente. Colaboraron con Rodrigo Gil en esta obra su aparejador Pedro de la Cotera y un grupo de entalladores, entre los que destaca Claudio de Arciniega, que labró parte de la decoración del cuerpo principal.

No sólo hubo de acondicionar la ciudad para los nuevos usos docentes, sino que se tuvo que crear todo un sector académico en el este de la ciudad, configurando, en conjunto, un modelo de ciudad cuya estructura y funcionamiento permanecieron inalterables hasta mediados del siglo XIX. A partir de ese siglo, la Manzana Fundacional sufrió un periodo de decadencia y abandono que fue uno de los motivos que justificó que, en 1998, la UNESCO declarara la Universidad y el Casco Histórico de Alcalá de Henares como Patrimonio Mundial.



Fachada del Colegio Mayor de San Ildefonso



Patio de Santo Tomás de Villanueva

Las actuaciones de la fase II del Plan Integral de Recuperación de la Manzana contemplan una serie de acciones sobre el conjunto de los patios que conforman el complejo arquitectónico que, por centralización de instalaciones y usos, precisaban de un proyecto unitario que frenase su deterioro. La obra se centra en la restauración del conjunto, en la eliminación de patologías, en la dotación de instalaciones adecuadas a la normativa vigente y al uso del edificio, así como en la mejora de la accesibilidad a personas de movilidad reducida. Las zonas de actuación, en las que se tratan tanto los espacios construidos como los patios y jardines son el Colegio Mayor de San Ildefonso, con el Patio y Claustro de Santo Tomás de Villanueva, el Patio de Filósofos, el Patio de las lenguas y la Capilla de San Ildefonso, que alberga la tumba del cardenal Cisneros.

Las obras que actualmente se encuentran en ejecución fueron adjudicadas a la empresa CYM YAÑEZ, S.A. y el importe total de adjudicación ascendió a 3.801.499,00 €.

Las obras están siguiendo el proyecto de ejecución inicial y su proyecto modificado nº 1. La Oficina de Gestión de Infraestructuras y Mantenimiento de la Universidad de Alcalá ha redactado un segundo proyecto modificado de las obras, el cual acaba de ser presentado ante el Ministerio de Fomento para su aprobación. Los dos proyectos modificados, cuya justificación ha sido la necesidad de recuperar estructuras descubiertas durante los trabajos de arqueología en el subsuelo (un aljibe, un horno y la cimentación de antiguas construcciones adosadas a las existentes) y la necesidad de recuperar elementos históricos, arquitectónicos y decorativos de la construcción original de la Capilla de San Ildefonso (el nivel original del solado, el enterramiento de Divino Vallés —médico de Felipe II— y restos de pintura mural de tipología mudéjar) no han supuesto un incremento económico

con respecto al presupuesto inicial de las obras.

El Acta de Inicio se suscribió el 25 de marzo de 2010, siendo el plazo de ejecución inicialmente previsto de veintidós meses. Este plazo se amplió a veinticuatro meses cuando se suscribió la primera modificación del contrato de obras. Está prevista una nueva ampliación de tres meses cuando se apruebe el segundo proyecto modificado. Con independencia de lo anterior, las obras no han sido paralizadas en ningún momento y marchan a buen ritmo.

BIBLIOGRAFÍA

Esta información se ha elaborado gracias a la nota remitida al INAP, en marzo de 2012, por parte de la SG de Arquitectura y Edificación –DG de Arquitectura, Vivienda y Suelo– SE de Infraestructuras, Transporte y Vivienda –Ministerio de Fomento. También se ha empleado una nota elaborada en enero de 2010 por la Universidad de Alcalá de Henares sobre las obras de rehabilitación.

- CASTILLO, Miguel Ángel, Renacimiento y manierismo en España, Historia del Arte, Historia 16, 1989.
- NIETO ALCAIDE, Víctor Manuel, El arte del Renacimiento, Editorial Historia 16, 1996.
- Historia del Arte, Edición Salvat, 1972, tomo 6, El Renacimiento en España.



Corredor de la segunda planta del edificio donde se ubican las dependencias del INAP

FASE II DEL PROYECTO DE OBRAS DE REHABILITACIÓN DE LA MANZANA FUNDACIONAL CISNERIANA DE ALCALÁ DE HENARES (MADRID)

COLEGIO MAYOR DE SAN ILDEFONSO

- Intervención arqueológica.
- Recuperación integral de todos sus espacios funcionales.
- Estratigrafía y restauración de la piedra tallada de la fachada con sus veladuras.
- Estratigrafía y restauración de columnas, capiteles, basas y arquerías del patio.
- Estratigrafía y restauración de paramentos, carpinterías y barandillas del patio.
- Restauración de las cubiertas.
- Racionalización de las instalaciones.

PATIO DE FILÓSOFOS

- Restauración y retacado de las fachadas.

CAPILLA DE SAN ILDEFONSO

- Intervención arqueológica.
- Estratigrafía y restauración de las yeserías.
- Restauración de los artesonados mudéjares.
- Restauración del sepulcro de Cisneros, renacentista de mármol de Carrara.
- Restauración petrológica de la fachada.
- Restauración de los solados interiores y lápidas funerarias originales.
- Recuperación de la cripta. Tumbas de Antonio de Nebrija y Pedro Ciruelo, primer Rector.
- Restauración de las cubiertas.
- Racionalización de instalaciones.

PATIO DE LAS LENGUAS

- Intervención arqueológica.
- Lectura estratigráfica y recuperación de los muros de la capilla
- Restauración y reorganización de los solados y la jardinería.



Novedades de Formación

Actividades programadas

- En colaboración con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, el INAP organiza en Santander, del 23 al 25 de julio, el seminario "Hacia una colaboración interinstitucional más eficiente: la eliminación de duplicidades en el estado autonómico".

- El 28 de mayo se inauguraron los Cursos Selectivos del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado (ingreso libre) y del Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado (ingreso libre y promoción interna). Los cursos selectivos, que finalizarán el 6 de julio, han sido diseñados como un período de aprendizaje que pretende proporcionar una formación adecuada al trabajo que realizan los funcionarios de los citados Cuerpos.

- Durante el mes de junio, el INAP tiene previsto realizar una amplia oferta de actividades formativas, con cursos destinados a personal directivo y predirectivo que comprenderán, entre otras materias, la evaluación del desempeño, las políticas públicas, la gestión

- También en junio se realizará la convocatoria para la oferta formativa del Plan de idiomas, el Plan de Administración electrónica y materias generales (A2-C2) del segundo semestre de 2012.

- Despega en 2012 la colaboración INAP-CCN (Centro Criptológico Nacional) para la formación en materia de Seguridad de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas siguiendo las líneas marcadas por el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

Planificación estratégica en el INAP

En este mes de mayo se han iniciado las tareas para la elaboración de un plan estratégico general en el Instituto, cuyo diseño se prevé finalizar en el próximo junio.

Para su desarrollo se cuenta con la participación y el apoyo de todos los Subdirectores Generales y Jefes de los Departamentos del INAP y el asesoramiento de Benito Ramos Ramos y Consuelo Sánchez Naranjo, del Gabinete del Secretario de Estado de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y con amplia experiencia en la elaboración de planes estratégicos.

Con esta iniciativa el Instituto se adelanta a la obligación que establecerá la futura Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que, en el artículo 4.2 del texto de su anteproyecto, establece que las Administraciones Públicas españolas "publicarán los planes y programas anuales y plurianuales

en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento deberá ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración".



Imagen de uno de los cursos impartidos en las aulas de la sede de la calle Atocha del INAP, Madrid

de equipos eficaces, las políticas europeas y la ética pública.

Selección de personal

Desarrollo de los procesos selectivos de la Oferta de Empleo Público 2011

En el ámbito de la selección de personal, continúan los trabajos de los Tribunales del Subgrupo A1 en el desarrollo de la Oferta de Empleo Público 2011.

En el proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, se están celebrando las lecturas del tercer ejercicio de la fase de oposición, que se prolongarán hasta el viernes 8 de junio.

Por lo que se refiere al proceso selectivo para el ingreso libre y acceso por promoción interna al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, se están desarrollando las lecturas del cuarto y último ejercicio de la fase de oposición, cuya finalización está prevista para el jueves 28 de junio.

En el caso de los procesos selectivos gestionados directamente por la Comisión Permanente de Selección (CPS), a lo largo del mes de abril se han publicado en el Boletín Oficial del Estado las Órdenes Ministeriales con los candidatos que han superado las fases de oposición y de concurso-oposición en los procesos selectivos para el ingreso libre en los Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado y de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado, y para el acceso mediante promoción interna en los Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado, de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado, General Administrativo de la Administración del Estado y General Auxiliar de la Administración del Estado.

Con la publicación de las correspondientes Órdenes Ministeriales, la CPS ha concluido sus trabajos en lo que se refiere a la ejecución de la Oferta de Empleo Público 2011.

A partir de la publicación de la Orden TAP/1368/2011, de 19 de mayo, por la que se convocan procesos selectivos para el ingreso o el acceso en Cuerpos de la Administración General del Estado y se encarga su realización a la Comisión Permanente de Selección (BOE número 125, del 26 de mayo de 2011), la CPS se ha encargado de la gestión de seis procesos selectivos en los que han participado 13.269 candidatos.



ACTIVIDADES DEL INAP

BIBLIOTECA DEL INAP

Relación de las últimas incorporaciones al catálogo general

FUNCIÓN PÚBLICA

Sciences Administratives, vol. 77, nº 1, p. 191-211.

MONOGRAFÍAS

ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS y MAESO SECO, Luis F (Coord). *La alta dirección pública: análisis y propuestas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

MALHEY, BRUNO. "Les emplois fonctionnels de direction". En: *Les Cahiers de la Fonction Publique*, nº 310, p. 21-24.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, EVA M^a. "Confluencia de normas y principios en el régimen jurídico del PDI funcionario y laboral". En: *Revista de Derecho Administrativo*, 51, p. 7-34.

ARTÍCULOS

ALKADRY, MOHAMAD G. "Covert Pay Discrimination: How Authority Predicts Pay Differences between Women and Men". En: *Public Administration Review*, vol.71, nº.5, p. 740-750.

PÉREZ MONGUIÓ, JOSÉ MARÍA. "Deberes de los altos cargos andaluces en ejercicio". En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, 80, p. 115-146.

"PERSONNELS militaires et civils de la Défense". En: *Les Cahiers de la Fonction Publique*, nº 315, p. 48.

BOLTAINA BOSCH, XAVIER. "Funcionarios públicos: jubilación, prórroga después de los 65 años. En: *La Administración Práctica*, año CXXIII, cuad. nº 9, p. 760-765.

QUESADA LUMBRERAS, JAVIER E."Retroactividad de las normas versus derechos adquiridos : a propósito del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público". En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, 80, p. 147-180.

HOUSTON, DAVID J." Implications of Occupational Locus and Focus for Public Service Motivation: Attitudes Toward Work Motives across Nations". En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 5, p. 761-771.

RAADSCHELDERS, JOS C. N. "The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology". En: *Public Administration Review*, vol.71, nº 6, p. 916-924.

KIM, JUNGIN. "Family-Friendly Human Resource Policy: Is It Still Working in the Public Sector?" En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 5, p. 728-739.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. "Función Pública". En: *Revista de Derecho Administrativo*, 54, p. 201-214.

KOTZÉ, MARTINA. "Differences in emotional intelligence between effective and ineffective leaders in the public sector: an empirical study". En: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 77, nº 2, p. 379-396.

- "Función pública". En: *Revista de Derecho Administrativo*, 53, p. 217-230.

LIU, BANG-CHENG. "Does the Love of Money Moderate the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction? The Case of Chinese Professionals in the Public Sector". En: *Public Administration Review*, vol.71, nº 5, p. 718-727.

- "Función pública". En: *Revista de Derecho Administrativo*, 52, p. 205-220.

- "Función Pública". En: *Revista de Derecho Administrativo*, 51, p. 199-208.

- "How well can public service motivation connect with occupational intention?" En: *Revue Internationale des*

SAVIGNAC, JEAN-CHARLES. "La mobilité dans la fonction

publique". En: *Les Cahiers de la Fonction Publique*, nº 310, p. 5-7.

WALKER, RICHARD M. "Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad?" En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 5, p. 707-717.

REFORMA ADMINISTRATIVA

MONOGRAFÍAS

CUNILL GRAU, NURIA; JULIO CÉSAR FERNÁNDEZ TORO, JULIO CÉSAR Y ARENILLA SÁEZ, MANUEL (Coord). *Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. Caracas: CLAD, 2011.

ARTÍCULOS

BELLAMY, CHRISTINE. "Information-sharing dilemmas in public services: using frameworks from risk management". En: *Policy and Politics*, vol. 38, nº 3, p. 465-481.

CASINO RUBIO, MIGUEL. "Organización administrativa". En: *Revista de Derecho Administrativo*, nº 54, p. 123-150.

FRENCH, P. EDWARD. "Enhancing the Legitimacy of Local Government Pandemic Influenza Planning through Transparency and Public Engagement". En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 2, p. 253-264.

HOWELL-MORONEY, MICHAEL E. "Waste in the Sewer: The Collapse of Accountability and Transparency in Public Finance in Jefferson County, Alabama". En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 2, p. 232-242.

PARK, HEUNGSIK. "The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction". En: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77, nº 2, p. 254-274.

TORRADO SANCHO, JULIÁN. "La revisión del modelo de gestión pública : efectos de la reposición del ámbito privado en el marco jurídico público". En: *Revista de Derecho UNED*, nº 8, p. 513-547.

GESTIÓN ADMINISTRATIVA

ARTÍCULOS

CONNAUGHTON, BERNADETTE. "Minding" the Minister: Conceptualising the Role of the Special Adviser in Ireland". En: *Administration*, Vol. 58, nº 1, p. 55-75.

FITZPATRICK, JODY. "A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future". En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 6, p. 821-830.

"INTERGOVERNMENTAL Management Symposium". En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 2, p. 158-202.

LEE, YOUNG-JOO. "More Similarities or More Differences? Comparing Public and Nonprofit Managers. Job Motivations". En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 1, p. 45-56.

WRIGHT, BRADLEY E. "Public Administration as an Interdisciplinary Field: Assessing Its Relationship with the Fields of Law, Management, and Political Science". En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 1, p. 96-101.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULOS

DOMÍNGUEZ MARTÍN, MÓNICA. "Actos administrativos y procedimiento de las administraciones públicas". En: *Revista de Derecho Administrativo*, nº 54, p. 107-118.

- "Actos administrativos y procedimiento de las administraciones públicas". *Revista de Derecho Administrativo*, nº 53, p. 141-154.
- "Actos administrativos y procedimiento de las administraciones públicas". *Revista de Derecho Administrativo*, nº 52, p. 125-134.
- "Actos administrativos y procedimiento de las administraciones públicas". *Revista de Derecho Administrativo*, nº 51, p. 129-136.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

ARTÍCULOS

ANDREWS, RHYS. "The impact of modernisation on fire authority performance: an empirical evaluation". En: *Policy and Politics*, vol. 38, nº 4, p. 599-617.

GANAPATI, SUKUMAR. "Uses of Public Participation Geographic Information Systems Applications in EGovernment". En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº 3, p. 425-434.

KRISTINA JASKYTE. "Predictors of Administrative and Technological Innovations in Nonprofit Organizations". En:

Public Administration Review, vol. 71, nº. 1, p. 77-86.

LEE, CHUNG-PIN. "Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective (pages 444.454)". En: *Public Administration Review*, vol. 71, nº. 3, p. 435-443.

LUBBERS, JEFFREY. "A Survey of Federal Agency Rulemakers' Attitudes About e-Rulemaking". En: *Administrative Law Review*, vol. 62, nº. 2, p. 451-486.

TAYLOR, JOHN. "How do public bodies respond to freedom of information legislation? Administration, modernisation and democratization". En: *Policy and Politics*, vol. 38, nº. 1, p. 119-134.

ADMINISTRACIÓN LOCAL

ARTÍCULOS

BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS. "Descentralización, autonomía y entidades de ámbito territorial inferior al municipal". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 312, p. 47-80.

CANDELA TALAVERO, JOSÉ ENRIQUE. "La representación política en la administración local : la participación de los concejales". En: *Revista de Estudios Locales*, nº 143, p. 16-30.

COSULICH, MATTEO. "La legislazione delle Regioni ordinarie in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità : quale possibile influenza sulle modalità di selezione della classe politica regionale?" En: *Le Regioni*, año XXXIX, nº 1, p. 109-143.

FONT, JOAN. "The qualities of local participation : the explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer". En: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, nº 5, p. 932-948.

GRACIA RETORTILLO, RICARD. "La autonomía local en Alemania a los dos siglos de su nacimiento". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 312, p. 9-46.

IMPACT of public sector reform on gender equality in Ireland: A case study of Cork City Council, The". En: *Administration*, vol. 59, nº 1, p. 39-68.

LAGUNA DE PAZ, JOSÉ CARLOS. "La autorización administrativa en el ámbito local". En: *Revista de Estudios Locales*, nº 142, p. 20-34.

MESSINEO, DONATO. "I poteri di indirizzo e controllo del

Governo sulle attività internazionali delle Regioni". *Le Regioni*, año XXXIX, nº 1, p. 11-56.

OWEN P. KEEGAN. "A Response to the Report of the Local Government Efficiency Review Group". En: *Administration*, vol. 59, nº 1, p. 1-22.

"RESOLUCIONES y comunicaciones : compromiso con el gasto, gestión transparente y garantía de servicios". En: *Carta Local*, nº 240, p. 18-25.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

MONOGRAFÍAS

MIR MAYOR, SANDRA. *La casta autonómica: la delirante España de los chiringuitos locales*. 2ª ed. Madrid: La Esfera de los Libros, 2012.

ARTÍCULOS

GUAZZAROTI, ANDREA. "Potestà concorrente e principi innovativi regionali : il caso dell'urbanistica perequativa". En: *LE REGIONI*, año XXXIX, nº 4, p. 659-681.

REAL ALCALÁ, J. ALBERTO DEL. "La teoría del Estado de F. Meinecke: modelos de Estado moderno según las doctrinas "Staatsnation" y "Kulturturnation". En: *Revista de Estudios Políticos*, nº 154, p. 177-210.

RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, MANUEL A. "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 312, p. 127-179.

REFORMA JUDICIAL

ARTÍCULOS

ARMIJO, ENRIQUE. "Politics, Rulemaking, and Judicial Review: A Response to Professor Watts". En: *Administrative Law Review*, vol. 62, nº 2, p. 573-582.

INAP

Boletín de Función Pública



Número 9, mayo de 2012