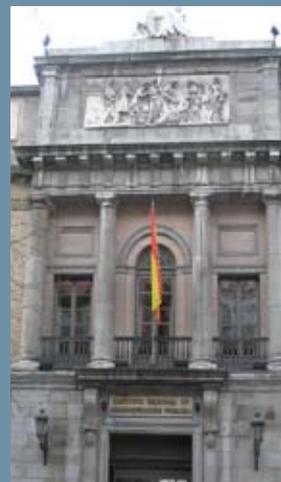


BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA del **INAP**



DESTACAMOS EN ESTE NÚMERO:

- EL PROTOCOLO DE LA A.G.E. EN MATERIA DE ACOSO LABORAL
por JOSÉ MARÍA CASTILLO LÓPEZ
- 25 AÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA EN LA UNIÓN EUROPEA
JORNADAS CELEBRADAS EN EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA DE CHILE

Número 4, JULIO DE 2011



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOLETÍN
DE FUNCIÓN PÚBLICA
del **INAP**

PUBLICA:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
NIPO: 852-11-013-7

REDACCIÓN:

DIRECTOR:

ÁNGEL MANUEL MORENO MOLINA

JEFE DE PROYECTO:

CARLOS ADIEGO SAMPER

EQUIPO DE REDACCIÓN:

EUGENIA BELLVER MOREIRA
ANA FERNÁNDEZ FÉLIX
PABLO LÓPEZ AGUDO
ROCÍO MARTÍN REPOLLER
TOMÁS MANUEL SOLANA GÁZQUEZ

DISEÑO GRÁFICO:

CENTRO DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES DEL INAP

FECHA DE PUBLICACIÓN: 14 DE JULIO DE 2011

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

Presentación del *Boletín*, por el Director del INAP

El Boletín de Función Pública pretende simplemente ser un cauce de información, documentación y puesta al día sobre el empleo público, desde una perspectiva predominantemente jurídica que no excluye el ángulo gerencial. El “empleo público” del que aquí se habla no se circunscribe al de una determinada administración pública territorial (como pueda ser la del Estado), sino que —en su dimensión objetiva— se entiende en una concepción amplia, pues se interesa por experiencias de cualquier administración española y aun del extranjero. Desde el punto de vista subjetivo, empero, su ángulo analítico es reducido, pues orilla voluntariamente el análisis de cuestiones atinentes a cuerpos, escalas o conjuntos de funcionarios dotados de un régimen singular y especial (personal estatutario de la Sanidad, fuerzas y cuerpos de seguridad, personal militar, etc.). El Boletín se concentra, pues, en lo que podríamos denominar la función pública general.

El segundo de los modestos propósitos que persigue esta Newsletter es cabalmente difundir las actividades de este Instituto Nacional de Administración Pública, en los diferentes campos de su actividad (selección, formación, publicaciones, etc.).

Este boletín periódico tiene una estructura fija. Principia con un artículo de fondo, en el que, a modo de corto ensayo, se analiza algún aspecto del empleo público, desde un ángulo jurídico o de gestión de recursos humanos. Siguen luego las novedades normativas, con la referencia de leyes y reglamentos del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia. La “crónica de los tribunales” ofrece una selección de sentencias, debidamente comentadas por cualificados expertos, en los ámbitos de lo contencioso-administrativo y de lo social, del Tribunal Supremo y de otros tribunales. El “Panorama de la función pública” da noticia de experiencias de interés en el área de personal y de formación de empleados públicos en España y en otros países, con especial atención a los países hermanos de América. Finalmente, las “Noticias del INAP” proporcionan conocimiento de las principales actividades que este ya septuagenario aunque permanentemente revigorizado organismo lleva a cabo, así como de las convocatorias de más interés en materia de selección y formación.

Angel Manuel Moreno Molina

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. ARTÍCULO DE FONDO | 5 |
| El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral | 5 |
| José María Castillo López | |
| Subdirector General de Relaciones Laborales de la D. G. de la Función Pública | |
| 25 años de la Administración española en la Unión Europea: | 13 |
| Balance y perspectivas | |
| Jornadas para empleados públicos y especialistas celebradas en el INAP | |
| 2. NOTICIAS NORMATIVAS | 20 |
| 2.1. <i>Legislación estatal</i> | 20 |
| 2.2. <i>Legislación autonómica</i> | 22 |
| 2.3. <i>Normativa local</i> | 25 |
| 3. CRÓNICA DE LOS TRIBUNALES | 26 |
| 3.1. <i>Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)</i> | 26 |
| 3.1.1. Premios de jubilación anticipada de los empleados públicos locales | |
| María José Gómez-Millán Herencia | |
| Profesora de Derecho del Trabajo.Univ. Pablo de Olavide, Sevilla | |
| 3.2. <i>De la Audiencia Nacional (Sala de lo Social)</i> | 35 |
| 3.2.1. Anulación de la Resolución de servicios mínimos ferroviarios | |
| Rafael Andrés León Cavero | |
| Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional | |
| 3.3. <i>Del Tribunal de Justicia de la U.E.</i> | 41 |
| 3.3.1. Efecto retroactivo del pago de los trienios correspondientes a los servicios previos prestados como funcionario interino | |
| Ana Belén San Martín Ontoria | |
| Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional | |
| 3.4. <i>Del Tribunal Constitucional</i> | 46 |
| 3.4.1. La modificación del convenio colectivo por decreto-ley | |
| Equipo de redacción del Boletín | |

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 4. PANORAMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA | 50 |
| 4.1. <i>Experiencias autonómicas y locales</i> | |
| 4.1.1. <i>La nueva carrera profesional en la administración pública asturiana</i> | 50 |
| 4.2. <i>Experiencias del extranjero</i> | |
| 4.2.1. <i>Unión Europea. La reforma de la Función Pública francesa (Parte II), por J. Cantero</i> | 53 |
| 4.2.2. <i>Iberoamérica. El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile</i> | 67 |
| 5. LA CONSULTA DEL MES | 72 |
| 5. <i>Consulta del mes</i> | |
| La incapacidad temporal sobrevenida en la suscripción del contrato de trabajo del personal laboral fijo de la Administración General del Estado | |
| 6. NOTICIAS DEL INAP | 74 |
| 6.1. <i>Actividades formativas</i> | 74 |
| 6.2. <i>Selección de personal</i> | 75 |
| 6.3. <i>Actividades de cooperación internacional</i> | 77 |
| 6.4. <i>Publicaciones y estudios</i> | 78 |
| 6.4.1. <i>Presentación del último núm. de "Documentación Administrativa"</i> | 80 |
| 6.5. <i>Incorporaciones al catálogo de la biblioteca</i> | 82 |

Destacamos en este número

José María Castillo, Subdirector General de Relaciones Laborales en la Dirección General de la Función Pública e Inspector de Trabajo, comenta el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la AGE sobre el “Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la AGE”, aprobado por Resolución de la Secretaria de Estado para la Administración Pública del pasado 5 de mayo, cuyo objetivo principal es la prevención de la aparición de este tipo de conductas en nuestra administración.

También en primer plano destacamos las Jornadas Conmemorativas del 25 aniversario del ingreso de España en la Unión Europea, que se celebraron en el INAP los días 20 y 21 de junio, en las que participaron ponentes como Manuel Marín, ex vicepresidente de la Comisión Europea, los catedráticos de derecho administrativo José Antonio Moreno Molina, Ricardo Alonso García o Luciano Parejo, el Jefe de la Unidad de Cooperación Policial Internacional y alto cargo de Europol, Francisco Aranda, y otros altos funcionarios, y que fueron clausuradas por el Vicepresidente del Gobierno de Política Territorial, Manuel Chaves.

En el apartado de Noticias del INAP se reseña la presentación del número monográfico de Documentación Administrativa dedicado a los desafíos de la AGE para el siglo XXI, acto que se celebró el día 22 de junio, coincidiendo con el Día Internacional de la Administración Pública establecido por la ONU, y al que asistieron el director de la publicación, Luciano Parejo, la coordinadora del monográfico, Julia Marchena, y buena parte de los autores de los artículos que componen este interesante número de la revista.

También son de destacar en este número 4 de nuestro Boletín de Función Pública los artículos dedicados a las reformas en curso en la función pública francesa (la segunda parte del extenso y enjundioso trabajo sobre el asunto elaborado por la profesora Josefa Cantero) y a la alta dirección pública profesional de la República de Chile, o la reseña del recién aprobado sistema de carrera profesional y evaluación del desempeño del Principado de Asturias.

1. Artículo de fondo

El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral

Por José María Castillo López
Subdirector General de Relaciones
Laborales de la Dirección General de la
Función Pública

Con fecha 1 de junio de 2011, el BOE publica la Resolución de 5 de mayo de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba el Acuerdo de 6 de abril de 2011, de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado (A.G.E.) sobre el “Protocolo de actuación frente al Acoso Laboral en la Administración General del Estado”.

1.- INTRODUCCIÓN

¿Qué es el acoso laboral y por qué un protocolo de actuación frente al acoso?

Aunque más adelante se acotará y detallará la definición de Acoso utilizada en el Protocolo motivo de este artículo, tomaremos con referencia inicial la descripción utilizada en el “Acuerdo Marco Europeo sobre Acoso y Violencia en el lugar de trabajo”, adoptado con fecha 15/12/2006 por los principales sindicatos y organizaciones empresariales de ámbito europeo. En el punto tres de este acuerdo, de referencia obligada en el contexto europeo, se señala que el acoso ocurre cuando de forma repetida se abusa, se amenaza y/o se hu-

milla a uno o más trabajadores, por otro u otros trabajadores, en circunstancias relacionadas con el trabajo, con el propósito o el efecto de violar su dignidad, afectando con ello a su salud y/o creando un ambiente hostil en el trabajo.

Se trata, como es obvio, de conductas inaceptables, que atentan contra dos derechos fundamentales de todo trabajador, como son el derecho a su dignidad y a su salud. Derechos que son igualmente aplicables a los empleados públicos, como recoge con claridad el artículo 14 del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril —EBEP—), en sus puntos h) y l): “Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual (...): al respeto a su intimidad (...) y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso (...) moral y laboral —art. 14, h)— y a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. —art. 14, l)—”.

Probablemente nada hay más contrario a ambos derechos que sufrir una situación de acoso laboral y de ahí que estas conductas hayan sido expresamente recogidas como falta muy grave en el artículo 95.2 del citado EBEP, en el punto o).

De igual manera, y de forma significativa, lo inaceptable de estas conductas ha sido posteriormente sancionado en la reforma del Código Penal, a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que señala, en su preámbulo

1. Artículo de fondo

El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral

XI, que “dentro de los delitos de torturas y contra la integridad moral, se incrimina la conducta de acoso laboral, entendiendo por tal el hostigamiento psicológico u hostil en el marco de cualquier actividad laboral o funcional que humille al que lo sufre, imponiendo situaciones de grave ofensa a la dignidad”. Con lo que “quedarían incorporadas en el tipo penal todas aquellas conductas de acoso producidas tanto en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas como en el de las relaciones jurídico- públicas”. Planteamiento que se recoge en una ampliación del artículo 173 del Código Penal, en el que se indica que “con la misma pena (prisión de seis meses a dos años), serán castigados los que en el ámbito de cualquier relación laboral o funcional y prevaliéndose de su relación de superioridad, realicen contra otro de forma reiterada actos hostiles o humillantes que, sin llegar a constituir trato degradante, supongan un grave acoso contra la víctima”.

Pero volviendo a nuestra pregunta inicial ¿por qué se le dedica tanta atención —al menos aparente— al acoso laboral —“mobbing” en terminología anglosajona, la más frecuentemente utilizada—, hasta el punto de merecer un protocolo específico de actuación frente al mismo? Conviene hacer dos consideraciones al respecto:

En primer lugar, si bien no se trata de un fenómeno nuevo, sí que ha experimentado una creciente importancia en los últimos años, en paralelo a la creciente preocupación por el bienestar psicológico del trabajador en el lugar de trabajo (aunque habrá que ver su evolución en situación de crisis). Importancia que parecía venir avalada por algunos datos que se han venido aportando durante la última década. Así, por ejemplo, la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo concluía, con base en una encuesta realizada en el año 2000, que en torno al 8% de los trabajadores de la Unión Europea podrían haber sido víctimas de acoso laboral en ese periodo.

En el ámbito español, las sucesivas encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) reducen esta proporción de afectados a un 4,5% (según la encuesta de 2003), o a un 2,9%, que sube hasta el 3,2% para el sector servicios (según la encuesta de 2007). Aunque existen otras fuentes —en particular los conocidos como “Estudios Cisneros” — que elevan estas cifras considerablemente (hasta un 22% en el Estudio Cisneros V, centrado

en una muestra específica de la Administración General del Estado). Si es común en todos ellos, sin embargo, la indicación de que el fenómeno se da con más frecuencia en el sector público que en el privado.



Creative Commons/ojeandolibros.blogspot.com

una falta muy grave, como se ha indicado, a la que podría atribuirse un carácter especial. Especial dentro de los distintos tipos de acoso, por ser el único que no tiene una motivación “visible” (frente a lo que ocurre en el caso de los acosos discriminatorio —por razón de origen racial, religión, etc.— o de tipo sexual o por razón de sexo). Y especial por ser también el único de carácter “pluriofensivo”, es decir, por afectar simultáneamente a dos derechos individuales fundamentales, como son el derecho a la integridad moral —de ahí que recibiera también el nombre de “acoso moral”— y la consideración debida a la dignidad en el trabajo, por un lado; y por otro, por suponer una violación del derecho a la integridad física y la garantía de protección de la seguridad y salud en el trabajo, exigida por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Ley 31/1995, de 8 de noviembre).

El EBEP reconoce a los empleados públicos los derechos de carácter individual de respeto a su intimidad y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso moral y laboral —art. 14, h)— y a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. —apdo. l)—

Es en virtud de todo ello que todos los expertos y organizaciones, tanto nacionales como internacionales, recomiendan unánimemente la utilización de protocolos específicos para

1. Artículo de fondo

El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral

la prevención y actuación frente a este fenómeno que, por sus características, no puede ser tratado de forma estándar, aplicando simplemente el procedimiento sancionador general. Máxime cuando el enfoque debe ser básicamente preventivo como, entre otras, señala la Resolución del Parlamento Europeo sobre el acoso moral en el lugar de trabajo (2001/2339), que recomienda a los Estados miembros que obliguen a las empresas y los poderes públicos, así como a los interlocutores sociales, a poner en práctica políticas de prevención eficaces y a definir procedimientos adecuados para solucionar el problema de las víctimas de acoso y evitar que se repita.

2.- ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL PROTOCOLO DE LA A.G.E.

Más allá de los fundamentos teóricos y normativos a que se ha hecho referencia en la introducción, el Protocolo recién aprobado para la AGE se apoya, de forma más concreta y directa, en una serie de antecedentes entre los que debemos destacar los siguientes:

– En primer lugar, y por razón de orden cronológico, es necesario hacer referencia a la proposición no de Ley, aprobada por el Congreso de los Diputados en sesión de la Comisión de Administraciones Públicas celebrada el 18 de octubre de

rácter de herramienta o procedimiento interno de las citadas Inspecciones de Servicios.

– En segundo lugar es necesario citar una nueva petición, en este caso del Senado, que, en el Pleno celebrado el 6 de noviembre de 2007, aprobó la siguiente moción: “El Senado insta al Gobierno a que conjuntamente con las distintas Administraciones Públicas elabore un protocolo de actuación para prevenir y evitar el acoso laboral buscando las causas que lo han producido en los casos en que ya los hubiera”. En virtud de este requerimiento, la Dirección General de la Función Pública asumió el compromiso de desarrollar dicho Protocolo, constituyendo un grupo de trabajo con representación de distintas Administraciones Públicas, que elaboró un primer informe con base en el cual se ha elaborado el Protocolo aprobado.

– En apoyo de la elaboración de este Protocolo deben citarse, por último, otros dos factores concurrentes como son, por un lado, la petición y el apoyo expreso de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales, cuya parte social ha venido reclamando también la elaboración de dicho Protocolo por estimar que se trata de un problema que afecta directamente a la salud laboral frente al cual hay que disponer y utilizar herramientas específicas. Y por otro, la publicación, por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del Criterio Técnico 69/2009 y de la Guía explicativa que lo acompaña, que vienen a alinearse y reforzar los criterios mantenidos desde la Dirección General de la Función Pública respecto al significado y la forma de abordar este problema desde la doble perspectiva de atentado a la dignidad de los trabajadores y de la salud de éstos que supone el acoso laboral.

3.- CARACTERÍSTICAS DEL PROTOCOLO FRENTE AL ACOSO LABORAL EN LA A.G.E.

3.1.- Principios de actuación

El Protocolo comienza enunciando y subrayando un principio básico para la actuación en este terreno, recogido de forma expresa en el Acuerdo Marco Europeo antes citado: la importancia que tiene el que cada Departamento, Organismo o Entidad Pública declaren formalmente, por escrito, que rechazan todo tipo de conducta de acoso laboral, en todas sus formas y modalidades, sin atender a quién sea la víctima



Creative Commons/ahoramismo.com.mx

2005, por la que se insta al Gobierno a elaborar un protocolo de buenas prácticas administrativas para prevenir el acoso psicológico en el seno de las Administraciones Públicas. En respuesta a esta proposición, la Comisión Coordinadora de las Inspecciones de Servicios de la AGE elaboró un primer “Protocolo de buenas prácticas administrativas”, que ha venido siendo utilizado como guía para la actuación inspectora en este terreno, aunque sin superar en ningún momento el ca-

1. Artículo de fondo

El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral

o el acosador ni cual sea su rango jerárquico. Rechazo que ha de articularse expresamente en todos los Departamentos, Organismos y Entidades Públicas, indicando claramente los comportamientos que no serán tolerados y recordando que los mismos, de producirse, podrán ser calificados de falta muy grave. Indicación y recordatorio que deben ser comunicados a todos los miembros de la organización, dejando claramente establecido que esta política se aplicará a todos los colectivos y a todos los niveles de la misma.

Es decir, que frente a la posición de algunos que consideran que, puesto que el acoso ya está tipificado como falta, no es necesario recordarlo, se insiste en adoptar una posición activa, de “aviso a navegantes”, para desactivar este tipo de conductas que, recordemos, no sólo infringen normas, sino que afectan a la dignidad y la salud de otros empleados públicos. Y todo ello desde una perspectiva esencialmente preventiva y de actuación en la fase más precoz de los problemas. Por ello, las declaraciones institucionales de no tolerancia, la difusión de la información, la formación adecuada de los mandos intermedios y la disposición de un protocolo que insiste en la evitación de las conductas de acoso y en la actuación más temprana posible sobre las mismas, deben ser elementos centrales para que las conductas de acoso se eliminen o, en el peor de los casos, produzcan el menor efecto posible sobre quienes las sufren, además de sancionar a los que las practiquen.

Se parte, por tanto, de un planteamiento de máxima publicidad y máximo compromiso de la organización como los pilares que han de sustentar la prevención del fenómeno; lo que no obstará para mantener la máxima confidencialidad y respeto en el trato tanto con las víctimas como con los posibles acosadores cuando haya que afrontar el estudio de los casos que se produzcan.

3.2.- Definición de “Acoso Laboral” utilizada en el Protocolo

En ausencia de una definición legal o unánimemente aceptada —más allá de la genérica contenida en la Ley Orgánica 5/2010 y citada en la introducción—, y tras aclarar las equivalencias entre las denominaciones “acoso laboral”, “acoso moral”, “acoso psicológico” y “mobbing”, el Protocolo incluye una definición del acoso laboral como “la exposición a

conductas de violencia psicológica intensa, dirigidas de forma reiterada y prolongada en el tiempo hacia una o más personas, por parte de otra/s que actúan frente a aquélla/s desde una posición de poder —no necesariamente jerárquica sino en términos psicológicos—, con el propósito o el efecto de crear un entorno hostil o humillante que perturbe la vida la-

En ausencia de una definición unánimemente aceptada, el protocolo concibe el acoso laboral como la exposición a conductas de violencia psicológica intensa, dirigidas de forma reiterada (...) por parte de una persona con posición de poder, con el fin crear un entorno hostil o humillante que perturbe la vida laboral de la víctima.

boral de la víctima. Dicha violencia se da en el marco de una relación de trabajo, pero no responde a las necesidades de organización del mismo; suponiendo tanto un atentado a la dignidad de la persona, como un riesgo para su salud”.

Inmediatamente se insiste en que para que una conducta pueda ser calificada de acoso laboral se requerirá que se cumplan todas las condiciones que se han subrayado en la definición, incluyéndose a continuación una serie de indicaciones y aclaraciones sobre conductas que, aun teniendo el aspecto de conflictivas o violentas, no serían acoso en el sentido de la definición. E igualmente se incluye un anexo en el que, a título indicativo, se recogen ejemplos de conductas que podrían ser consideradas, o no, como conductas de acoso. Y es que, teniendo en cuenta lo complejo y los matices del fenómeno, tan importante es clarificar lo que sí es como lo que no es acoso, con el fin de no motivar una proliferación de denuncias por acoso que pueden ser faltas de muchos tipos, pero no acoso laboral.

3.3.- El procedimiento de actuación

Aunque, como se ha indicado, el Protocolo tiene una intención y un enfoque claramente preventivo, resulta obvio que las

1. Artículo de fondo

El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral

conductas de acoso se pueden producir y, para hacer frente a las mismas, es precisamente para lo que se establece un procedimiento a seguir. Procedimiento que debe ser adaptado a cada Departamento/Organismo —en un plazo de dos meses desde su publicación en el BOE—, a fin de concretar los términos de su aplicación en el mismo, en particular por lo que se refiere a identificar las unidades o personas que han de intervenir en la tramitación de los casos.

La aplicación de este protocolo no deberá impedir, en todo caso, la utilización, paralela o posterior, por parte de las personas implicadas, de las acciones administrativas o judiciales previstas en la Ley.

El procedimiento se inicia con la presentación de un escrito de denuncia (en el anexo III se incluye un impreso-modelo de denuncia al respecto, que deberá estar accesible en la intranet de cada Departamento/Organismo para facilitar ésta), aportado por la persona presuntamente acosada, por su representante legal, por los representantes de las empleadas y empleados públicos en el ámbito en donde aquélla preste sus servicios o por las personas titulares de los órganos administrativos que tengan conocimiento del posible acoso. Cuando el denunciante no sea el propio interesado, la organización estará obligada a corroborar el caso y, sólo una vez corroborado, iniciará las actuaciones previstas en el protocolo.

El escrito o comunicación de denuncia debe dirigirse al titular de la jefatura superior de personal —en los términos establecidos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)— del Departamento u Organismo donde preste sus servicios la persona presuntamente acosada, en cuya estructura deberá existir una unidad responsable de su recepción y tramitación, que deberá haber sido identificada en la adaptación a que se ha hecho referencia.

Con carácter general, el Protocolo establece que dicha Unidad será la Inspección General de Servicios departamental, salvo que el titular de la jefatura al que se refiere el párrafo anterior establezca otra.

Esta Unidad, tras un primer análisis de los datos objetivos y/o previamente conocidos sobre el caso podrá:

- No admitir a trámite dicha denuncia, por no cumplir con

las condiciones exigidas o por resultar evidente que lo planteado no pertenece al ámbito del protocolo; o bien,

- Iniciar la tramitación del caso según lo previsto en el protocolo.

Para garantizar la protección de las personas implicadas en este proceso, y previa audiencia a las mismas, la unidad tramitadora podrá proponer motivadamente la posible movilidad de éstas, con el fin de evitarles mayores perjuicios.

Si la Unidad referida considera procedente iniciar la tramitación comenzará ésta solicitando informe al Servicio de Pre-



vencción del Departamento/Organismo y recopilará la información inicial que se requiera para poder efectuar una primera valoración del caso.

En ese proceso de recopilación de información, que deberá desarrollarse con la máxima rapidez, confidencialidad, sigilo y participación de todos los implicados, podría ser necesario proceder a entrevistar a los afectados —denunciante y denunciado— y posiblemente a algunos testigos u otro personal de interés, si los hubiere. Dichas entrevistas deben ser realizadas por personal técnico experto en análisis y resolución de conflictos interpersonales, que habrán de ser identificadas en cada Departamento/Organismo. En ellas, tanto el denunciante como el denunciado podrán ser acompañados, si así lo solicitan expresamente, por un Delegado de Prevención u otro acompañante de su elección.

Al finalizar esta indagación previa, y antes de concluir diez días desde que se presentó la denuncia, la Unidad tramitadora referida emitirá un informe de valoración inicial, con las conclusiones y propuestas que se deriven de la misma, que elevará a la jefatura superior de personal ante quien se presentó

1. Artículo de fondo

El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral

la denuncia, acompañando las actuaciones practicadas.

Dicha jefatura, a la vista del informe, deberá optar por:

– Archivar la denuncia, por desistimiento del denunciante (salvo que de oficio procediera continuar la investigación de la misma), por falta de objeto o insuficiencia de indicios o porque por actuaciones previas se pueda dar por resuelto su contenido.

– Ordenar la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave de acoso —y aplicar, si procede, medidas correctoras de la situación— cuando del referido informe se deduzca con claridad la existencia de acoso laboral.

– Constituir, en el plazo de cinco días hábiles, un “Comité Asesor para situaciones de Acoso” si del informe de valoración inicial, que habrá considerado la naturaleza de la denuncia e incluirá las entrevistas realizadas y la información recopilada, se presumiera razonablemente que existen indicios de acoso laboral contra el empleado/a público/a, pero no se está aún en condiciones de emitir una valoración precisa al respecto.

El protocolo de actuación comienza ahora su andadura y se irá enriqueciendo según las necesidades y la experiencia directa. Su eficacia aumentará cuanto mayor sea la colaboración de todos en la prevención de esta conductas

Naturalmente, del citado informe de valoración inicial pueden deducirse otras situaciones, por ejemplo, de conflictos varios o la comisión de otro tipo de faltas que no se consideren acoso y que, en su caso, pueden ser motivo de sendos expedientes ajustados a las mismas.

En cuanto al citado Comité Asesor, se trata de un Comité que se constituye “ad hoc”, con el fin de completar, en su caso, la información disponible y de valorar de forma colegiada el caso a fin de determinar si se aprecian o no indicios suficientes de situación de acoso laboral.

Las características y modo de funcionamiento de dicho Comité Asesor se explicitan en el anexo I del Protocolo, en el que

también se detalla su composición:

– Un representante de la AGE nombrado por el titular de la jefatura superior de personal en la organización donde preste sus servicios la persona presuntamente acosada.

– Un/a técnico/a del Servicio de Prevención, preferentemente especialista en Ergonomía y Psicología Aplicada.

– Un/a Delegado/a de Prevención.

– Un/a experto/a designado/a al efecto (si el Comité lo estimara necesario).

En un plazo no superior a quince días naturales el citado Comité Asesor deberá emitir el informe correspondiente y, a la vista del mismo, en un plazo máximo equivalente, el titular de la jefatura superior de personal precitado podrá:

– Declarar la inexistencia de acoso y el archivo del expediente. No obstante, se puede proponer aplicar medidas que mejoren la situación existente.

– Ordenar la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave de acoso y aplicar, si procede, medidas correctoras de la situación.

– Si se estima que se trata de hechos que pudieran ser constitutivos de algunos delitos cometidos por los empleados públicos contra el ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las leyes, deberá remitirse a las normas procedimentales aplicables.

– Si se detecta alguna otra falta distinta al acoso, se propondrá las acciones correctoras que pongan fin a la situación producida y se promoverá, en su caso, el expediente correspondiente.

El seguimiento de la ejecución y cumplimiento de las medidas correctoras propuestas corresponderá a cada Departamento, Organismo o Entidad Pública implicados, debiendo prestar una especial atención, en los casos en que haya podido haber afectación de las víctimas, al apoyo y, en su caso, rehabilitación de las mismas.

Finalmente, y sin menoscabo de las garantías que debe cumplir el procedimiento, especificadas en el punto VI del Protocolo, cabe señalar, como característica del mismo que

1. Artículo de fondo

El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral

habla de su incardinación en el ámbito de la salud laboral, que, con carácter general, de las actuaciones llevadas a cabo en cada fase del proceso y de la(s) resolución(es) adoptada(s) debe informarse no sólo a las partes implicadas, sino también al Comité de Seguridad y Salud correspondiente, preservando la intimidad de las personas. Además, excepcionalmente, en aquellos casos en los que no quede suficientemente motivada la no admisión a trámite de alguna denuncia de acoso, el Comité de Seguridad y Salud podrá acordar instar a la unidad tramitadora la revisión de las decisiones adoptadas.



Creative Commons/mdzonline

4.- LA PREVENCIÓN DEL ACOSO LABORAL: ¿CÓMO ACTUAR?

Como se ha reiterado desde el inicio de este artículo, el Protocolo de actuación frente al Acoso Laboral en la AGE tiene una vocación manifiesta e inequívocamente preventiva. Sigue siendo válido el principio de que más vale prevenir que curar, y ello es directamente aplicable al fenómeno del acoso laboral puesto que cuando éste se produce, incluso si se resuelve a favor de la víctima, resulta casi imposible evitar los efectos negativos para ésta, que, en el extremo, pueden llegar a ser muy graves o incluso irrecuperables.

Por ello, siguiendo los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el primer objetivo que hemos de plantearnos a la hora de abordar la prevención de cualquier riesgo es intentar evitarlo si ello es posible; y de no serlo, ha de evaluarse el riesgo existente y actuar sobre el origen del mismo para procurar minimizarlo.

Atendiendo a este principio, la actuación preventiva frente al acoso laboral debe plantearse a dos niveles: por un lado, promoviendo acciones generales de mejora del diseño del

trabajo y de las condiciones psicosociales de la organización; por otro, diseñando y aplicando medidas específicas de sensibilización y formación.

Como señala J. L. González de Rivera en su libro "El maltrato psicológico. Una teoría unificada del acoso psicológico" (Espasa-Calpe, 2002), "el acoso psicológico, en su versión institucional, es una situación prolongada de persecución destructiva en el interior de una organización, que se inicia y mantiene por la conjunción de tres factores: la personalidad de la víctima, la del acosador y las características propias de la organización". Son importantes, por tanto, los rasgos que definen tanto al acosador como a las víctimas de acoso. Pero "el factor catalítico clave en el inicio y desarrollo del acoso es el resto de la organización. Sin la participación de este tercer factor, el acoso no podría tener lugar". Puesto que "una organización democrática y libre, que no esté viciada por el aislamiento, la cohesión irresponsable y la improductividad, no permite la persecución de ninguno de sus miembros".

En sintonía con este planteamiento, en el apartado que el Protocolo dedica a las medidas de prevención del acoso, se señala que la primera y fundamental vía para la prevención del acoso laboral es trabajar por un adecuado diseño del trabajo y su organización, tal y como se recomienda, en general, para la prevención de los riesgos psicosociales, respetando y aplicando para ello los criterios establecidos al respecto por la Ergonomía y la Psicología Laboral. De hecho, las deficiencias en el diseño del trabajo (tareas con escaso contenido, con cometidos mal definidos, con cargas desequilibradas o con escaso control sobre el propio trabajo, entre otros factores) suelen citarse como la primera entre las cuatro causas más importantes de "mobbing" (junto con las deficiencias en el liderazgo, la posición social de las víctimas y los bajos estándares morales de la organización).

Pero más allá de esa acción general de prevención a través de una mejora continua del diseño del trabajo y su organización es necesario, igualmente, desarrollar estrategias preventivas específicas que de forma directa eviten o reduzcan la posibilidad de aparición de las conductas de acoso.

A este respecto, el Protocolo plantea que cada Departamento, Organismo o Entidad Pública, a través de las unidades competentes (habitualmente unidades de Personal/Forma-

1. Artículo de fondo

El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral

ción/Recursos Humanos) y con la colaboración de los Servicios de Prevención, debe promover y ejecutar programas específicos dirigidos a:

- Dotarse de instrumentos para la identificación precoz de conflictos y procedimientos para su resolución.

- Proporcionar una formación adecuada en prevención y resolución de conflictos, especialmente dirigida a responsables de equipos de personas, para que puedan reconocer y atajar los posibles conflictos en su origen. Es importante tener capacidad para reconocer las señales de advertencia de un proceso de acoso laboral en sus momentos más tempranos, que pueden plantearse en forma de un simple conflicto.

- Integrar en la formación continua de los mandos una definición clara de conductas “obligatorias” y de conductas “prohibidas”, tanto en su propia función de mando como en la conducta de sus subordinados.

- Organizar actividades formativas específicas para colectivos de responsables de Unidades u Órganos involucrados en la prevención y gestión de los casos de acoso, por un lado, y para representantes sindicales, por otro, en las que se suministre información suficiente para dar a conocer la filosofía asumida por la Administración en cuanto a la no tolerancia de determinados comportamientos vinculados al acoso laboral y en cuanto a los procedimientos que se establezcan para su prevención y/o resolución.

- Integrar los códigos éticos y los compromisos de la Administración de forma transversal en toda la formación continua, de forma que quede absolutamente claro, asumido y aceptado por todos lo que constituyen conductas aceptables e inaceptables, en línea con los principios de actuación señalados al principio de este artículo.

- Difundir información a través de las intranets y de otros medios de comunicación:

- Elaborar documentos divulgativos sobre el riesgo y las medidas preventivas y hacer una amplia difusión.

- Realizar sesiones de información para los empleados públicos para explicarles sus derechos, los reglamentos y las leyes que los protegen, las sanciones establecidas y el procedimiento para activar el protocolo. Así mismo, informar de

las responsabilidades en que se podrá incurrir en caso de denuncias falsas o improcedentes.

- Proporcionar información de la existencia del protocolo de acoso y de la web donde lo podrán encontrar.

- Informar de la existencia del protocolo de acoso en los Manuales de Acogida.

- Hacer difusión dirigida y adaptada a los diferentes colectivos y categorías laborales.



Creative Commons/durangoaldia.com

- Establecer algún sistema dónde se puedan realizar consultas y recibir asesoramiento informativo sobre acoso de forma anónima.

- Informar sobre la exis-

tencia de herramientas que, en su caso, pudieran ser utilizadas por los presuntos acosados para dejar constancia de las situaciones concretas del presunto acoso (por ejemplo, el “auto-registro Mobb”, publicado por el INSHT).

En definitiva, no se trata sino de aplicar a cada organización y a cada centro de trabajo un criterio de calidad y de mejora continua de la organización, de hacer ésta más eficaz y más eficiente a través de mecanismos que mejoren la calidad de vida laboral y disminuyan, al tiempo, la probabilidad de que se produzcan conductas inadecuadas que, en todo caso, no deben ser toleradas. La ausencia de conductas de acoso laboral en los centros de trabajo de la AGE sería así un excelente indicador de la calidad de la organización, que podría integrarse como tal en la estructura de sus indicadores de responsabilidad social.

Desde la Función Pública se quiere contribuir también a este objetivo general de mejora en el funcionamiento de la AGE a través de una herramienta concreta como es el “Protocolo de actuación frente al Acoso Laboral en la AGE”, que comienza ahora su andadura y que deberá irse adaptando y enriqueciendo a medida que las necesidades y la experiencia directa así lo aconsejen. Y que será tanto más eficaz cuanto mayor sea la colaboración de todos en la prevención de las conductas de acoso laboral.

25 AÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA EN LA UNIÓN EUROPEA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

En la sección de portada de este boletín, no olvidamos la celebración de unas jornadas conmemorativas de los 25 años de la entrada de España en la Unión Europea celebradas en el INAP. El impacto que este hecho ha tenido en la Administración Pública fue el eje de 2 días de conferencias, que a continuación se resumen con sus momentos más importantes

Equipo de redacción del Boletín

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha sido una de las pocas instituciones que ha valorado el hecho de que España cumpliera 25 años desde el momento de su adhesión a la Unión Europea y por ello, ha celebrado unas jornadas sobre su efecto en la Administración Pública. Así, ha contado con nombres destacados del mundo académico y de la gestión diaria administrativa con el fin de hacer un balance de lo que nos ha supuesto este momento y las perspectivas que hoy sigue abriendo Europa.

La importancia de quienes participaron, sus reflexiones y, sobre todo, el propio hecho de llegar a un aniversario tan redondo nos obliga a dedicar nuestro espacio de portada a cómo hemos vivido esta fecha señalada.

RESPALDO INSTITUCIONAL. Las jornadas contaron con la presencia del Vicepresidente del Gobierno de Política Territorial, Manuel Chaves, quien destacó que la integración de España en la Unión Europea es ya un proceso consolidado y de "éxito", si bien insistió en que, por su complejidad, no estuvo exento de problemas y ello debería recordarse para afrontar la actual crisis institu-

cional. Lejos de retroceder, para el Vicepresidente, la solución a la encrucijada europea está en profundizar más sus planteamientos y así, hizo suya la frase de Ortega y Gasset de que "Europa es la solución de los problemas". En este sentido, pidió que se den más pasos para la estabilidad común financiera y que exista una mayor convergencia entre políticas europeas.





Público asistente y momento de la llegada de Manuel Marín

“Europa terminará avanzando, a pesar de sus deficiencias y sus movimientos de ida y vuelta. No es posible volver a la autarquía en la Era de Internet. Sólo hay que poner límite a los excesos y tener un modelo que sirva a los intereses de la mayoría, fundado en el empleo y la gobernanza”, indicó.

En su intervención, recalcó el tradicional sentimiento europeísta de España, puesto que le ha introducido en la modernidad y el escenario internacional, además de haber brindado a los españoles derechos y oportunidades de vida o trabajo en países que eran más avanzados.

En esta transformación, la Administración Pública no ha quedado al margen, puesto que hoy todas sus facetas -desde el empleo público a la contratación- están afectadas por el Derecho comunitario. No obstante, pidió que se haga un esfuerzo de racionalización de su estructura y, aunque su complejidad sea inevitable, no se dupliquen recursos, ni se solapen o descoordinen.

BALANCE ESTRATÉGICO. El programa de conferencias estuvo a cargo de una selección de nombres destacados del mundo académico y de la gestión diaria para ofrecer sus reflexiones teóricas durante el primer día, y la visión más práctica durante el segundo.

Sin duda, uno de los ponentes destacados fue Manuel Marín, por su condición de ex vicepresidente de la Comisión Europea. Durante su intervención, Marín hizo hincapié en destacar que nuestro país realizó con esta adhesión una de las operaciones más “rentables” que en términos políticos podía haber hecho, puesto que nos ancló a un sistema de valores que permitió la modernidad social y, sobre todo, política.

En su opinión, Europa volvió al país “del revés”, aunque también a costa de un gran ajuste social –con la convocatoria de 2 huelgas generales- y la reconversión profunda de sectores como la siderurgia, la pesca, la introducción de nuevos impuestos o las reformas agrarias, entre otras. Sin embargo, los españoles tenían “un profundo deseo de Europa” y eso generó un cierto sentido de disciplina que asumimos como necesario.

“Produjo algo que es enormemente difícil de conseguir con una decisión política, como es crear sensaciones de autoestima nacional. Esto sí lo conseguimos en su día con la apro-



“La adhesión a la UE fue una de las operaciones más “rentables” que en términos políticos podía haber hecho España (...) Produjo algo que es enormemente difícil de conseguir con una decisión política, como es crear sensaciones de autoestima nacional. Esto [también] lo conseguimos en su día con la aprobación de nuestra Constitución de 1978”

bación de nuestra Constitución de 1978 y con la firma del Tratado de Adhesión”, agregó.

Intereses compartidos

Este espíritu de unión es clave para afrontar también un momento como el actual de crisis institucional de Europa. Para Manuel Marín, los europeos tienen que recuperar la idea de compartir “intereses comunes” y de retornar a una posición

de prestigio en el mundo que se ha perdido y que, evidentemente, otros han ocupado, sobre todo por el eje EEUU-China. Según dijo, el prestigio se pierde fácilmente y toda oportunidad que los europeos no aprovechen, pasa a ser de un tercero. “Si tú has dejado un vacío, te lo van a ocupar”, señaló.

En esta época de cambio, los europeos deben asimilar, primero, que tienen “un problema de concepción de lo que nos está pasando”, puesto que la historia ya no se escribe sobre el eje del Meridiano de Greenwich y además, ser conscientes de que los principales competidores juegan con la ventaja de conocer bien la falta de consistencia de la Unión Europea. Así, se mostró partidario de avanzar, más allá de una moneda común, en la progresiva constitución de un Gobierno europeo que dé estabilidad.

En este sentido, hizo propia la afirmación del presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso de que si no actuamos juntos, la Unión Europea no será una fuerza en el mundo y “ellos —en alusión a los países emergentes— se moverán sin nosotros”.



Cristina Pérez-Prat Durban durante su ponencia

INTEGRACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO. La directora general de Función Pública, Cristina Pérez-Prat Durbán, resaltó que, en materia de empleo público, España es un referente para los países europeos en cuanto a cómo organizamos la adopción de acuerdos internos y cómo se resuelve las cuestiones de movilidad de los funcionarios, puesto que esta figura no suele estar reconocida en la mayoría de los países.

Por su parte, para la Administración española son interesantes las experiencias europeas relativas a la evaluación del desempeño y los distintos modelos de carrera profesional, además de ser común a todos los países las formas de reducir tensiones entre el ámbito político y los directivos públicos.

Así se pone de manifiesto en las continuas reuniones de los grupos de trabajo del EUPAN, donde convergen los responsables de empleo de las administraciones europeas. Para Pérez-Prat, es importante que los sindicatos también estén ya representados en este foro, algo que se consiguió durante la reciente Presidencia española de la Unión Europea.

Según dijo, todos los países tienen prácticamente los mismos problemas en cuestión de empleo público.

IMPACTO DEL DERECHO EUROPEO. Para el catedrático de Derecho Administrativo, Luciano Parejo, el Derecho comunitario ha transformado profundamente el derecho interno, debido a su efecto de primacía, aunque no siempre se ha hecho de la mejor manera posible. En su opinión, ha provocado una

“mutación constitucional”, a la que se ha llegado por múltiples vías, bien desde el punto de vista normativo –por la incorrecta adaptación de normas europeas que simplemente se han transcrito sin ajustar su coherencia al ordenamiento propio- o bien, desde el ámbito jurisdiccional, por la configuración de unos principios generales del Derecho comunitario, entre otras vías posibles.

Como ejemplo claro, se refirió al desconcierto que está generando la Directiva de Servicios. Se ha trasladado como un régimen básico del derecho interno cuando no estaba pensada para eso ni la administración está preparada, además de cambiar conceptos como el de libertad de empresa.

El catedrático de Derecho Administrativo, Luciano Parejo intervino con una ponencia sobre el impacto del Derecho Europeo. Abajo, un momento de la participación del público.





De izqda. a dcha, José Antonio Moreno Molina, Ángel Manuel Moreno Molina y Ricardo Alfonso García.

CONTRATACIÓN PÚBLICA. La contratación pública es uno de los sectores donde quizá el impacto del Derecho Comunitario es más profundo. El análisis de sus principales efectos se realizó por el Catedrático de Derecho Administrativo, José Antonio Moreno Molina, quien insistió en que nuestro ordenamiento jurídico mantiene carencias en este ámbito de gestión que no resuelve y prolonga en el tiempo. Criticó también que la jurisprudencia europea nos siga señalando como un país donde no están incorporadas correctamente las directrices de contratación pública.

Para Moreno, la Unión Europea ha tenido un efecto transversal en nuestro modo de contratación. Exige respeto a los Principios Generales de la contratación para dar igualdad de oportunidades y, frente a la preocupación tradicional española de ocuparse del procedimiento hasta la fase de adjudicación, hoy el Derecho Comunitario incide también en la ejecución, el pago y el cumplimiento de todas las obligaciones.

En su opinión, el desarrollo de la norma europea ha llegado “más lejos” por la importancia económica de la actividad (que supone el 20 por ciento del PIB) y ser un sector estratégico.

Por otro lado, lamentó que los abogados españoles invoquen en pocas ocasiones la jurisprudencia europea, y sólo lo hagan de modo residual, cuando tiene plena cabida.

“El Derecho español se creía garantista y había sido reacio a incorporar el europeo en materia de contratación, pero las instituciones europeas le dicen que no cumple con rapidez y eficacia”

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. Por su parte, el catedrático de la Universidad Complutense, Ricardo Alfonso García repasó las relaciones que existen entre el ordenamiento nacional y el ordenamiento comunitario y analizó distintas sentencias generadas a raíz de las llamadas “cuestiones prejudiciales en interpretación”, que han marcado una nueva orientación en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA. EN EUROPA. La presencia de las Comunidades autónomas en Europa es cada vez más activa y existe una mayor cooperación horizontal entre las regiones para estar en Bruselas. Todos los mecanismos para que esa presencia sea efectiva se están revitalizando, tanto por la promulgación de los nuevos Estatutos de Autonomía, como por el desarrollo de planes específicos del Ejecutivo Central, tal como señaló el Subdirector General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas, José Elías Díaz García, durante su participación en las jornadas. Como dato destacado, desde 2004, más de 200 veces ha estado presente un consejero autonómico en Bruselas. Además, los representantes regionales asisten a 40 grupos de trabajo previos para preparar las reuniones de los Consejos de Ministros europeos.



Intervención de José Elías Díaz García.

José Elías Díaz repasó los principales mecanismos de cooperación entre administraciones para desarrollar la política europea. Hizo hincapié en la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE), cuya evolución desde 1989 ha sido intensa. Al principio, se trataban los temas con un carácter informativo y las comunidades autónomas tenían una participación pasiva, muy distinta de la actual.

Desde el año 2004, se está potenciando con la creación

de un grupo de trabajo que tiene el objetivo modernizar el sistema de trabajo de la conferencia, así como la elaboración de un plan de revitalización para impulsar la presencia de las comunidades autónomas en la Unión Europea. También repasó el alcance de las comisiones bilaterales, las formas de cooperación horizontal o del Comité de las Regiones.



La cooperación policial, tema de la ponencia de Fco. Aranda.

COORDINACIÓN POLICIAL. "El mundo es una gran comunidad de vecinos y les une intereses comunes", señaló Francisco Aranda, jefe de la Unidad de Cooperación Policial Internacional, en relación al espacio de seguridad y libertad en la Unión Europea. La integración de los 27 es cada vez más compleja y hay que asumir retos de un crimen cada vez más organizado. Hay una mayor estructura financiera y una constante evolución y modernización de sus formas. Todo ello exige que los países den una respuesta coordinada -desde los 3 niveles de estructura policial en el mundo: Interpol, Europol y Sirene- y que se aborde la seguridad de manera integral, como un bloque global.

Además, pidió mayor conciencia de la necesidad de invertir en I+D en este terreno, puesto que el crimen organizado crece progresivamente en magnitud y sofisticación, y surge en un mundo cada vez más pequeño. "Hace 10 años no era habitual hacer una extradición desde Australia o Japón", indicó.



INSPECCIÓN DE ADUANAS. La competencia aduanera es exclusivamente comunitaria y su gestión es muy diferenciada a cualquier otro ámbito de la Administración Pública. Mª Luisa González Andreu, Subdirectora General de Gestión Aduanera, subrayó su importancia -dado que por vía arancelaria se obtiene el 15% de los Ingresos presupuestarios de Europa- y el gran esfuerzo de coordinación que supone para los países. En esta materia hay grandes desafíos, derivados del aumento del tráfico comercial (por número de puertos y volumen), la globalización y la falsificación de productos. Además, hay que mantener un continuo equilibrio entre el control de entradas de mercancías y evitar frenar la actividad de las empresas. "Por eso no vale cualquier solución", agregó.



Foto superior, Mª Luisa González Andreu; sobre esta líneas, Markus González Beifus, director general de Inmigración

NORMATIVA EUROPEA DE INMIGRACIÓN. El caso español es especialmente singular en materia de inmigración, puesto que ningún país ha pasado en tan corto espacio de tiempo de ser emisor a receptor de emigrantes. Su gestión ha generado, en opinión de Markus González Beifus, "cierta admiración" en países de nuestro entorno y contrasta, a su vez, con la percepción de "problema" que nosotros tenemos del fenómeno. Además de repasar el perfil actual del inmigrante, la principal normativa que le afecta – cada vez más especializada- y algunas sentencias recientes, González Beifus dijo que en estos 25 años el sistema de inmigración está "consolidado y comunitarizado". Abogó también por potenciar un mayor conocimiento de la inmigración y que se genere en torno a ella un debate "pausado", lo que no siempre es posible por ser un sector sensible, política y socialmente.



Igualmente, dijo que la estructura en 3 niveles de la Administración complica la gestión de la inmigración y que, por eso, se hace necesaria la lealtad institucional. Citó como ejemplos, la participación de las CC.AA. y ayuntamientos para elaborar informes sobre la vivienda adecuada, el arraigo social o el esfuerzo de integración.

En su presentación, también resaltó la idea de que en Europa es difícil hablar "un mismo lenguaje", puesto que a los países no les afectan los mismos problemas. Por esta razón, es complicado trasladar a los socios comunitarios cuestiones vitales para los españoles, como la gestión de los menores no acompañados. "La población de menores –apuntó- es desconocida para muchos europeos".

2. Noticias normativas

2.1. Legislación estatal

2.2. Legislación autonómica

2.3. Normativa local



2.1. Legislación estatal

*** Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación**

Esta ley establece un marco general para la investigación científica. Se estructura en cuatro Títulos y uno Preliminar. El Título I desarrolla la competencia de coordinación general de la Administración General del Estado que la Constitución le atribuye, pero sin olvidar el fundamental papel de las Comunidades Autónomas en la ejecución de la política de investigación.

El Título II se centra en los recursos humanos dedicados a la investigación. Persigue crear un esquema para el desarrollo profesional del personal investigador. Entre sus principales novedades se cuenta la regulación de la movilidad entre entidades públicas y el sector privado, la creación de contratos laborales específicos para investigadores y la asunción, de una manera muy clara, de la evaluación del desempeño a los efectos de carrera profesional en los organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado.

También se da importancia en esta ley a la perspectiva de género en la investigación.

www.boe.es/boe/dias/2011/06/02/pdfs/BOE-A-2011-9617.pdf

(BOE nº 131, de 2 de junio de 2011)

*** Resolución de 20 de mayo 2011 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de enero de 2011, por el que se aprueba el I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos Públicos**

El Plan prevé un diagnóstico para conocer la situación existente de igualdad entre mujeres y hombres. Se articula en 7 ejes de actuación, entre los que destaca el acceso al empleo público -con la inclusión de las materias de políticas de igualdad y contra la violencia de género en los programas de los distintos procesos selectivos-; la igualdad en el desarrollo de la carrera profesional; la formación, las situaciones de especial protección o las retribuciones, entre otras.

Se hará un seguimiento del Plan a través de la Comisión Técnica de Igualdad de la Mesa General y la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

www.boe.es/boe/dias/2011/06/01/pdfs/BOE-A-2011-9530.pdf

(BOE nº 130, de 1 de junio de 2011)

*** Resolución de 27 de mayo 2011 por la que se crea y regula el Registro Electrónico de MUFACE**

Está habilitado únicamente para recibir las solicitudes

2. Noticias normativas

2.2. Legislación autonómica

electrónicas de ciertos procedimientos. Entre ellos, figura la tramitación electrónica de las prestaciones dentarias y oculares; la elección de entidad médica; petición de talonarios de recetas; solicitud de Documentos de Afiliación; baja de beneficiarios por Internet; certificados de afiliación, cobertura o prestaciones; comunicación de cambio de datos personales; reactivación del alta de beneficiarios o solicitud de la tarjeta sanitaria europea.

La presentación de escritos tiene carácter voluntario.

www.boe.es/boe/dias/2011/06/23/pdfs/BOE-A-2011-10882.pdf

(BOE nº 149, de 23 de junio de 2011)

*** Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos**

La norma forma parte del Plan de racionalización de estructuras de la Administración General del Estado, reducción de altos cargos y reordenación del sector público, aprobado en abril de 2010, con el fin de ser más eficiente y reducir el déficit público.

Se suprimen 189 órganos colegiados y se fijan los criterios de normalización administrativa, economía y eficacia para órganos futuros, que no supondrán, en ningún caso, un incremento del gasto público.

Se materializa así un Acuerdo del Consejo de Ministros del pasado 3 de junio de 2011, en el que también se aprobó la eliminación de 3 fundaciones públicas y la reducción de la participación estatal en otras cinco. Además, se dio el visto bueno a una rebaja en un 10 por ciento del número de directivos de las fundaciones del sector público estatal (respecto al Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010).

www.boe.es/boe/dias/2011/06/04/pdfs/BOE-A-2011-9736.pdf

(BOE nº 133, de 4 de junio de 2011)

*** Resolución de 9 de mayo 2011 por la que se aprueba el modelo de impreso sobre solicitud de admisión a pruebas selectivas en la Administración Pública y**

liquidación de la tasa de derechos de examen

La modificación del modelo de impreso pretende recabar el consentimiento de los interesados para permitir a los gestores del proceso selectivo acceder a las bases de datos de la Administración que contengan datos relativos a los requisitos exigidos en el artículo 56 del Estatuto Básico del Empleado Público. Lo mismo se establece para recabar el consentimiento para acceder al Sistema de Verificación de Datos de Identidad y se elimina la necesidad de la declaración responsable de no haber sido separados del servicio o inhabilitado judicialmente para el desempeño de empleos públicos.

También se potencia su distribución por Internet y la presentación telemática y pago de la tasa asociada.

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/05/20/pdfs/BOE-A-2011-8781.pdf>

(BOE nº 120, de 20 de mayo de 2011)

*** Resolución de 14 de junio de 2011, de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, por la que se dictan instrucciones en relación con la recepción y gestión del fichero F-DARETRI establecido en la Orden PRE/390/2002, de 22 de febrero, por la que se implanta un sistema para la obtención de datos de retribuciones de los efectivos al servicio del sector público estatal.**

Da publicidad en un solo documento a los códigos, reglas y claves retributivas que se han ido creando para la gestión del fichero F-DARETRI y de la base DARETRI y derivados, al implantarse una nueva organización administrativa.

www.boe.es/boe/dias/2011/06/22/pdfs/BOE-A-2011-10828.pdf

(BOE nº 148 de 22/06/2011)

*** Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado.**

2. Noticias normativas

2.2. Legislación autonómica

Reseña de esta norma ampliada en la Sección "Artículo de Fondo" de este boletín.

www.boe.es/boe/dias/2011/06/01/pdfs/BOE-A-2011-9529.pdf

(BOE nº 130 de 1/06/2011)

*** Orden TAP/1489/2011, de 20 de mayo, por la que se aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por el Instituto Nacional de Administración Pública en materia de formación e investigación**

Esta Orden es de aplicación para las modalidades de becas de formación y de investigación, así como en los premios a tesis doctorales y de investigación.

www.boe.es/boe/dias/2011/06/04/pdfs/BOE-A-2011-9778.pdf

(BOE nº 133, de 4 de junio de 2011)

2.2 Legislación autonómica

Aragón

*** Orden de 1 de junio 2011 por la que se regula el procedimiento telemático para el reconocimiento de trienios de la Dirección General de la Función Pública**

Se articula el uso de medios electrónicos para este procedimiento, garantizando la autenticidad, integridad y conservación de los documentos. Se dicta electrónicamente la resolución definitiva de la Dirección General de la Función Pública, además de realizarse por esta vía su notificación al interesado.

<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=605091940303>

(BO. Aragón nº 121, de 22 de junio de 2011)

Asturias

*** Decreto 37/2011, de 11 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias.**

Reseña de esta norma ampliada en la Sección "Panorama de la Función Pública" de este boletín.

<https://www.asturias.es/bopa/2011/05/14/2011-09803.pdf>

(BOPA nº 110 de 14 de mayo de 2011)

Canarias

*** Resolución de 21 de junio 2011 por la que se publica la modificación del Reglamento de la Mesa Sectorial de Negociación de Personal Funcionario de la Administración General de la CC.AA. de Canarias**

Se modifica el artículo octavo (relativo a las funciones del presidente) del Reglamento de la Mesa Sectorial de Negociación de Personal Funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias. La norma regula su organización, funcionamiento y materias objeto de negociación.

<http://www2.gobiernodecanarias.org/boc/2011/127/002.html>

(BO. Canarias nº 127, de 29 de junio de 2011)

Cantabria

*** Decreto 36/2011, de 5 de mayo, sobre indemnizaciones y compensaciones por razón del servicio.**

Transcurrido tiempo desde la publicación del anterior Decreto 137/2004, de 15 de diciembre, el Gobierno regional de Cantabria establece una nueva regulación en materia de indemnizaciones y compensaciones por razón del servicio de los empleados públicos, con criterios de control y contención del gasto público. Se hace hincapié en todo lo relativo a las asistencias de los empleados públicos a los procesos de selección de personal.

<http://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=207829>

(BO. Cantabria nº 89, de 11 de mayo de 2011)

2. Noticias normativas

2.2. Legislación autonómica

Castilla-La Mancha

* Resolución de 3 de mayo 2011 por la que se da publicidad al acuerdo de la Comisión Paritaria, sobre determinados cambios en la gestión de las bolsas de trabajo y selección del personal laboral temporal del VI Convenio Colectivo

Se establecen varias modificaciones puntuales en la Resolución de 19 de julio de 2010 de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios, relativas a la gestión de bolsas de trabajo y selección del personal laboral temporal.

http://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2011/05/10/pdf/2011_7027.pdf&tipo=rutaDocm
(DOCM de 10 de mayo de 2011)

* Orden de 11 de mayo 2011 de uniformidad, medios técnicos y de identificación profesional, emblemas y divisas de los Cuerpos de Policía Local y Vigilantes Municipales de Castilla-La Mancha

Se unifican tres textos normativos de desarrollo del Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, con el fin de dar uniformidad a este cuerpo.

http://pagina.jccm.es/justicia/epc/Orden_11_mayo_2011_Uniformidad.pdf
(DOCM de 19 de mayo de 2011)

Castilla-León

* Decreto 29/2011, de 16 de junio, de adscripción al Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa del personal traspasado por el Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre de 2010

Los medios personales traspasados por el Real Decreto 1472/2010, de 23 de diciembre, se integran plenamente en la organización de la función pública de la Administración de Castilla y León con efectos de 1 de febrero de 2011. El Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre, hace referencia a la ampliación de las funciones y servicios de la Administración

del Estado traspasados a la Comunidad de Castilla y León, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa).

<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2011/06/22/pdf/BOCYL-D-22062011-1.pdf>
(BO. Castilla y León nº 120, de 22 de junio de 2011)

* Decreto 21/2011, de 26 de mayo por el que se modifica el Decreto 14/2011, de 24-3-2011, que aprueba la Oferta de Empleo Público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el año 2011

<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2011/05/27/pdf/BOCYL-D-27052011-1.pdf>
(BO. Castilla y León nº 102, de 27 de mayo de 2011)

Cataluña

* Decreto 342/2011, de 17 de mayo por el que se reestructura el Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Los primeros artículos del Capítulo III (Secretaría General) se centran en cuestiones relacionadas con la gestión de personal, como la regulación de la Dirección de Servicios, Recursos Humanos y Relaciones Laborales, situaciones e incidencias de personal, gestión y administración de personal o prevención de riesgos laborales, entre otras.

http://www.gencat.cat/diari_c/5882/11132016.htm
(DO. Generalitat de Catalunya de 19 de mayo de 2011)

Extremadura

* Decreto 94/2011, de 27 de mayo, que modifica el Decreto 34/2011, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Junta de Extremadura para 2011

Se añade un nuevo artículo 7 al Decreto de aprobación de la Oferta de Empleo Público, por el que las 241 plazas convocadas de la oferta de empleo se reparten en 86 plazas de naturaleza funcionarial y las restantes en plazas de naturaleza estatutaria.

2. Noticias normativas

2.2. Legislación autonómica

<http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2011/10600/10600.pdf>
(D.O. Extremadura nº 106, de 3 de junio de 2011)

Galicia

*** ORDEN de 25 de mayo de 2011 por la que se regula la tarjeta del personal al servicio del sector público autonómico**

La tarjeta sirve para identificar a los empleados públicos, especialmente, a quienes atiendan al ciudadano. Permite también la identificación electrónica de los empleados y su acceso a sistemas de información y áreas restringidas. Se usa además para mejorar el control de las entradas a los edificios e instalaciones y realizar un seguimiento del horario de trabajo, facilitando la implantación del horario flexible y el teletrabajo.

http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20110527/AnuncioC3C1-260511-2167_es.pdf
(DOG nº 102, de 27 de mayo de 2011)

*** Decreto de 13 de junio 2011 que regula los cursos de lenguaje administrativo y jurídico gallegos**

Se regulan los niveles medio y superior de ambas modalidades. Los cursos de lenguaje jurídico gallego están dirigidos a las plantillas de la Administración en sus áreas de justicia, notarías y servicios relacionados.

http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20110624/AnuncioC3F1-140611-3188_es.pdf
(D.O. de Galicia de 24 de junio de 2011)

*** Orden de 14 de junio 2011 por la que se dictan instrucciones sobre la jornada de trabajo de verano del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.**

Establece una jornada intensiva de trabajo, a razón de seis horas continuadas de trabajo, que se desarrollará entre las ocho horas y treinta minutos y las catorce horas y treinta minutos, de lunes a viernes. Esta jornada está condicionada a que los servicios públicos queden debidamente garantizados.

http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20110616/AnuncioCA01-100611-2900_es.pdf
(D.O. Galicia de 16 de junio de 2011)

Madrid

*** Decreto 30/2011, de 2 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2011**

La totalidad de la Oferta -645 plazas- se convoca para el personal funcionario, y en su mayor parte, está destinada al cuerpo de maestros.

http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urlordenpdf&blobheader=application/pdf&blobkey=id&blobtable=CM_Orden_BOCM&blobwhere=1142647331639&ssbinary=true
(B.O.C.M. nº 130, de 3 de junio de 2011)

Consulta de anteriores
Boletines del INAP
en www.inap.es

Murcia

*** Decreto 93/2011, de 27 de mayo, de acceso y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración Pública de la Región de Murcia**

Como novedades, destaca la reserva de un cupo no inferior al 7 por ciento de las vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad, del cual un cupo no inferior al 2 por ciento se destinará a personas con discapacidad intelectual, con pruebas independientes.

También se regula la reserva de un cupo no inferior al 5 por ciento de las vacantes para ser cubiertas por este colectivo por el sistema de promoción interna. Por este decreto se crea una comisión de seguimiento de los empleados públicos

2. Noticias normativas

2.3. Normativa local

con discapacidad.

[http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=71037&IDT IPO=60&RASTRO=c76\\$m22719,22733,3501,3527](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=71037&IDT IPO=60&RASTRO=c76$m22719,22733,3501,3527)
(BO. Región de Murcia de 4 de junio de 2011)

País Vasco

*** Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

Se traspa a la Comunidad Autónoma del País Vasco el ejercicio de la función inspectora en su ámbito territorial y los servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, constituidos por los órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas del orden social en las materias competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/06/30/pdfs/BOE-A-2011-11226.pdf>
(BOE nº 155 de 30 de junio de 2011)

*** Orden de 28 de junio 2011 por la que se regula el procedimiento para la adscripción provisional del personal funcionario de carrera de la Administración General y sus organismos autónomos**

Establece criterios y el procedimiento para la selección de puestos en los que se adscribirá provisionalmente al personal funcionario que carezca de adscripción definitiva a un puesto de trabajo debido a distintas circunstancias, como el cese de un puesto de libre designación; la remoción por falta de capacidad del puesto obtenido por concurso o el reingreso al servicio activo, sin reserva de puesto, entre otras.

No es de aplicación a los funcionarios de Policía ni al personal docente, ni de Instituciones Sanitarias o de la Administración de Justicia.

http://www.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_20?c&f=20110701&a=201103393
(BO. País Vasco de 1 de julio de 2011)

Comunidad Valenciana

*** Decreto 64/2011, de 27 de mayo, por el que se modifica el Decreto 24/1997 sobre indemnizaciones por servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios**

www.docv.gva.es/datos/2011/05/30/pdf/2011_6237.pdf
(D.O. Comunitat Valenciana nº 6531, de 30 de mayo de 2011)

2.3 Entidades locales

Ayuntamiento de Madrid

*** Decreto de 21 de junio de 2011 del Alcalde por el que se delegan competencias en los titulares de los órganos superiores y de los órganos directivos de las Áreas de Gobierno y de los Distritos**

La norma forma parte de una reestructuración del Gobierno municipal adoptada el pasado 21 de junio de 2011 por la Junta de Gobierno.

Desaparece el Área de Obras y Espacios Públicos, se fusionan 2 entidades municipales (Patronato de Turismo y Promoción Madrid) y se reducen 3 coordinaciones generales y 14 direcciones generales (cuatro de ellas reconvertidas en subdirecciones). Los cambios también alcanzan a los organismos del sector público municipal.

Fruto de estas acciones es la reducción del número de puestos directivos y eventuales. Así, se han suprimido 3 puestos de coordinador general y 10 de director general. Igualmente, 4 puestos de director general pasan a tener rango de subdirector general, cuyo desempeño queda reservado en exclusiva a funcionarios públicos.

En total, se suprimen 17 puestos directivos y 62 de personal eventual o de confianza.

http://www.madrid.es/boletines-vap/generacionPDF/boam6460_1552.pdf?numeroPublicacion=6460&idSeccion=1569e1ceec6b0310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&nombreFichero=boam6460_1552&cacheKey=134&guid=3c6a2aeb52b90310VgnVCM1000000b205a0aRCRD
(BOAM nº 6460 de 24 de junio de 2011)

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.1. Sala de lo Social. Premios de jubilación anticipada de los empleados públicos locales. María José Gómez-Millán Herencia

3.2. De la Audiencia Nacional

3.2.1. Sala de lo Social. Anulación de la Resolución que fija los servicios mínimos ferroviarios. Rafael Andrés León Cavero

3.3. Del Tribunal de Justicia de la U.E.

3.3.1. Efecto retroactivo del pago de los trienios como funcionario interino. Ana Belén San Martín Ontoria

3.4. Del Tribunal Constitucional

3.4.1. La modificación del convenio colectivo por decreto-ley. Equipo de redacción de Boletín Función Pública



©Microsoft Office

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.1. Sala de lo social. Premios de jubilación anticipada de los empleados públicos locales

María José Gómez-Millán Herencia
Profesora interina sustituta de
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
(Doctora en Derecho)
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

Comentario a la Sentencia de 20 de diciembre de 2010,
dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL
Recurso de casación para la unificación de la doctrina
número 2747/2009. Magistrada-Ponente: Excm. Sra.
Dña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

1. ANTECEDENTES DE HECHO

Un empleado público presta servicios como peón especializado en el Ayuntamiento de Coria. A los sesenta y cuatro años, solicita una jubilación parcial, quedando reducida su jornada en el 85% del tiempo de trabajo inicialmente fijado,

a partir del 1 de abril de 2008. El trabajador exige el abono del premio de jubilación establecido en el artículo 35 del Convenio Colectivo de los empleados públicos del Ayuntamiento de Coria, cuyo tenor literal es el siguiente: "todos los empleados públicos fijos que soliciten la jubilación anticipada voluntaria, entre los 60 y 64 años, tendrán derecho al premio o indemnización que a continuación se expone: a los 60 años, 3.049.500 pesetas. A los 61 años, 2.593.500 pesetas. A los 62 años, 2.137.500 pesetas. A los 63 años, 1.527.600 pesetas. A los 64 años, 763.800 pesetas".

Ante la negativa de la Corporación Local de concederle el mencionado premio de jubilación, el trabajador interpone un recurso de reposición que fue desestimado, sin que se concreten las causas de tal denegación en los hechos probados reproducidos en el pronunciamiento objeto del presente comentario. El empleado público acudió al Juzgado de lo Social, pero su pretensión fue rechazada, dando origen a un recurso de suplicación, dictado por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, de Extremadura, de 2 de junio de 2009 (recurso número 279874/2009), donde se estima parcialmente su petición, al otorgarle el premio, aunque minorado en función de la jornada que se reduce el trabajador, condenando al Ayuntamiento de Coria, empleador en el proceso, al abono de 4.576,99 euros. Como argumento, la Sala sostiene que el premio de jubilación anticipada previsto en la norma convencional no hace referencia, en su articulado, a si la reducción de la jornada necesaria para acceder a su disfrute debía signi-

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

ficar una minoración del tiempo de trabajo a tiempo completo o parcial, considerando que “donde la ley no distingue, no procede distinguir”. En la misma línea que otro pronunciamiento anterior de la misma Sala que utilizaba también este argumento para conceder el premio de jubilación anticipada a un trabajador cuya jornada tan sólo se reducía de manera parcial, aunque el empleador se trataba de una empresa privada, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Extremadura, de 22 de junio de 2006 (AS 2078/2006), a diferencia del caso planteado en el presente comentario.

Sin embargo, contra el pronunciamiento de suplicación que le concedía al trabajador el premio de jubilación anticipada, la Diputación Provincial de Cáceres, actuando en representación de la Corporación Municipal, interpone el presente recurso de casación para la unificación de la doctrina, aportando como contradictoria la STSJ de la Rioja, de 27 de diciembre de 2006 (recurso de suplicación número 360/2006). Este pronunciamiento judicial se dicta ante un caso de igual naturaleza (acceso voluntario a la jubilación antes de cumplir la edad legalmente establecida, con una reducción del 85% de la jornada), que también se concreta como una mejora voluntaria en una cláusula paccionada para los empleados públicos locales, cuya redacción legal coincide con el artículo 35 del Convenio Colectivo de los empleados públicos del Ayuntamiento de Coria antes reproducido, como se puede constatar

“(El TSJ de La Rioja) sostuvo que los empleados públicos que accedan a la jubilación parcial no tienen derecho a tal premio (premio de jubilación anticipada), debido a que se debe distinguir (...) entre la jubilación anticipada, a la que se refiere la mejora convencional, y la jubilación parcial”

tras la lectura comparada entre ambas cláusulas convencionales: “se establece un incentivo a la jubilación anticipada voluntaria de acuerdo con las siguientes cuantías: jubilación 2 años antes de la edad reglamentaria: 3.125,26 euros; jubilación 3 años antes de la edad reglamentaria: 4.687,89 euros; jubilación 4 años antes de la edad reglamentaria: 6.250,53 euros; jubilación 5 años antes de la edad reglamentaria, incluidos en

los 30 días siguientes al de la fecha de cumplimiento de 60 años: 15.626,31 euros” (artículo 25 del Acuerdo regulador sobre las condiciones de empleo, para los años 2004-2007, del Ayuntamiento de Calahorra). A pesar de la identidad, sostuvo que los empleados públicos que accedan a la jubilación parcial no tienen derecho a tal premio, debido a que se debe distinguir, como también lo hace la legislación en materia de Seguridad Social, entre la jubilación anticipada, a la que se refiere la mejora convencional, y la jubilación parcial, a la que accede el trabajador que solicita el premio. Añade, además, que la mejora dispuesta en el Acuerdo regulador no se refiere a la jubilación parcial, ya que en este caso se habrían establecido los porcentajes aplicables (o los prorrateos correspondientes) al premio de jubilación introducido por la disposición convencional.

El Tribunal Supremo aprecia los requisitos necesarios para conocer del recurso de casación para la unificación de la doctrina, estimando tanto la identidad entre las cuestiones planteadas (hechos, fundamentos y pretensiones), como la contradicción necesaria entre la STSJ de Extremadura, de 2 de junio de 2009 (recurso número 279874/2009), que origina el presente recurso de casación, y la STSJ de la Rioja, de 27 de diciembre de 2006 (recurso de suplicación número 360/2006), exigidas en el artículo 217 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril (LPL).

Admitida a trámite la demanda, y sin que se personara la parte recurrida, se trasladan las actuaciones al Ministerio Fiscal, que estima procedente el recurso, entrando a valorar la Sala el fondo de la cuestión, con la doctrina y el fallo judicial que se comentará tras la descripción de la posición que adoptan las partes.

2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

La Corporación Municipal, que actúa como parte recurrente, considera que el precepto convencional se aplica únicamente a la jubilación voluntaria anticipada, distinguiendo esta situación, donde se produce un cese total de la actividad, de la jubilación parcial, donde el trabajador tan sólo reduce su jornada, pero continua prestando servicios en la empresa. Por este motivo, considera que se ha infringido los artículos 3 y 1.281 del Código Civil, el artículo 35 del Conve-

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

nio Colectivo del Ayuntamiento de Coria de 1998, así como el artículo 14 de la Constitución.

“La cuestión queda centrada en si, como sostiene la Corporación Local, la referencia genérica a la “jubilación anticipada voluntaria” que realiza el convenio, permite diferenciar entre jubilación anticipada total y jubilación parcial, restringiendo el premio únicamente a quienes acceden totalmente al retiro”

Sin que concrete las razones que provocaron la infracción de los artículos 3 y 1.281 del Código Civil, ni tampoco la vulneración del principio de igualdad y no discriminación, la cuestión queda centrada en si, como sostiene la Corporación Local, la referencia genérica a la “jubilación anticipada voluntaria” que realiza el convenio, permite diferenciar entre jubilación anticipada total y jubilación parcial, restringiendo el premio únicamente a quienes acceden totalmente al retiro. Pues, como contraposición, el trabajador, en los procesos que condujeron al presente pronunciamiento judicial, argumentaba que tenía derecho a disfrutar de la mejora, ya que la cláusula convencional establecía un premio por la jubilación anticipada de los empleados públicos, sin distinguir el tiempo que debe reducirse quien accede al retiro.

3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

Con el fin de valorar las posiciones de las partes, el presente pronunciamiento judicial acude a los artículos 160 y 170 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), que son aplicables tanto a los trabajadores funcionarios como a los laborales, distinguiendo entre el artículo 161.bis (jubilación anticipada total) y el artículo 166 (jubilación parcial).

Por lo que respecta a la jubilación anticipada total, la Sala recuerda que se trata de una modalidad de acceso al retiro antes de cumplir la edad ordinaria de jubilación, generalmente a los sesenta y cinco años, cuando la especial peligrosidad del sector (penosidad, insalubridad, morbilidad o mortalidad) o las condiciones personales de quienes prestan el servicio

(discapacitados) aconsejan que se permita el disfrute anticipado de la jubilación; para quienes, habiendo reunido los años de cotización en la profesión o en el trabajo exigidos al resto de los trabajadores, no han alcanzado la edad de jubilación ordinaria. Frente a otros tipos de retiro, el acceso a la jubilación anticipada total, prevista en el artículo 161.bis de la LGSS, provoca siempre una ruptura de la relación mantenida con el empleador. Por el contrario, la jubilación parcial del artículo 166 de la LGSS comporta una reducción del tiempo de trabajo, aunque no la extinción del vínculo, siendo menos relevante que el trabajador reúna la edad de jubilación, ya que pueden acceder no sólo quienes ya tienen cumplida la edad ordinaria de jubilación (sesenta y cinco años), sino también los mayores de 60 ó 61 años.

“La Sala sostiene que el precepto convencional tiene un carácter indemnizatorio, derivado de la ruptura del vínculo contractual, lo que resulta incompatible con la reducción sólo parcial de la jornada”

Asimismo, la Sala sostiene que el precepto convencional tiene un carácter indemnizatorio, derivado de la ruptura del vínculo contractual, lo que resulta incompatible con la reducción sólo parcial de la jornada, ya que el trabajador-jubilado parcial del artículo 166 de la LGSS continúa prestando servicios, sin sufrir una merma significativa de los derechos prestacionales, a diferencia de lo que sucede cuando el trabajador accede a la jubilación anticipada total prevista en el artículo 161.bis de la LGSS.

Precisamente, el carácter compensatorio o indemnizatorio que es inherente a los premios de jubilación ha justificado, según la interpretación mayoritaria de la doctrina de suplicación, su restricción únicamente a quienes accedan a la jubilación anticipada total, aunque la norma convencional que los introduce como mejora tan sólo hiciera referencia a la jubilación anticipada, sin distinguir si el trabajador reduce o no su jornada totalmente: los premios de jubilación anticipada, “de alguna manera, vienen a compensar económicamente a un trabajador que, al cesar en el trabajo, experimenta una reducción

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

en la cuantía de su pensión como consecuencia del anticipo sobre la edad ordinaria de jubilación; pérdida o reducción que, por el contrario y de acuerdo con su normativa reguladora, no experimentaría el trabajador que se jubila parcialmente”, STSJ de Asturias, de 6 de marzo de 2009 (AS 1697/2009).

Otros pronunciamientos, en el mismo sentido, han argumentado, además, que “en el caso de la jubilación parcial, el trabajador sólo deja de prestar servicios en la empresa en una parte de la jornada y en el momento de procederse al cálculo de la pensión no hay una reducción en la cuantía de la misma por la anticipación de la edad de jubilación, pues a efectos de determinar el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión no se aplican coeficientes reductores en función de la edad”, STSJ de Cataluña, de 10 de marzo de 2004 (RJ AS 2196/2004); STSJ de la Rioja, de 27 de diciembre de 2007 (AS 1545/2007); STSJ de Aragón, de 6 de junio de 2005 (AS 187076/2005). A diferencia, por tanto, de lo que sucede cuando el trabajador accede a la jubilación anticipada total, obteniéndose además la compensación que se adquiere mediante el premio de jubilación anticipada, mediante otras vías: “en el caso del jubilado parcial el resarcimiento, en lo que concierne a la retribución por el tiempo que deja de ser trabajado, se obtiene por otras vías, como son la inaplicación —artículo 12.1, párrafo tercero, del Real Decreto 1131/2002, de 31 de octubre— de los coeficientes reductores en función de la edad previstos en el artículo 161 de la Ley General de la Seguridad Social, y la consideración posterior, en el momento de extinción del vínculo con la empresa y cálculo de la pensión de jubilación ordinaria, de las bases de cotización correspondientes al período de trabajo a tiempo parcial en dicha empresa donde el interesado redujo su jornada y salario”, STSJ de Aragón, de 6 de junio de 2005 (AS 187076/2005).

“Según algunos pronunciamientos dictados sobre el mismo asunto, la jubilación a tiempo parcial comporta un beneficio para quien reduce su jornada que no disfruta quien accede totalmente al retiro”

Es más, según algunos pronunciamientos dictados sobre

el mismo asunto, la jubilación a tiempo parcial comporta un beneficio para quien reduce su jornada que no disfruta quien accede totalmente al retiro. Pues, “la permanencia laboral de los mismos repercute positivamente en su propia autoestima, que es un beneficio que no obtienen quienes, aunque también con anticipación, se jubilan plena y no parcialmente, de ahí que no se pueda considerar que la situación sea la misma en uno y otro caso, y, por tanto, que puedan extenderse, sin previsión expresa, las prestaciones que se relacionan a favor de quienes desean dar por finalizada su actividad profesional, a cuantos no lo hacen del todo y continúan vinculados a la empresa, siquiera sea en términos considerablemente más reducidos, radicando en esto último (la vinculación laboral a la empresa a pesar de la jubilación) el beneficio que obtiene quien se jubila parcialmente cuando puede hacerlo plenamente”, STSJ de Madrid, de 16 de septiembre de 2004 (AS 2724/2004).

Pese a que la STSJ de Asturias de 6 de marzo de 2009 (AS 1697/2009), a diferencia de la que aquí se comenta, e incluso las anteriores citadas, en una interpretación que excede de la mera denominación de la jubilación anticipada y la jubilación parcial, aceptando que la jubilación parcial es o puede ser en algunas ocasiones una jubilación anticipada, también rechazó que el trabajador disfrutara de un premio previsto en una norma convencional: “siquiera cuando se considere que la jubilación parcial es una modalidad de jubilación anticipada, porque implica un anticipo de la edad ordinaria de jubilación, tampoco cabría otorgar el incentivo y así lo demuestra el hecho de que la indemnización se devenga, conforme al precepto, en importes fijos y concretos y en atención a la edad a la que se accede a la jubilación anticipada, sin que establezca, o pueda deducirse de sus términos, previsión alguna para la jubilación parcial referida a la necesidad de hacer efectivo sobre el importe de la indemnización establecida por dicho artículo, el porcentaje de la reducción de su jornada”, STSJ de Asturias, de 6 de marzo de 2009 (AS 1697/2009).

Por tanto, centrándonos en el pronunciamiento judicial que aquí se comenta, una vez rechazados los argumentos del trabajador, la Sala estima el recurso de casación para la unificación de la doctrina interpuesto por la Diputación Provincial de Cáceres, que actúa en representación y defensa del Ayuntamiento de Coria, anulando la STSJ de Extremadura, de 2 de junio de 2009 (RJ 279874/2009). Así, el fallo resolutorio es

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

“La Sala resuelve que la distinta regulación legal de la jubilación anticipada total y la jubilación anticipada parcial, así como la finalidad de las mejoras convencionales en las que se concretan los premios de jubilación anticipada, permite interpretar que (...) tan sólo accedan los empleados públicos (...) que extingan su contrato para causar la jubilación anticipada total”

favorable para el empresario público, el Ayuntamiento de Coria en el proceso. De manera que la Sala, en definitiva, resuelve que la distinta regulación legal de la jubilación anticipada total y la jubilación anticipada parcial, así como la finalidad de las mejoras convencionales en las que se concretan los premios de jubilación anticipada, permite interpretar que, aún cuando la disposición convencional no restrinja su disfrute, tan sólo accedan los empleados públicos, ya sean laborales o bien funcionarios, que extingan su contrato para causar la jubilación anticipada total.

Sumándose con ello a la solución mayoritaria ofrecida por los pronunciamientos judiciales dictados en suplicación, STSJ de Castilla-La Mancha, de 2 de junio de 2006 (JUR 220640/2006); STSJ de Aragón, de 31 de octubre 2005 (JUR 16090/2006); STSJ del País Vasco, de 29 de octubre de 2002 (JUR 42210/2003); STSJ de Madrid, de 7 de junio de 2004 (AS 2931/2004), STSJ de Cataluña, de 22 de septiembre de 2009 (RJ 6670/2009).

4. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

Más allá de la solución particular del caso que, en la actualidad, constituye un importante precedente, desfavorable para el jubilado anticipadamente y a tiempo parcial en la Administración Pública; la Sentencia a examen tiene una especial relevancia debido a tratarse de una Sentencia dictada con ocasión de un recurso de casación en unificación de doctrina. El presente pronunciamiento judicial es igualmente relevante por la solución que ofrece sobre los premios de jubilación anticipada. Pues su inclusión en numerosos acuerdos convencionales de la Administración Pública, ya sea para los

trabajadores laborales o bien para los empleados públicos, ha sido una constante y recurrente cuestión que ha originado numerosos conflictos, donde se han discutido, entre otros, los asuntos que se tratan a continuación:

4.1. La jurisdicción mixta de laborales y funcionarios en materia de protección social complementaria

El artículo 2.c) de la LPL le atribuye expresamente, a la jurisdicción de lo social, el conocimiento de las cuestiones litigiosas promovidas: “en la aplicación de los sistemas de mejoras de la acción protectora de la Seguridad Social incluidos los planes de pensiones y contratos de seguro siempre que su causa derive de un contrato de trabajo o convenio colectivo”. Sin embargo, se ha venido atribuyendo a la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de los conflictos originados sobre las mejoras voluntarias a la Seguridad Social de los funcionarios públicos. Reservándose, como no podía ser de otra manera, al orden de lo social, el conocimiento de las cuestiones suscitadas en relación con la protección social de los trabajadores laborales, aunque prestaran servicios para la Administración Pública.

Así, desde que la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 27 de enero de 2005 (recurso de unif. número 318/2004), así como la Sala especial de conflictos de competencia del Tribunal Supremo, en su Auto de 20 de junio de 2005 (RJ 4466/2005), acogida, entre otras, por la STS de 16 de diciembre de 2005 (RJ 7821/2005), reforzara esta línea interpretativa, atribuyendo al orden de lo contencioso-administrativo la competencia de las cuestiones suscitadas en relación

“Se ha venido atribuyendo a la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de los conflictos originados sobre las mejoras voluntarias a la Seguridad Social de los funcionarios públicos”

con la protección social de los funcionarios públicos, han sido muchos los pronunciamientos judiciales dictados que han seguido esta misma interpretación, STSJ de Andalucía, de 18 de julio de 2008 (JUR 82734/2009); STSJ de Valencia, de

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

22 de mayo de 2007 (Rec. 3032/2006); STSJ de Castilla-La Mancha, de 19 de octubre de 2006 (AS 3202/2006).

Sin que la solución parezca del todo acertada, pues, como rasgo en común, los pronunciamientos citados realizan una interpretación excesivamente restrictiva sobre las normas que se refieren a la protección social complementaria (artículos 191 y siguientes de la LGSS), concretamente en relación con la exigencia de su previsión en los “convenios colectivos”, así como en relación con las obligaciones que tienen los “empresarios” en el caso de que se hayan acordado tales mejoras. Deduciendo que ambos términos (“convenios colectivos” y “empresarios”) sitúan las mejoras voluntarias en materia de protección social, de manera exclusiva, en el ámbito del Derecho del Trabajo, restringiendo su disfrute para quienes alcanzan la condición de funcionarios públicos. Una interpretación que también se refuerza, con una distinción un tanto artificial entre protección social complementaria (artículos 191 y siguientes de la LGSS) y fondo de pensiones, cuya única finalidad era igualmente limitar estas mejoras, ahora plenamente aceptadas por el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), para los funcionarios públicos.

Todo ello, a pesar de que, como se había puesto de manifiesto en la STSJ del País Vasco de 14 de junio de 2005 (AS 2476/2005), las cuestiones relacionadas con la protección social de los empleados públicos, ya sean funcionarios o laborales, deben atribuirse al orden social. Pues, la referencia al convenio colectivo no excluye a quienes se vinculan por un nexo distinto a la relación laboral, como es el caso de los funcionarios. Y, además, la atribución al orden de lo contencioso-administrativo provoca una desigualdad de trato poco justificada, ya que la jurisdicción de lo social es competente para resolver los conflictos relativos a las prestaciones de la Seguridad Social básica, tanto para funcionarios como para laborales. Pero, sin embargo, no será competente para conocer de los litigios relativos a las mejoras voluntarias, cuya atribución al orden de lo contencioso-administrativo rompe la unidad de tratamiento, sin justificar la causa de tal distinción, STSJ del País Vasco, de 14 de junio de 2005 (AS 2476/2005).

En este sentido, el pronunciamiento judicial objeto de este comentario utiliza el término más general de empleados públicos, sin diferenciar entre funcionarios o laborales, a los efectos de conocer sobre el premio de jubilación anticipa-

da, dispuesto en una norma convencional que les afecta, con independencia del nexo establecido entre el trabajador y el empresario, a quienes prestan servicios por cuenta ajena para la Administración Pública. De manera que podría suponer un claro avance en cuanto a la determinación de la jurisdicción competente para conocer de las cuestiones relativas a los empleados públicos, evitando la duplicidad de instancias que resuelven sobre la misma cuestión, para ofrecer una solución única a los asuntos que conciernen a los trabajadores cuya prestación de servicios se realiza para el mismo empleador: la Administración Pública. Ajustándose de esta forma a uno de los objetivos del EBEP: la progresiva aproximación de los funcionarios y laborales al servicio de la Administración, a los que la norma denomina como empleados públicos. Y, también, a la lógica del reparto funcional de competencias, que se inclina por atribuir al orden de lo social, como la jurisdicción más especializada, el conocimiento de los conflictos originados entre quienes prestan servicios por cuenta ajena y sus empleadores.

“El pronunciamiento judicial objeto de este comentario (...) podría suponer un claro avance en cuanto a la determinación de la jurisdicción competente para conocer de las cuestiones relativas a los empleados públicos”

4.2. La distinción entre jubilación anticipada total y jubilación anticipada parcial

Dejando al margen los problemas planteados en numerosos recursos sobre si los trabajadores laborales pueden disfrutar de la jubilación parcial sin la anuencia del empleador público, recientemente tratada, entre otros pronunciamientos, en la STS de 22 de junio de 2010 (Rec. cas. unif. número 3046/2009), donde se les deniega tal derecho, sin exigir una causa que justifique esta decisión (a diferencia de lo que sucede para los funcionarios públicos, quienes parecen disfrutar de un acceso más automático a la jubilación parcial, en aplicación del artículo 67.2 del EBEP, pese a que se haya exigido para el personal estatutario del Servicio de Salud un desarrollo reglamentario, STS de de 3 de noviembre de 2009, Rec. cas. unif.

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

número 807/2009). Otra de las cuestiones sobre las que ha existido un significativo número de asuntos, especialmente en la jurisdicción de lo social, ha sido si el trabajador que accede a la jubilación anticipada parcial tiene derecho a disfrutar del premio, introducido como mejora por un convenio colectivo, para quienes se jubilan de manera voluntaria antes de la edad estándar u ordinaria.

En esta dirección, el presente pronunciamiento, realizando una interpretación literal de las disposiciones referidas a la jubilación, donde se alude a que la LGSS únicamente se refiere a la jubilación anticipada cuando el trabajador accede a la jubilación total, estima que el trabajador no tiene derecho a disfrutar de un premio de retiro cuando accede de forma voluntaria y parcial a la jubilación. Pero quizás esta interpretación literal de las normas referidas a la jubilación anticipada,

“Se ha venido atribuyendo a la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de los conflictos originados sobre las mejoras voluntarias a la Seguridad Social de los funcionarios públicos”

tan sólo matizada cuando el presente pronunciamiento alude a que los premios de jubilación tienen una finalidad compensatoria o indemnizatoria, siguiendo la línea interpretativa de los recursos de suplicación citados en el apartado anterior, aunque no explique estos extremos, ha ocultado otros factores que igualmente son relevantes para resolver el conflicto. Pues, el trabajador que accede a la jubilación parcial de manera voluntaria, aplicando la norma anterior a la reforma de su régimen jurídico, podía reducir su jornada hasta en un 85% del tiempo de trabajo, como sucede en el caso que da origen al pronunciamiento aquí comentado, y actualmente hasta en un 75% (artículo 166.1 LGSS, reformado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre).

Una reducción de la jornada bastante significativa que aconseja, por una cuestión de justicia social, interpretar la norma conforme a otros criterios hermenéuticos igualmente

reflejados en el artículo 3.1 del Código Civil: “las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras” (criterio literal o gramatical) “en relación con el contexto” (criterio sistemático), “los antecedentes históricos y legislativos” (criterio histórico), “y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas” (criterio sociológico), “atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas” (criterio teleológico).

Por lo que respecta a la interpretación literal o gramatical, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, anticipar significa “hacer algo antes del tiempo señalado o esperable”. Por tanto, se puede definir la jubilación anticipada como el cese en el trabajo, ya sea voluntario o forzoso, que da acceso al disfrute de la pensión de jubilación antes de cumplir la edad ordinaria. Dicha jubilación anticipada puede ser a tiempo completo, anticipada total, que se disfruta a jornada completa, y sin compatibilizar el trabajo; o bien, puede tratarse de una jubilación (anticipada a tiempo parcial), ya que en ambos casos, y siguiendo la interpretación gramatical o literal del término anticipada, se trata de una jubilación que se disfruta antes de la edad estándar (los sesenta y cinco años). Por tanto, esta interpretación literal no permite restringir, como se había sostenido en los recursos de suplicación, los premios de jubilación anticipada sólo a quienes cesan totalmente la actividad, empleando el argumento de que en ella se incluye el retiro a tiempo completo, pero no parcial. De tal manera que también tendrían derecho a disfrutar del premio por la jubilación anticipada quienes tan sólo reducen su jornada, sin cesar definitivamente en la actividad, aunque el premio se causara con el correspondiente prorrateo.

“La jubilación anticipada, ya sea a tiempo completo o parcial, se concibió como un instrumento de reestructuración o reorganización más eficiente de los recursos humanos”

De la evolución normativa sobre la jubilación anticipada, que hace referencia a los antecedentes legislativos necesarios para la interpretación histórica de la norma o institución afectada, es preciso destacar un cambio en su tratamiento. Así, desde su inclusión, en el año 1919, como una mejora que beneficiaba a quienes, a cambio de adelantar la edad de retiro y cesar totalmente en la actividad, accedían a una pen-

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

sión temporal, la jubilación anticipada adoptó una orientación más concreta, no tanto de mejora o beneficio exclusivo para el trabajador que accede a la jubilación, sino más bien como de medida de fomento del empleo en las sucesivas reformas laborales. Al principio, con la Ley 32/1984, de 2 de agosto, la jubilación anticipada a tiempo parcial se utilizó como una medida que facilitaba el relevo generacional, favoreciendo el acceso de los jóvenes al primer empleo; e incluso, más tarde, la inserción de otros colectivos con dificultades de participación en el mercado de trabajo. Pero, también, la jubilación anticipada, ya sea a tiempo completo o parcial, se concibió como un instrumento de reestructuración o reorganización más eficiente de los recursos humanos en las reformas posteriores, principalmente, con el derogado Real Decreto-Ley 16/2001, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Y, por lo que se refiere más concretamente a los funcionarios públicos, la reducción de la edad estándar de jubilación, de los 70 años a los 65 años, trató de compensarse con la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, que incluyó ciertas ayudas, con un carácter más bien indemnizatorio o compensatorio, a los funcionarios que accedieran a la jubilación anticipada total. Sin que se haya reconocido, hasta fechas muy recientes, la posibilidad de acceder a la jubilación parcial, artículo 67.2 del EBEP. Pero, a los efectos que ahora interesan, es preciso destacar la misma finalidad de rejuvenecimiento de la plantilla o de favorecer la inserción de otros trabajadores, e incluso de gestión de los recursos humanos cuando, como resultado de un plan de empleo, se encuentren afectados por un proceso de reasignación de efectivos (artículo 34 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública), se incluyen entre las finalidades de la jubilación anticipada de los funcionarios públicos.

A este respecto, tanto para los laborales como para los funcionarios, la jubilación anticipada alcanzó un impacto más significativo con la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, quedando desligada de los objetivos iniciales, con el fin de facilitar una concepción de la vida activa acomodada a las distintas circunstancias personales y profesionales que pueden concurrir en los trabajadores. Dando lugar a una cierta flexibilización de los requisitos, así como a su fomento, incrementando el número de trabajadores que anticipan su

jubilación. Sin que, por tanto, esta evolución nos permita apreciar una distinción absoluta e incondicionada entre la jubilación anticipada total y la jubilación anticipada parcial. Pues, en su evolución normativa, más que alejarse, no han hecho sino aproximarse; constituyéndose, como veremos, en instrumentos jurídicos al servicio de la política de empleo que atienden a una misma finalidad.

“En el ámbito de la Administración Pública (...) el retiro prematuro puede ser menos atractivo que en las empresas privadas, dado que la exposición o riesgo a la pérdida del empleo es menor, e incluso prácticamente inexistente para los funcionarios públicos”

En efecto, dejando al margen las diferencias de regulación entre la jubilación anticipada total y parcial, así como su posición en el ordenamiento jurídico, en la que se basa el criterio sistemático, es preciso atender a la finalidad de las normas. A este respecto, tanto la jubilación anticipada total como la jubilación anticipada a tiempo parcial cumplen un objetivo concreto en el ámbito de la Administración Pública, donde el retiro prematuro puede ser menos atractivo para el trabajador que en las empresas privadas, dado que su exposición o riesgo a la pérdida del empleo es menor, e incluso prácticamente inexistente para los funcionarios públicos. De ahí que la jubilación voluntaria anticipada en el empleo público, a diferencia de lo que sucede en las empresas privadas, donde pueden existir finalidades e intereses más dispares, se conciba más bien como un instrumento de saneamiento o de organización de los recursos humanos.

Pues, el cese de quien venía realizando la prestación de servicios favorece el acceso de otro trabajador, dando lugar normalmente a un rejuvenecimiento de la plantilla, tan necesaria para una empresa como la Administración Pública, cuya edad media es de 48 años; siendo excesivamente elevada, para conseguir unos empleados públicos más eficaces y preparados, según viene reconociendo el Ministerio de Administraciones Públicas desde el año 2005. Pero, también, la jubilación anticipada, además de rejuvenecer la plantilla, facilita otra de las aspiraciones de los responsables y gestores de la

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

Administración Pública, al favorecer no sólo una cualificación más ajustada a las funciones actuales, sino también una distribución territorial y funcional adecuada a las necesidades del conjunto de las Administraciones. Junto a ello, otra de las virtudes de la jubilación anticipada es el ahorro en los costes de personal que puede comportar su uso, debido a la percepción retributiva más elevada que, en términos generales, reciben los trabajadores de edad avanzada.

Por último, el criterio social o sociológico es igualmente relevante en el sentido de que las normas han de interpretarse según los cambios sociales, teniendo en cuenta las circunstancias concretas del contexto, para acomodarlas a la realidad. Y aquí, también, podemos encontrar otro argumento adicional para reformar la interpretación que venimos realizando, en tanto que ambas jubilaciones tratan de responder a los profundos cambios que se han ido produciendo en la sociedad, como son las diversas circunstancias personales del empleado público, que pueden requerir, por las razones que sea, un acceso progresivo a la jubilación, ya sea total o parcial, pero también a lo que sucede en la actualidad en las empresas, cada vez más necesitadas de ajustes y cambios, que encuentran en el retiro anticipado de sus trabajadores una forma no traumática de reducir personal y organizar sus recursos de una manera más eficiente.

Las anteriores razones ensombrecen la solución dada en el presente pronunciamiento judicial, en tanto que la cláusula convencional no distingue entre jubilación anticipada total y parcial, ni tampoco se puede deducir que exista una separación absoluta entre sus objetivos y finalidades. Sobre todo en la Administración Pública donde la jubilación anticipada puede facilitar una organización más eficiente de la plantilla, parece que el premio debería disfrutarse por quienes acceden al retiro antes de cumplir la edad ordinaria, con independencia de si reducen en todo o en parte la jornada.

4.3. Un apunte sobre la concreción de los premios de jubilación anticipada en los convenios y acuerdos colectivos

Durante algún tiempo se mantuvo que los premios de jubilación sólo eran posibles en el marco de una política de racionalización de los recursos humanos, apreciando que se trataban de indemnizaciones, lo que limitaba su uso a los funcionarios afectados por un Plan de Empleo, en situación de

excedencia forzosa o en expectativa de destino, conforme a la legislación estatal o autonómica; sin que las Corporaciones Locales pudieran establecer dichos premios mediante convenios o acuerdos propios. Mientras que si no existía dicha política de racionalización, se entendían como retribuciones sujetas a las limitaciones impuestas en las leyes presupuestarias, lo que conducía prácticamente a su anulación. Tampoco la interpretación de que se trataba de percepciones complementarias al sistema de Seguridad Social les otorgaba validez, sobre todo por lo que respectaba a los funcionarios sujetos al Régimen General de la Seguridad Social. Ante tal situación, que originó mucha conflictividad, se había llegado incluso a eximir de responsabilidad a la Corporación Local, STSJ de Castilla y León, de 24 de septiembre de 2004 (JUR 273897/2004). Quedando corregida por el artículo 37 del EBEP que, expresamente, admite la negociación colectiva de "los planes de previsión social complementaria", lo que incluye los planes y fondos de pensiones, así como otras mejoras voluntarias, como son los premios de jubilación anticipada.

Dicha corrección legal favorece este tipo de pactos en el ámbito local, aunque quizás sería conveniente, con el objetivo de alcanzar una mayor seguridad jurídica, que los convenios colectivos y los acuerdos precisaran si los premios se dirigen a quienes acceden a la jubilación anticipada total o, en cambio, también pueden disfrutarlos los jubilados anticipados a tiempo parcial.

Asimismo, también se ha de realizar una breve consideración, de carácter más global, como cierre de este comentario, sobre el efecto que puede causar la insuficiente concreción de los premios de jubilación anticipada en la negociación colectiva. A estos efectos, es preciso tener en cuenta que nos encontramos siempre ante una jubilación querida por las partes, donde el acceso sólo por voluntad del trabajador o del empresario, como se ha dicho, parece bastante difícil. Por tanto, hasta que no se precise con exactitud en los convenios o acuerdos colectivos el alcance de los premios de jubilación, lo cierto es que la inseguridad jurídica puede desanimar al empleado público, minorando una jubilación que, sin embargo, facilita una progresiva adaptación al cese definitivo de la vida laboral, así como el rejuvenecimiento de las plantillas o la modernización de la Administración Pública.

3. Crónica de los tribunales

3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Social)

3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Social)

3.2.1. Anulación de la Resolución que fija los servicios mínimos ferroviarios

Rafael Andrés León Cavero
Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional
(No interviniente en el litigio)

Comentario de la Sentencia de 13 de septiembre de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava.

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL

Sentencia recaída en procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales nº 1/2010. Ponente: Ilmo. Sr. D. José Luis Sánchez Díaz, Presidente de la Ilma. Sección. Magistrados: Ilmos. Sres.: D^a Ana Isabel Gómez García, D. José Alberto Fernández Roderá, D. Juan Carlos Fernández de Aguirre Fernández y D. Eduardo Ortega Martín.

1. ANTECEDENTES DE HECHO

El Sindicato de Circulación Ferroviario (SCF en lo sucesivo) convocó, con el debido preaviso, una huelga en ADIF (Administrador de Infraestructuras ferroviarias) que afectaba a los trabajadores de la Dirección Ejecutiva de Circulación con categoría profesional de Técnicos de Regulación y Gestión, mandos intermedios en puestos de Supervisores de Circulación de Puesto de Mando, Supervisores de regulación y Gestión, Supervisores de Circulación de Estaciones, Jefes de Estación, factores de Circulación, Capataces, Guardagujas y Ayudantes ferroviarios, en todo el territorio nacional y para los siguientes días y horarios:

- 23 de diciembre de 2009, de 09:00h a 21:00h.
- 30 de diciembre de 2009, de 09:00h a 21:00h.
- 4 de enero de 2010, de 06:00h a 09:00h y de

18:00h a 21:00h.

- 7 de enero de 2010, de 06:00h a 09:00h y de 18:00h a 21:00h.

El día 16 de diciembre de 2009 se reunió en las dependencias de la Dirección de Recursos Humanos de ADIF el Comité de Huelga con la Dirección de la empresa para tratar de fijar de común acuerdo los servicios mínimos. No se alcanzó acuerdo.

Ante la falta de acuerdo (con el Comité de Huelga), la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras del Ministerio de Fomento determinó los servicios mínimos de carácter obligatorio

Ante la falta de acuerdo, mediante Resolución de 17 de diciembre de 2009 la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras del Ministerio de Fomento determinó los servicios mínimos de carácter obligatorio para asegurar la prestación de los servicios esenciales de transporte ferroviario.

Dicha Resolución fija mediante anexo el número de trabajadores en huelga que cada día han de quedar adscritos a los servicios mínimos en cada dependencia o estación, pero no especifica las razones que justifican dicho número en cada lugar atendiendo a la actividad o función que en cada una se realiza (estación, apeadero, etc.) ni el porcentaje que representa sobre la totalidad de trabajadores, tal y como se hacía en las resoluciones adoptadas por la Administración en precedentes resoluciones referidas al mismo servicio ferroviario.

Debido a que la mencionada Resolución no había incluido todas las dependencias, mediante Resolución de 28 de diciembre de 2009, se procede a decretar los servicios mínimos en las dependencias y servicios restantes.

El SCF interpuso ante la Sala el oportuno recurso contencioso-administrativo de protección de derechos fundamentales contra la Resolución de 17 de diciembre de 2009, citando en su escrito de demanda también a la de 28 de diciembre de 2009, respecto de la cual no solicitó ampliación.

3. Crónica de los tribunales

3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Social)

2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Pretensiones de los demandantes

Solicita el SCF que se anule la Resolución de 17 de diciembre de 2009 y también la de 28 de diciembre de 2009 —que entiende complementaria de la anterior— por falta de motivación suficiente y vulneración del principio de proporcionalidad, estimando vulnerado el derecho a la huelga consagrado por el artículo 28.2 de nuestra Constitución. Cita igualmente el artículo 4.1.e) del Estatuto de los Trabajadores —que consagra el derecho de huelga—, el artículo 10 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo —que habilita legalmente a la Administración para imponer unos servicios mínimos en servicios esenciales a la comunidad si no existe acuerdo entre las partes—, la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente la recogida en su Sentencia 11/1981, de 8 de abril.

Para el sindicato, la Resolución no incluía una motivación específica sobre la necesidad de imponer servicios mínimos. Quebraba el principio de proporcionalidad, pues afectaba a casi toda la plantilla y permitía la plena operatividad del servicio

Se afirma que la Resolución combatida, aunque motiva de manera genérica la necesidad de imponer servicios mínimos dado el carácter esencial de los servicios ferroviarios, no incluye una motivación más específica —objetiva y razonable— sobre las necesidades acreditadas que cubrir y los puestos de trabajo afectados. Esto produciría una doble quiebra del principio de proporcionalidad: a) La imposibilidad de hacer el juicio de proporcionalidad, habida cuenta la falta de datos objetivos que permitan comparar los puestos de trabajo estrictamente necesarios para el mantenimiento de los servicios esenciales; b) en todo caso, pese a la ausencia de datos suficientes, la falta de proporción, pues los trabajadores afectados por los servicios mínimos —que son casi la totalidad de la plantilla— permiten garantizar la plena operatividad del servicio en condiciones de normalidad.

En apoyo de estos argumentos señala que:

El hecho de que, desde 2005, ADIF se encargue de la gestión de las infraestructuras ferroviarias, segregándose de cualquier operador de transporte que usa dichas infraestructuras (incluida la RENFE, en un horizonte de liberalización de los servicios ferroviarios), y que aquella gestión se haya declarado esencial para la comunidad por el artículo 19.2 de la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, no puede derivar en que —como consecuencia— una huelga de ADIF nunca pueda derivar en la supresión o disminución de operaciones de transporte. Ponen de relieve que las anteriores convocatorias de huelga suponían un porcentaje de disminución en los servicios de transporte ferroviario.

Que la Resolución combatida reproduce la propuesta de ADIF, que tampoco motivaba en concreto la necesidad de cubrir cada puesto y función. En este sentido cita las diversas funciones que entraña la gestión de las infraestructuras ferroviarias, enumeradas en el artículo 11 del Reglamento General de Circulación ferroviaria de 1992, vigente de acuerdo con la disposición transitoria primera del Real Decreto 2387/204, de 30 de diciembre.

Que los servicios mínimos decretados son iguales para todos los días de huelga, sin tener en cuenta que mientras unos días la huelga abarca toda la jornada otros sólo se limita a las horas de máximo tráfico.

Por su parte, la Abogacía del Estado (...) pone de manifiesto que —en su opinión— “existe una motivación suficiente de los servicios mínimos”

Alegaciones de la Abogacía del Estado

La Abogacía del Estado, en defensa de la Resolución recurrida, tras hacer un análisis detallado de la jurisprudencia constitucional en materia de motivación y proporcionalidad de las resoluciones administrativas cuando imponen limitaciones a los derechos fundamentales, pone de manifiesto que —en su opinión— existe una motivación suficiente de los servicios mínimos.

Siendo aceptado por el demandante que los servicios de gestión de la infraestructura ferroviaria son esenciales —de

3. Crónica de los tribunales

3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Social)

manera que si la infraestructura no funciona suficientemente no pueden transportar viajeros o bienes ninguno de los operadores ferroviarios— y habida cuenta de que la huelga se convoca precisamente en los días coincidentes con los intensos desplazamientos de población motivados por las festividades de Navidad, Año Nuevo y Reyes, la Resolución recoge de forma completa el ámbito subjetivo, objetivo y funcional de la convocatoria de huelga. No considera exigible que haya de especificarse unos servicios mínimos distintos para cada estación, siendo suficiente que se haga una estimación global del personal de circulación, maniobras y puestos de mando que mantenga el servicio esencial de transporte ferroviario. No se entiende tampoco por qué el hecho de que el paro abarque más o menos horas diarias debe afectar al personal necesario para atender esos servicios mínimos esenciales. Se cita también la abundante jurisprudencia que confirma los actos administrativos de fijación de servicios mínimos como, por ejemplo, las Sentencias de la misma Sala de 18 de marzo de 2005 (recurso 8ª/1178/2003), 11 de octubre de 2007 (recurso 8/83/2006) o 9 de octubre de 2009 (recurso 8/3/2009).

En la fase de prueba la Abogacía del Estado aportó abundante documentación que justificaba los servicios mínimos establecidos.

3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

La Ilustrísima Sala inadmite la demanda en lo que respecta a la Resolución de 28 de diciembre de 2009, en cuanto que no había sido objeto del recurso contencioso y habida cuenta del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero, sin embargo, sí la estima en lo que se refiere a la Resolución de 17 de diciembre de 2009 al entender que la motivación de la misma es insuficiente.

La Ilustrísima Sala considera que la motivación debe "(...) justificar razonadamente que los servicios mínimos establecidos permiten compatibilizar el derecho de huelga con los derechos de los ciudadanos a disfrutar y utilizar los servicios esenciales afectados, de modo que atiendan de forma proporcional las prestaciones sociales implicadas, sin lesionar sustancialmente el derecho de los trabajadores a la huelga (STC 51/86 y 46/90)".

No sucede así en el caso de autos, pues una argumentación genérica, por muy válida que sea, no puede suplir una argumentación específica. Así se afirma que "la resolución administrativa, si bien argumenta genéricamente la huelga, no especifica en su anexo las razones que justifican qué número de trabajadores en huelga han de quedar adscritos a los servicios mínimos en cada localidad, atendiendo a la actividad o función que en cada localidad se realiza (estación, apeadero, etc.); ni especifica, además, el porcentaje que representa sobre la totalidad de los trabajadores" y "esta argumentación específica no excluye la fundamentación general referente a la justificación de la importancia y trascendencia de los servicios a los que se refiere la huelga en los días en que ésta fue convocada, que, ciertamente, está suficientemente justificada en este caso, al tratarse de festividades navideñas en las que se produce un incremento considerable de los desplazamientos".

También pone de relieve que la Administración se ha apartado de su actuación en huelgas análogas precedentes, pues no fija un porcentaje de servicios mínimos "como ha efectuado la Administración en precedentes resoluciones".

"(La Sala) pone de relieve que la Administración se ha apartado de su actuación en huelgas análogas precedentes, pues no fija un porcentaje de servicios mínimos (...). Además, esta falta de motivación no puede suplirla la Administración en la fase probatoria del proceso"

Además, esta falta de motivación no puede suplirla la Administración en la fase probatoria del proceso, al afirmar que "la motivación de la resolución constituye una garantía esencial que no puede ser sustituida por la aportación en vía jurisdiccional de elementos probatorios documentales tendentes a demostrar lo que no se expresó en la resolución administrativa que se recurre. La Resolución no detalla con la precisión necesaria —como señala el Sindicato recurrente— el servicio mínimo establecido con relación a la totalidad de los trabajadores disponibles, precisión imprescindible para establecer las razones de su mantenimiento".

3. Crónica de los tribunales

3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Social)

Esta falta de motivación imposibilitaría reconocer judicialmente la eventual proporcionalidad de los servicios mínimos impuestos.

Cabe reseñar que la sentencia ha sido recurrida en casación ante el Tribunal Supremo.

4. COMENTARIO DE LA SENTENCIA Y DE SU IMPORTANCIA

La presente sentencia pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de que se haga una regulación actualizada y posterior a la entrada en vigor de nuestra Constitución que regule de manera detallada —recopilando los criterios ya sentados por la jurisprudencia constitucional y ordinaria— aspectos esenciales para compatibilizar los derechos de los ciudadanos con los derechos a la huelga de los trabajadores cuando resultan afectados los servicios esenciales de la comunidad.

Cabe recordar de manera sucinta, tal y como recoge sintéticamente nuestro Tribunal Supremo en el fundamento de derecho segundo de su reciente sentencia de 20 de mayo de 2010 (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo, sección 7ª, en recurso de casación 3823/2007), que dicha jurisprudencia se sustenta en los siguientes criterios interpretativos:

“SEGUNDO.- Con carácter previo al examen del recurso procede subrayar los criterios en que la jurisprudencia ha concretado el contenido constitucional del artículo 28.2 de la Constitución.

A) De la jurisprudencia constitucional:

“El derecho de los trabajadores de defender y promover sus intereses mediante dicho instrumento de presión (la huelga) cede cuando con ello se ocasiona o se pueda ocasionar un mal más grave que el que los huelguistas sufren”

a) Los límites del derecho de huelga derivan no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente tutelados [Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 11/1981, fundamen-

tos jurídicos 7.º y 9.º] y el artículo 28.2 de la Constitución Española, al hacer referencia a las garantías precisas para asegurar en caso de huelga el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, tiene el significado de expresar que el derecho de los trabajadores de defender y promover sus intereses mediante dicho instrumento de presión cede cuando con ello se ocasiona o se pueda ocasionar un mal más grave que el que los huelguistas sufren. En la medida en que la destinataria y acreedora de aquellos servicios esenciales es la comunidad entera y los servicios son al mismo tiempo esenciales para ella, la huelga no puede imponer el sacrificio de los intereses de los destinatarios de los mismos, pues «el derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales

“La motivación de la decisión de la autoridad gubernativa requiere que en la misma figuren los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar cuáles son los servicios mínimos, sin que sean suficientes indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto”

es prioritario respecto del derecho de huelga» (STC 11/1981, fundamento jurídico 18).

b) La noción de servicios esenciales hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, conectándose con los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos, lo que mejor concuerda con los principios que inspira nuestra Constitución (STC 26/1981, fundamento jurídico 10) puesto que los servicios esenciales no quedan lesionados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma (SSTC 26/1981, fundamento jurídico 10; 51/1986, fundamento jurídico 2.º).

c) En la adopción de las medidas que garanticen el mantenimiento de los servicios esenciales la autoridad gubernativa ha de ponderar la extensión —territorial y personal—,

3. Crónica de los tribunales

3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Social)

duración prevista y demás circunstancias concurrentes en la huelga, así como las concretas necesidades del servicio y la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que aquélla repercute (SSTC 26/1981, fundamentos jurídicos 10 y 15; 53/1986, fundamento jurídico 3.º). Quiere ello decir que la motivación de la decisión de la autoridad gubernativa requiere que en la misma figuren los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar cuáles son los servicios mínimos, sin que sean suficientes indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto, de las que no es posible deducir cuáles son los elementos valorados por aquella autoridad pues en definitiva, han de explicitarse, siquiera sea sucintamente, los criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios, de forma que por los Tribunales, en su caso, y en su momento, se pueda fiscalizar la adecuación de las medidas adoptadas (por todas, STC 53/1986, fundamentos jurídicos 6.º y 7.º; también STC 26/1981, fundamentos jurídicos 14 y 15; STC 51/1986, fundamento jurídico 4.º; STC 27/1989, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º).

d) En las huelgas que se produzcan en servicios esenciales de la comunidad debe existir proporción entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de aquéllos (STC 26/1981, fundamento jurídico 15). El mantenimiento de los servicios (STC 33/1981, fundamento jurídico 4.º) no puede significar en principio el funcionamiento normal del servicio (SSTC 51/1986, fundamento jurídico 5.º; 53/1986, fundamento jurídico 3.º) y el interés de la comunidad debe ser perturbado por la huelga sólo hasta extremos razonables (STC 51/1986, fundamento jurídico 5.º).

e) En fin, procede destacar lo señalado por el Tribunal Constitucional en STC 183/2006, de 19 de junio de 2006, que en su fundamento jurídico 6.º se expresa en los siguientes términos: “Por otra parte, debe significarse que la norma preconstitucional que todavía en el momento actual sigue utilizándose como base para el establecimiento por la autoridad gubernativa de las limitaciones del concreto ejercicio del derecho de huelga en garantía del mantenimiento de los servicios esenciales, esto es, el artículo 10.2 Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, establece elementos de rigor no siempre debidamente atendidos y, desde luego, no respetados en este caso. En efecto, el supuesto de hecho en que pueden imponerse medidas li-

mitadoras se compone de dos elementos: uno, la calificación del servicio (“servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad”) y otro, de carácter circunstancial (“y concurren circunstancias de especial gravedad”), que debe concurrir en ambos términos de la alternativa del primer elemento. No basta así con la calificación del servicio para justificar las medidas limitativas, sino que éstas, en su caso, deben ajustarse a las circunstancias, que deben ser no sólo graves sino de especial gravedad (en este sentido el fundamento jurídico 18 de la STC 11/1981 tempranamente advirtió que, “en algún sentido, el artículo 10 del Real Decreto-ley 17/77 es más estricto que el artículo 28.2 de la Constitución”).

“Los servicios esenciales no son dañados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga”

B) De esta Sala:

a) La esencialidad del servicio sólo será en aquellos casos en que la satisfacción de los intereses afectados exija el mantenimiento del servicio, en la medida y con la intensidad en que efectivamente lo exija, puesto que los servicios esenciales no son dañados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma (sentencias de 20 de febrero de 1998 y 28 de octubre de 2003).

b) Es reiterada la jurisprudencia al exigir, respecto de la fijación de los servicios mínimos, la expresión de los criterios objetivos en función de los cuales se procede a su fijación, puesto que la causalización o motivación de los servicios esenciales y de los servicios mínimos en cuanto que éstos implican límites al ejercicio de un derecho fundamental se hace precisa, debiendo referirse la motivación a los niveles conceptuales de servicios esenciales, de servicios mínimos y de efectivos personales precisos para el desempeño de estos últimos, ofreciendo una fundamentación razonada (por todas, las SSTS 3ª y 7ª de 29 de junio de 2005, 19 de enero, 26 de marzo y 30 de abril de 2007, 21 de enero de 2008 y 28 de septiembre de 2009).

c) Complementando esa exposición, la sentencia de esta

3. Crónica de los tribunales

3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Social)

Sala de 15 de enero de 2007 (casación 7145/02) perfila el alcance de la exigencia de motivación en las resoluciones que fijan los servicios mínimos señalando que “no basta para satisfacer las exigencias constitucionales con manifestar ante quienes convocan una huelga qué servicios considera la Administración que han de ser garantizados y el personal llamado a prestarlos. La concreción que exige la jurisprudencia significa que han de exponerse los criterios en virtud de los cuales se ha llegado a identificar tales servicios como esenciales y a determinar quiénes han de asegurarlos a la luz de las circunstancias singulares de la convocatoria de que se trate. Son, precisamente, esos los datos relevantes para examinar si se ha observado la necesaria proporción entre el sacrificio que comportan para el derecho de los trabajadores y los bienes o intereses que han de salvaguardar”.

Esta misma jurisprudencia se recoge por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava, en sus sentencias de 11 de octubre de 2007 (recurso 8/83/2006), 17 de noviembre de 2006 (recurso 8/6/2005) y 7 de marzo de 2006 (recurso 8/560/2004).

Pues bien, en el caso de autos se reconoce por la Sala que el servicio afectado es esencial para la comunidad (circunstancia que no discute ni el mismo demandante) y que la huelga —por los días en que se produce— perjudica de manera grave a los ciudadanos.

“La nulidad se fundamenta en la falta de detalle sobre su justificación (la de la Resolución que establece los servicios mínimos obligatorios) en relación a cada estación, función y puesto de trabajo y que en huelga anteriores se fijó un porcentaje de servicios (...) sobre el total en cada función y puesto”

La nulidad se fundamenta en la falta de detalle sobre su justificación en relación a cada estación, función y puesto de trabajo y que en huelga anteriores se fijó un porcentaje de servicios de transporte a respetar o un porcentaje de empleados en servicios mínimos sobre el total en cada función y puesto.

Con independencia del respeto que merece la valoración de la prueba que incumbe a la Ilustrísima Sala y la innegable importancia que tiene la motivación debida de los actos administrativos que imponen limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales como el de huelga, nos parece criticable que no se permita a la Administración que aporte justificación adicional de lo razonado de los servicios mínimos por ella impuestos mediante el recurso a la prueba practicada en sede jurisdiccional. Ello puede entrañar igualmente indefensión para la Administración como parte en el proceso, contraria a lo dispuesto en el artículo 24 de nuestra Constitución.

“Las resoluciones anteriores se referían a un momento en que la gestión de la infraestructura ferroviaria no estaba desgajada de la prestación de los servicios de transporte”

Asimismo cabe indicar que si bien la Administración se apartó del criterio seguido en anteriores resoluciones (fijación de un porcentaje de trayectos a cubrir en periodo de huelga) no cabía desconocer que las resoluciones anteriores se referían a un momento en que la gestión de la infraestructura ferroviaria no estaba desgajada de la prestación de los servicios de transporte. En el presente caso la huelga se produce tras la escisión de ambos servicios y afecta exclusivamente al gestor de las infraestructuras, no debiendo afectar en cascada a los operadores de transporte que usan la infraestructura, ni a los usuarios de dicho transporte —especialmente en días tan señalados—.

3. Crónica de los tribunales

3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

3.3.1. Efecto retroactivo del pago de los trienios correspondientes a los servicios previos prestados como funcionario interino

Ana Belén San Martín Ontoria
Abogada del Estado ante la Audiencia Nacional

Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, de 22 de diciembre de 2010

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL.
Sentencia de 22 de diciembre de 2010 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea recaída en los asuntos acumulados C-44/09 y C-456/09 que tienen por objeto sendas cuestiones prejudiciales planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de La Coruña y por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pontevedra mediante resoluciones de 30 de octubre y 12 de noviembre de 2009.

1. ANTECEDENTES DE HECHO Y CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS

La sentencia objeto de análisis tiene su origen en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en lo sucesivo EBEP), que, entre otras cuestiones, y a diferencia de lo que ocurría con la anterior legislación, determinó, en lo relativo a la remuneración de los funcionarios interinos, en su artículo 25, apartado 2, el reconocimiento de los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de su entrada en vigor, pero con “efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo” lo que tuvo lugar a partir del 13 de mayo de 2007. Por su parte la Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas, modificando el artículo 489.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dispuso, en el ám-

bito del personal al servicio de la Administración de Justicia, que “se reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados, que tendrán efectos retributivos conforme a lo establecido en la normativa vigente para los funcionarios de la Administración General del Estado. Este reconocimiento se efectuará previa solicitud del interesado”.

De igual modo, y con arreglo a este artículo, la Consejería de Educación e Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia, dictó normas relativas al reconocimiento de oficio de trienios del personal interino docente de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Una de las demandantes, la Sra. Gavieiro Gavieiro, que, en el momento de interposición de su recurso en el litigio principal prestaba servicios para la Consellería como funcionaria en prácticas, había trabajado con anterioridad como profesora interina en diversos centros educativos de Galicia durante 9 años, 2 meses y 17 días. Tras la entrada en vigor del EBEP la Administración gallega le reconoció el derecho a percibir trienios desde el 13 de mayo de 2007 por los nueve años de servicios prestados a la Comunidad Autónoma de Galicia.

“La Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, (...) a diferencia de lo que ocurría con la anterior legislación, determinó, en lo relativo a la remuneración de los funcionarios interinos (...) el reconocimiento de los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de su entrada en vigor”

No conforme, sin embargo, con esta decisión, la funcionaria solicitó a la Comunidad que le fueran reconocidos y abonados los trienios no prescritos, esto es, los comprendidos entre noviembre de 2003 y mayo de 2007 sobre la base de lo establecido en la cláusula 4 del Acuerdo marco sobre el trabajo con contrato de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (en lo sucesivo Acuerdo marco), interpretada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 13

3. Crónica de los tribunales

3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Rec. p. I-7109).

Solicitud que fue denegada por la Administración Autonómica por cuanto que el EBEP solamente reconocía los trienios a partir del 13 de mayo de 2007, fecha de entrada en vigor.

No conforme con esta decisión, la Sra. Gavieiro Gavieiro interpuso recurso contra la misma ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de La Coruña con el fin de que los trienios que le habían sido reconocidos le fueran abonados con carácter retroactivo.

“El órgano judicial (...) procedió a plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la cuestión prejudicial”

Procedimiento que fue suspendido por el órgano judicial por entender que su solución requería una interpretación del Acuerdo marco por lo que procedió a plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la cuestión prejudicial siguiente: ¿Qué significa la expresión “criterios de antigüedad diferentes” a que hace referencia el punto 4 de la cláusula 4 del Acuerdo marco y si es una “razón objetiva” que justifique la diferencia de trato en la percepción de la antigüedad, la mera relación temporal del servicio de los empleados públicos?

De igual manera, y de forma paralela, la otra demandante, la Sra. Iglesias Torres, funcionaria de carrera del Cuerpo de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad Autónoma de Galicia, y que también había prestado servicios para la Consellería con anterioridad como profesora interina en diversos centros educativos durante 9 años, solicitó ante la Administración Autonómica, tras la entrada en vigor del EBEP, el reconocimiento de su derecho a percibir, en concepto de trienios, las diferencias retributivas correspondientes al período anterior a dicha entrada en vigor.

Petición que fue también denegada por la Administración gallega por la misma razón de que el EBEP solamente reconocía los trienios a partir de su entrada en vigor, lo que motivó igualmente la interposición por la interesada de recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pontevedra con idéntica pretensión de retroacción de efectos económicos

del reconocimiento de trienios sobre la base de la cláusula 4 del Acuerdo marco.

Procedimiento que, debido a la existencia de dudas sobre la interpretación del Acuerdo marco, fue suspendido por el órgano jurisdiccional quien planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

¿Es aplicable la Directiva 1999/70/CE al personal interino de la Comunidad Autónoma de Galicia?

¿Es posible considerar norma nacional de transposición de esa Directiva el artículo 25.2º del EBEP cuando no figura en esa Ley ninguna referencia a normativa comunitaria?

De ser afirmativa la respuesta a la 2ª cuestión, ¿necesariamente ha de definirse ese artículo 25.2º del EBEP como la norma nacional de transposición que refiere la Declaración 4ª de la Parte Dispositiva de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de abril de 2008 (TJCE 2008, 82) [caso Impact, C-268/06] o quedaría obligado el Estado español a otorgar retroactividad a los meros efectos retributivos derivados de los trienios que viene a reconocer en aplicación de la Directiva?

De ser negativa la respuesta a la 2ª cuestión, ¿cabe la aplicación directa al caso de la Directiva 1999/70/CE en los términos referidos en la Sentencia Del Cerro Alonso?

2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

Varias eran, por lo tanto, las cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales españoles a las que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea procede a dar cumplida respuesta en la sentencia que ahora estamos comentando.

Así, en primer lugar, se estudia la planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pontevedra en el asunto C-456/09 atinente a si el personal interino de la Comunidad Autónoma de Galicia puede entenderse incluido en el ámbito de aplicación personal de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco.

Cuestión que, lógicamente, es respondida de forma afirmativa por el Tribunal (de hecho la misma ni siquiera había sido discutida argumentalmente por ninguna de las partes

3. Crónica de los tribunales

3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

interesadas en el litigio) en la medida que ya es jurisprudencia consolidada que ambos instrumentos normativos son de aplicación a los contratos y relaciones laborales de duración determinada celebrados por los órganos de la Administración y demás entidades del sector público dado el carácter amplio del concepto de “trabajador con contrato de duración determinada” previsto en la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo marco (Sentencias de 4 de julio de 2006 -TJCE 2006, 181), Adeneler y otros, C-212/04, Rec. p. I-6057, apartados 54 y 57; de 7 de septiembre de 2006, Marrosu y Sardino (TJCE 2006, 229) C-53/04, Rec. p. I-7213, apartados 40 a 43, y Vasallo (TJCE 2006, 224), C-180/04, Rec. p. I-7251, apartados 32 a 35, y Del Cerro Alonso (TJCE 2007, 229), apartado 25].

La siguiente cuestión prejudicial analizada en la sentencia objeto de análisis es la planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de La Coruña en el asunto C-444/09 sobre la interpretación que ha de darse a la expresión “criterios de antigüedad diferentes” a que hace referencia el punto 4 de la cláusula 4 del Acuerdo marco y si es una “razón objetiva” que justifique la diferencia de trato en la percepción de la antigüedad la mera relación temporal del servicio de los empleados públicos.

“El Tribunal (...) rechazó que la naturaleza temporal de la relación de servicios de determinados empleados públicos implicara una razón objetiva que justificara la diferencia de trato entre trabajadores fijos y trabajadores con contratos de duración determinada”

Cuestión que es respondida por el Tribunal de Justicia recordando, en primer término, el objetivo básico que persigue la citada cláusula, que no es otro que proteger a los trabajadores con contratos de duración determinada impidiendo que el empleador utilice este tipo de contratos para privarles de los derechos reconocidos a los trabajadores con contratos de duración indefinida, y recalando, a continuación, que ya en la sentencia Del Cerro Alonso señaló, en los apartados 47 y 48, que un complemento salarial por antigüedad reservado

por el Derecho nacional únicamente al personal estatutario fijo de los servicios de salud, excluyendo al personal interino, estaba incluido en el concepto de “condiciones de trabajo” a que se refiere la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco. De igual modo, recuerda el Tribunal en esta sentencia, ya en la anterior Del Cerro Alonso rechazó que la naturaleza temporal de la relación de servicios de determinados empleados públicos implicara una razón objetiva que justificara la diferencia de trato entre trabajadores fijos y trabajadores con contratos de duración determinada.

Por todo ello, concluye el Tribunal, la respuesta a esta cuestión prejudicial no puede ser otra que la de que un complemento salarial por antigüedad está incluido, en la medida en que constituye una condición de trabajo, en la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco de manera que los trabajado-

Si bien la Directiva establece (...) que se debe hacer referencia a la normativa europea en la transposición, “ello no significa que una norma nacional que no hace referencia en su Exposición de Motivos a una Directiva no pueda ser considerada como una medida válida de transposición de ésta”

res con contrato de trabajo de duración determinada pueden oponerse a un trato que, en relación con el pago de dicho complemento y sin ninguna justificación objetiva, sea menos favorable que el trato dispensado a los trabajadores fijos que se encuentran en una situación comparable. La naturaleza temporal de la relación de servicio de determinados empleados públicos no puede constituir, por sí misma, una razón objetiva, en el sentido de esta cláusula del Acuerdo marco.

La tercera cuestión planteada sí que es más novedosa y se refiere a si la norma nacional, artículo 25.2 del EBEP, puede ser considerada como una norma nacional de transposición de la Directiva 1999/70 aun cuando en su Exposición de Motivos no haga referencia a ésta o a ninguna otra norma de la Unión Europea. Cuestión que igualmente merece una respuesta afirmativa por parte de esta sentencia en la medida en que, si bien la propia Directiva establece, en su artículo 2,

3. Crónica de los tribunales

3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

párrafo tercero, que cuando los Estados miembros procedan a transponerla al ordenamiento interno deberán hacer referencia a esta cuestión, ello no significa que una norma nacional que no hace referencia en su Exposición de Motivos a una Directiva no pueda ser considerada como una medida válida de transposición de ésta, máxime en un caso como el presente en el que el Tribunal es conocedor de que la norma relativa al reconocimiento de trienios a los funcionarios interinos fue introducida en el EBEP debido al dictado de la sentencia Del Cerro Alonso, en la que se declaró la existencia de trato entre el personal estatutario y el personal interino. Por todo ello, concluye, la respuesta a la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C 456/09 ha de ser que la mera circunstancia de que una disposición nacional, como el artículo 25, apartado 2, del EBEP, no contenga ninguna referencia a la Directiva 1999/70 no excluye que dicha disposición pueda ser considerada como una medida nacional de transposición de la misma al Derecho interno.

Resueltas ya de este modo tres de las cinco cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos judiciales españoles quedan por examinar las otras dos cuyo estudio encerraba mayores dificultades.

En concreto, y en relación con la cuarta cuestión planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pontevedra en el asunto C-456/09, el Tribunal la reformula preguntándose si la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco puede ser invocada por los particulares ante un órgano judicial nacional para que se les reconozca el derecho a los trienios en relación con el período comprendido entre la expiración del plazo impartido a los Estados miembros para adaptar su Derecho interno a la Directiva 1999/70 y la fecha de entrada en vigor de la ley nacional que transpone la misma al Derecho interno.

Cuestión que, ya adelantamos, es respondida afirmativamente por esta sentencia de 22 de diciembre de 2010, sobre la base de la jurisprudencia ya asentada de que las disposiciones de una directiva, cuando sean incondicionales y suficientemente precisas, pueden ser invocadas frente al Estado particularmente en su condición de empleador [sentencias de 26 de febrero de 1986 (TJCE 1986, 47), Marshall, 152/84, Rec. p. 723, apartados 46 y 49; de 20 de marzo de 2003 (TJCE 2003, 86), Kutz-Bauer, C-187/00, Rec. p. I-2741,

apartados 69 y 71, e impact (TJCE 2008, 82) apdo 57].

Rechaza de este modo el Tribunal las alegaciones vertidas tanto por la Consellería como por el Gobierno español de que, puesto que la Directiva había sido transpuesta al Derecho interno, los particulares ya no podían basarse en su efecto directo, de puesto que sus pretensiones, ejercitadas tras la entrada en vigor del EBEP, habían de ser resueltas conforme a las disposiciones previstas en esta última norma.

Y es que, por el contrario, para el Tribunal, la obligación de los Estados miembros, derivada de una Directiva, de alcanzar un determinado resultado obliga a todas las autoridades, incluidas las judiciales. Por ello, y dado el principio general del Derecho de la Unión Europea de tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, es competencia de los jueces nacionales, si el Estado miem-

“La obligación de los Estados miembros, derivada de una Directiva, de alcanzar un determinado resultado obliga a todas las autoridades, incluidas las judiciales”

bro no ha procedido a adaptar correctamente una Directiva en un determinado período de tiempo, asegurar la protección jurídica que para los justiciables se deriva de las disposiciones del Derecho de la Unión. En suma, y dado que la medida que la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco es incondicional y suficientemente precisa para que los particulares puedan invocarla frente al Estado ante un juez nacional, la sentencia declara el derecho de los funcionarios interinos al cobro de los trienios correspondientes al período comprendido entre la expiración del plazo impartido a los Estados miembros para la transposición de la Directiva 1999/70 al Derecho interno y la fecha de entrada en vigor de la norma nacional que transpone al Directiva al Derecho interno del Estado miembro de que se trate, sin perjuicio del respeto de las disposiciones pertinentes del Derecho nacional en materia de prescripción.

Solventada ya esta cuestión prejudicial, solamente resta por analizar la última de las planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pontevedra, consistente en determinar, dado que las previsiones del EBEP excluyen

3. Crónica de los tribunales

3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

expresamente que el pago de los trienios pueda tener efecto retroactivo, si podía denegar tal derecho sobre la base del Derecho nacional o estaba obligado en virtud del Derecho de la Unión a conferir a este derecho al pago de trienios efecto retroactivo desde la fecha de expiración del plazo impartido a los Estados miembros para transponer esa Directiva a su Derecho interno.

Cuestión que nuevamente es respondida por el Tribunal de Justicia sobre la base del efecto directo de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco y previo rechazo de las conclusiones vertidas en la sentencia dictada en el caso *Impact*, invocada por el juez nacional, en la que había señalado que, en la medida en que el Derecho nacional aplicable contenga una norma que excluya la aplicación retroactiva de una Ley a falta de indicación clara e inequívoca en sentido contrario, un tribunal nacional ante el que se ha interpuesto una demanda basada en la violación de una disposición de la ley nacional por la que se adapta el Derecho interno a la Directiva 1999/70 sólo está obligado, en virtud del Derecho de la Unión, a conferir a dicha disposición un efecto retroactivo a la fecha de expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a dicha Directiva si existe, en ese Derecho interno, una indicación de esta naturaleza que permita conferir a esta disposición tal efecto retroactivo.

Para el Tribunal, sin embargo, esta doctrina no es aplicable a este asunto en la medida en que en el caso *Impact* el tribunal que había planteado la cuestión sólo era competente para pronunciarse sobre las demandas presentadas en el procedimiento principal en la medida en que éstas se basaran en la infracción de la ley nacional que garantizaba la adaptación del Derecho interno a la Directiva. Circunstancia que no ocurre, como ya se ha indicado, en este supuesto, en el que los órganos judiciales remitentes tienen plena competencia para conocer de las pretensiones de las demandantes en relación con el pago retroactivo de los trienios.

Por todo ello, el Tribunal de Justicia entiende que, a pesar de la existencia en la normativa nacional que transpone la Directiva 1999/70 al Derecho interno de una disposición que reconoce el derecho de los funcionarios interinos al pago de trienios, pero que excluye la aplicación retroactiva de ese derecho, las autoridades competentes del Estado miembro están obligadas, en virtud del Derecho de la Unión y en relación con

“La sentencia (...) ha servido para resolver los innumerables litigios que, en relación con el efecto retroactivo del pago de los trienios, habían sido planteados por los funcionarios interinos”

una disposición del Acuerdo marco dotada de efecto directo, a conferir al derecho al pago de trienios efecto retroactivo desde la fecha de expiración del plazo impartido a los Estados miembros para la transposición de esta Directiva al Derecho interno.

3. LA IMPORTANCIA DE LA SENTENCIA

Huelga destacar la importancia de la sentencia comentada en la medida en que la misma ha servido para resolver los innumerables litigios que, en relación con el efecto retroactivo del pago de los trienios, habían sido planteados por los funcionarios interinos tanto ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo como ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

Por lo demás, y en cuanto a los fundamentos en que se basa la sentencia para reconocer el carácter retroactivo de los trienios pese a la existencia de una normativa nacional de transposición que lo excluye expresamente, resulta interesante destacar el rechazo de las alegaciones vertidas tanto por el Gobierno de España como por la Consellería de Educación de la Xunta de Galicia de que, una vez transpuesta la Directiva 1999/70 al ordenamiento interno, la norma aplicable era el EBEP sin poder ser ya de aplicación el efecto directo de las Directivas.

De igual modo, en esta sentencia de 22 de diciembre de 2010 se rechaza que exista una transposición tardía de la Directiva comunitaria que implique la existencia de responsabilidad patrimonial por retraso en la transposición de la misma, ya que lo único que aprecia el Tribunal es que, frente a la cláusula de un Acuerdo marco incondicional y lo suficientemente precisa, las demandantes están legitimadas para solicitar directamente su aplicación por el período de tiempo en que la misma no ha sido transpuesta al Derecho interno sin que sea necesario el ejercicio de un recurso de indemnización.

3. Crónica de los tribunales

3.3. Del Tribunal Constitucional

3.3. Del Tribunal Constitucional

3.3.1. La modificación del convenio colectivo por decreto-ley.

Equipo de redacción del Boletín

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL.
Auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2011 sobre la cuestión de inconstitucionalidad nº8173-2010, promovida por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional

1. ANTECEDENTES DE HECHO

El 19 de noviembre de 2010 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional escrito de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acompañado del Auto de 28 de octubre de 2010, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad.

En este Auto se planteaba la posible vulneración de los artículos 7 (regulación de los sindicatos y asociaciones profesionales), 14 (principio de igualdad), 28.1 (libertad sindical) y 37.1 (derecho a la negociación colectiva) de la Constitución española (CE) por los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010 (LPGE 2010), en su redacción dada por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y por la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley.

“En este Auto se planteaba la posible vulneración de los artículos 7 (regulación de los sindicatos y asociaciones profesionales), 14 (principio de igualdad), 28.1 (libertad sindical) y 37.1 (derecho a la negociación colectiva) de la Constitución española”

Con carácter previo, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional acordó, por los Autos de 28 y 30 de septiembre de 2010, acumular los procedimientos contra la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT) iniciados por demanda de conflicto colectivo de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras (CC.OO), la Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores (UGT) y el Sindicato Autónomo de Trabajadores Nueva Plataforma en la FNMT. La pretensión principal de las tres demandas presentadas era coincidente: el reconocimiento del derecho de los trabajadores (personal laboral) de la FNMT sujetos al XI Convenio colectivo a percibir en los meses de junio de 2010 y siguientes las mismas retribuciones que venían percibiendo hasta entonces, por la nulidad de la modificación salarial producida con efectos de 1 de junio de 2010.

Concluido el procedimiento, la Sala dictó providencia por la que acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia

“La pretensión principal de las tres demandas presentadas era coincidente”

de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva redacción de los artículos 22.4 y 25 de la LPGE 2010 y de la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley 8/2010, pues estos preceptos, al entender del órgano jurisdiccional, eran aplicables al caso y, por tanto, el fallo dependería de su validez.

Los tres sindicatos [y la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), personada como parte interesada en el procedimiento] presentaron alegaciones manifestando su criterio favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al considerar que el Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el derecho a la negociación colectiva reconocido en la CE, así como las normas constitucionales que facultan al Gobierno para dictar Decretos-leyes.

El Abogado del Estado, en representación de la FNMT, manifestó su oposición al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que ni la libertad sindical ni el derecho a la negociación colectiva eran vulnerados por el Real Decreto-ley, y apreciar que la disposición adicional novena de esa norma no era necesaria para la evaluación del caso,

3. Crónica de los tribunales

3.3. Del Tribunal Constitucional

pues se refiere a entidades públicas empresariales distintas de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Igual argumentación presentó el Ministerio Fiscal, que también apuntó el incumplimiento de los requisitos procesales para la promoción de la cuestión de inconstitucionalidad.

Concluido el plazo para las alegaciones, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional planteó la cuestión de inconstitucionalidad, fundamentada en las siguientes consideraciones:

“El Abogado del Estado, en representación de la FNMT, manifestó su oposición al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que ni la libertad sindical ni el derecho a la negociación colectiva eran vulnerados por el Real Decreto-ley (...). Igual argumentación presentó el Fiscal”

la relevancia de su planteamiento para la resolución del litigio planteado y la duda sobre la aplicación del Real Decreto-ley (determinada, en su caso, la constitucionalidad de la norma) en relación con el personal laboral de la FNMT, pues la Sala, a diferencia del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal [que defienden que la norma de aplicación prioritaria para este personal en materia de negociación colectiva es la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)], entiende que las relaciones laborales en las Administraciones Públicas se rigen por la legislación laboral y los convenios colectivos aplicables al caso, salvo que el EBEP establezca su prioridad aplicativa, lo que ocurre excepcionalmente.

2. DOCTRINA DEL AUTO Y FALLO

“(La Audiencia Nacional) entiende que las relaciones laborales en las Administraciones Públicas se rigen por la legislación laboral y los convenios colectivos aplicables al caso, salvo que el EBEP establezca su prioridad aplicativa”

El Tribunal Constitucional entra a valorar, como primer elemento de su juicio, el cumplimiento o incumplimiento —tal y como señaló el Fiscal General del Estado en su alegación— de los requisitos procesales para la promoción de la cuestión de inconstitucionalidad.



Creative Commons/ revistadelacarolina.com

El Tribunal Constitucional apunta que, si bien resulta inexcusable la identificación de todos los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas y de las normas de la Constitución que se consideren vulneradas, no

es indispensable la mención específica de tales artículos de la Norma Suprema que se estimen vulnerados en la providencia que inicia el trámite de audiencia previo a la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad, siempre que la indeterminación sea sólo relativa (es decir, siempre que se identifique

“Si bien no se identificó, en términos constitucionalmente correctos, por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional la duda de constitucionalidad (...), las partes personadas pudieron identificar en términos adecuados dicha duda”

mínimamente la duda de constitucionalidad ante quienes han de ser oídos para que, sobre esta duda, puedan versar sus alegaciones). Considerada esta doctrina establecida con anterioridad por el Tribunal Constitucional, este órgano concluye que, si bien no se identificó, en términos constitucionalmente correctos, por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional la duda de constitucionalidad en relación con el artículo 86.1 de la CE y los límites materiales ahí establecidos para el decreto-

3. Crónica de los tribunales

3.3. Del Tribunal Constitucional

ley, las partes personadas pudieron identificar en términos adecuados dicha duda, que la Sala de lo Social elevó al Tribunal Constitucional.

Desestimada, por tanto, esta alegación del Ministerio Fiscal, el Tribunal Constitucional pasa a analizar la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional novena del Real Decreto-Ley 8/2010.

Comienza el órgano apuntando que toda norma cuestionada constitucionalmente debe superar el denominado “juicio

“**Toda norma cuestionada constitucionalmente debe superar el denominado «juicio de relevancia»**”

de relevancia”, es decir, ha de justificarse la medida en que, de la validez —constitucionalidad— de esa norma, depende la decisión del proceso judicial iniciado. Así, es a los órganos jurisdiccionales que plantean la cuestión de inconstitucionalidad a quienes compete, inicialmente, comprobar y exteriorizar la existencia del juicio de relevancia, no correspondiendo al Tribunal Constitucional invadir ese ámbito de decisión para sustituir o rectificar el criterio de aquéllos, salvo, naturalmente, en los supuestos en que de manera notoria (sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de los principios jurídicos básicos) se advierta que el juicio de relevancia carece de consistencia.

Realizada esta necesaria aclaración (pues tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado se oponían en sus alegaciones a la cuestión de inconstitucionalidad), el Tribunal Constitucional valora la adecuación de la cuestión de inconstitucionalidad de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, disposición que establece normas especiales (frente a las generales del artículo 1 del mismo Real Decreto-ley) en relación con determinadas entidades del

“En la hipótesis de que la disposición adicional novena (del Real Decreto-ley 8/2010) fuera declarada inconstitucional, la consecuencia no sería otra que la nulidad de esa disposición (...) que no contempla ni se refiere al personal laboral de la FNMT”

sector público (entre las que no incluye a la entidad FNMT, que, por tanto, se ha de regir por las normas del artículo 1 del Real Decreto-ley) a efectos de la aplicación de la reducción salarial contenida en el citado Real Decreto-ley. Tras un breve análisis, el Tribunal Constitucional inadmite dicha cuestión por considerar (como ya hicieron el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado en sus alegaciones) que, en la hipótesis de que la disposición adicional novena fuera declarada inconstitucional, la consecuencia no sería otra que la nulidad de esa disposición (que excepciona la aplicación de la regla general del artículo 1 del Real Decreto-ley) que no contempla ni se refiere al personal laboral de la FNMT.

Finalmente, el Tribunal Constitucional, tras apuntar la conveniencia de admitir a trámite la valoración de la constitucionalidad de los artículos 22.4 y 25 de la LPGE 2010 en su redacción dada por el artículo 1 del Real Decreto-ley 8/2010, concluye que no procede declarar estos artículos inconstitucionales, ya que opina (al contrario que la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, que, no obstante, sí aprecia la concurrencia del presupuesto habilitante para dictar el concreto decreto-ley) que no se ha vulnerado el límite material que al decreto-ley impone el artículo 86.1 de la CE (no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE, entre los que se encuentra la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva), pues resulta claro que la ley puede modificar un convenio colectivo en vigor en aplicación del principio de jerarquía normativa (afirmación compartida por la Sala de lo Social), incluso durante la vigencia de dicho convenio y aunque esa ley tenga la forma de decreto-ley (opiniones contrarias a las argumentadas por la Sala de lo Social).

“El Tribunal Constitucional ha rechazado una interpretación expansiva de éste (el límite material constitucional del decreto-ley), pues tal extensión llevaría al «vaciamiento de la figura»”

Esta posibilidad de modificación por decreto-ley nace de la interpretación dada por el Tribunal Constitucional al límite material establecido en la CE para esta norma. El Tribunal

3. Crónica de los tribunales

3.3. Del Tribunal Constitucional

Constitucional ha rechazado una interpretación expansiva de éste, pues tal extensión llevaría al “vaciamiento de la figura” [Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 111/1983, de 2 de diciembre, Fundamento Jurídico (FJ) 8]: «la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE (“no podrán afectar”) debe ser entendida de modo que no reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución “del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” (STC 6/183, de 4 de febrero, FJ 5)».

“Los preceptos legales cuestionados (...) no regulan el régimen general del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, ni nada disponen sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos en general”

El Tribunal Constitucional afirma que «no debe atender al modo cómo se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, sino más bien al examen de si ha existido “afectación” por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I CE. Lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho, deber o libertad afectado en cada caso e incluso su colocación en el texto constitucional y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8)».

Siguiendo este criterio, el Tribunal Constitucional señala que «los preceptos legales cuestionados, en la redacción que les ha dado el art. 1 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, no regulan el régimen general del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, ni nada disponen sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos en general, ni, en particular, sobre los directamente por aquellos concernidos, que mantienen la fuerza vinculante propia de este tipo de fuente, derivada de su posición en el sistema de fuentes.

(...) Abstracción hecha de que la intangibilidad o inalterabilidad no puede identificarse, ni, en consecuencia, con-

fundirse, como se hace en el Auto de planteamiento de la cuestión, con la fuerza vinculante del convenio colectivo, lo cierto es que, como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal (Constitucional), del art. 37.1 CE no emana ni deriva la

“La intangibilidad o inalterabilidad no puede identificarse, ni, en consecuencia, confundirse (...) con la fuerza vinculante del convenio colectivo”

supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FF JJ 2 y 3), insistiendo el Tribunal en el contexto de esta declaración, en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (ibidem; en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3; ATC [Auto del Tribunal Constitucional] 34/2005, de 31 de enero, FJ 5)».

Cierra, así, el Tribunal Constitucional su Auto de 7 de junio de 2011 inadmitiendo la cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.



Creative Commons/flickr.com

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.1. La nueva carrera profesional en la Administración asturiana



4.2. Experiencias del extranjero

4.2.1. El proceso de reforma de la Función Pública francesa (Parte II)

4.2.2. El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile.

4.1. EXPERIENCIAS AUTONÓMICAS Y LOCALES

4.1.1. La nueva carrera profesional en la Administración asturiana

Equipo de redacción del Boletín

<https://www.asturias.es/bopa/2011/05/14/2011-09803.pdf>

El 11 de mayo pasado, el Presidente del Principado de Asturias aprobó el Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias. Este Decreto desarrolla lo previsto en los artículos 49 bis, ter y quáter de la Ley 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley 3/85 de ordenación de la Función Pública de esa Comunidad Autónoma, que desarrolla a su vez los artículos 16 y 20 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

El Reglamento consta de un título preliminar, que delimita su ámbito y concreta el principio de transparencia que establece el artículo 20 del EBEP respecto a la evaluación del desempeño, y cinco títulos, dedicados respectivamente a la carrera horizontal, la evaluación del desempeño, los objetivos

colectivos e individuales, la formación, innovación y transferencia del conocimiento y, por último, los puestos de especial desempeño.

El Título I define y fija las características de la carrera horizontal, y reproduce las 5 categorías que establecía la Ley 3/85. Destacan entre las características adoptadas por el Principado de Asturias para la carrera de sus funcionarios el que sea, salvo la adscripción automática de la categoría de entrada tras la toma de posesión como funcionario de carrera, voluntaria y el que la progresión en categorías sea consecutiva sin excepción. Dada la estrecha y necesaria vinculación entre carrera horizontal y evaluación del desempeño, la voluntariedad a la hora de emprender aquella supone también la de sujetarse a esta, según establece el artículo 27 del Reglamento. La voluntariedad se extiende a toda la carrera profesional del funcionario, que puede renunciar a la carrera, y con ello dejar de ser evaluado, en cualquier momento de la misma, aunque al precio de perder la categoría profesional alcanzada y las retribuciones ligadas a ella.

La carrera horizontal es voluntaria para los funcionarios –con opción de renuncia- y la progresión en categorías es consecutiva sin excepción

La carrera está, como se ha dicho, estrechamente ligada

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.1. LA NUEVA CARRERA PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN ASTURIANA



©www.asturias.es

a la evaluación. El artículo 13 del Reglamento distingue cuatro “bloques de valoración”: la evaluación del desempeño, los objetivos colectivos e individuales, la formación, innovación y transferencia del conocimiento, y los puestos de especial desempeño. El anexo II establece la puntuación máxima que puede alcanzarse en cada uno de ellos en cada categoría, que es distinta para los grupos A1 y A2, para los grupos C1 y C2, y para las agrupaciones profesionales de los contratados laborales. El mismo anexo fija además el porcentaje de esa puntuación máxima que deberá obtenerse a lo largo de los años para poder solicitar la progresión a la categoría superior. Así, mientras que para acceder a la categoría I desde la de entrada basta con haber obtenido el 50% de la puntuación máxima en todos los casos, para acceder a la categoría IV desde la III, los funcionarios de los grupos A1 y A2 habrán de obtener al menos el 73% de esa puntuación, porcentaje que se reduce al 71% en el caso de los grupos C1 y C2, y al 68% en el de los contratados laborales.

La evaluación del desempeño, regulada en el Título II, es individual y “recaerá sobre dimensiones y comportamientos que resulten relevantes en su puesto de trabajo” (art. 25) El evaluador será necesariamente un superior jerárquico del evaluado y la evaluación deberá contar, a su vez, con la conformidad del superior del evaluador, salvo que este sea alto cargo.

El bloque de la evaluación del desempeño se divide en dos factores denominados “Área de desempeño de tarea” y “Área de desempeño contextual y organizacional”. Para los grupos A1 y A2, el Área de desempeño de tarea contempla

- **Cualquier evaluado puede solicitar la revisión de la evaluación a esta Comisión**
- **Los objetivos deben ser, en todo caso, cuantificables y medibles, y contar con fuentes de verificación fiables**
- **Estos objetivos individuales son “acciones de mejora del servicio público orientadas a un resultado y realizadas por cada funcionario individualmente, dentro del período de evaluación”**
- **Frente a la posibilidad de integrar a los funcionarios en la categoría ajustada a su antigüedad (...), el Reglamento opta por que todos inicien prácticamente su carrera a partir de su aprobación**

las dimensiones de capacidad de toma de decisiones, capacidad de organización y planificación, capacidad de resolución de problemas, conocimientos técnicos y productividad entendida como cantidad y calidad del trabajo; para los grupos C1 y C2 y para las agrupaciones profesionales las dimensiones son la capacidad de aprendizaje, la minuciosidad y responsabilidad, el esfuerzo y la perseverancia, los conocimientos técnicos y la productividad.

El Área de desempeño contextual y organizacional tiene las mismas dimensiones para todos los grupos y las agrupaciones profesionales: la orientación a objetivos y resultados, la iniciativa, el compromiso con la organización, la colaboración y cooperación con compañeros, compartir y transmitir conocimientos, mantenimiento voluntario del rendimiento laboral, mantenimiento voluntario de la calidad del trabajo, uso adecuado del tiempo y los recursos laborales, asistencia al trabajo y uso eficiente del tiempo y ritmo voluntario eficiente del trabajo.

El anexo III describe en detalle cada una de las dimensiones asociadas a las dos Áreas de desempeño.

El Capítulo IV del Título II del Reglamento describe el proceso de evaluación. El conjunto formado por los evaluados, por sus superiores jerárquicos (evaluadores) y por los responsables superiores de estos se denomina Unidad de Evaluación.

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.1. LA NUEVA CARRERA PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN ASTURIANA

El proceso de evaluación es anual e incluye una entrevista de evaluación obligatoria y previa a la evaluación. Tras la entrevista, el evaluador emite el informe de evaluación, del

La carrera está estrechamente ligada a la evaluación del desempeño. Ésta es individual y recae sobre dimensiones y comportamientos relevantes del puesto de trabajo

que se da traslado al evaluado para que este pueda alegar lo que desee en el plazo de tres días. Luego el informe se envía al superior del evaluador, que debe aprobarlo; si el superior decide modificar el resultado de la evaluación, se lo comunica así al evaluador, que procederá a efectuar los cambios que correspondan. Todo este proceso se lleva a cabo durante el mes de noviembre y el informe con la aprobación del superior debe remitirse a la Dirección General competente en materia de evaluación antes del 20 de diciembre de cada año.

El Capítulo V crea la Comisión de Revisión, compuesta por el Director General competente, el titular de la Inspección General de Servicios o funcionario designado por éste, un letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, el titular del Servicio competente en materia de evaluación del desempeño o funcionario designado por éste, y el titular del Servicio competente en materia de administración de personal o funcionario designado por éste. Cualquier evaluado puede solicitar la revisión de la evaluación de que haya sido objeto a esta Comisión, pero aportando -artículo 42.2.b)- "hechos, razones y petición en que se concrete la revisión, que deberán venir referidos individualmente a cada una de las dimensiones evaluables, respecto de las cuales manifieste su disconformidad". El resultado de la revisión es la emisión por la Comisión de un informe de evaluación definitivo en el plazo máximo de 6 meses a partir de la solicitud.

Los objetivos colectivos e individuales son objeto de tratamiento en el Título III del Reglamento.

Al conjunto de empleados públicos de la Comunidad que comparten objetivos y funciones comunes se les agrupa temporal y funcionalmente a estos efectos en conjuntos denominados "Unidades de Gestión".

Los objetivos colectivos, que pueden ser hasta 5, los fija el responsable de la Unidad de Gestión para el periodo de un año, y pueden ser objetivos de gestión o estratégicos de mejora de los servicios públicos. Los objetivos deben ser, en todo caso, cuantificables y medibles, y contar con fuentes de verificación fiables.

Los objetivos individuales son "acciones de mejora del servicio público orientadas a un resultado y realizadas por cada funcionario individualmente, dentro del período de evaluación" (artículo 51). Estos objetivos los establece el evaluador para el periodo de evaluación y se concretan en un "documento de objetivos individuales" que contiene la descripción de las acciones, los plazos de ejecución, etc.

El Título IV está dedicado a la Formación, Innovación y Transferencia del Conocimiento, y detalla el papel en la valoración de los empleados públicos a efectos de la carrera horizontal de la formación recibida e impartida, la investigación en materias propias de la administración, el desarrollo de innovaciones, la elaboración de documentos e informes sobre el área profesional de los funcionarios, la participación en congresos y conferencias, las publicaciones, etc.

Los puestos de "especial desempeño" son el objeto del Título V y su función es reflejar en la carrera profesional el desempeño de puestos de trabajo que por su aislamiento geográfico, lejanía a la capital o escasa densidad de población suelen ser de difícil cobertura.

De las disposiciones adicionales y transitorias merece la pena destacar las transitorias primera y segunda, que permiten el reconocimiento de la categoría profesional primera, la inmediata posterior a la de entrada, a los funcionarios que ya percibieran retribuciones a cuenta por la misma o que lleven al menos 5 años de ejercicio activo en el Cuerpo o Escala de que se trate. Su importancia radica en que, frente a la posibilidad de integrar a los funcionarios en la categoría que les correspondiese en función de su antigüedad, lo que les hubiera distribuido en todas las categorías, el Reglamento opta porque todos inicien prácticamente su carrera a partir de su aprobación. Es decir, en función del baremo establecido por la norma ya citada, no habrá empleados públicos de segunda categoría hasta dentro de 6 años, de tercera hasta dentro de 14, y de cuarta hasta dentro de 24.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

4.2.1. EL PROCESO DE REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA: ¿HACIA UNA “REFUNDACIÓN” DEL MODELO CLÁSICO O MÁS BIEN HACIA SU ABANDONO?

PARTE SEGUNDA

Josefa Cantero Martínez¹
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: I. Introducción. II. El contexto de la reforma: el debate sobre el papel del estado y la nueva concepción del servicio público. III. La estrategia para “rearmar intelectualmente” a la función pública: reforzar sus valores. IV. La clarificación de las funciones y objetivos del servicio público y, con ello, de la función pública. A vueltas con el trazo de la línea divisoria entre el derecho público y el derecho privado. 1. El debate sobre el recurso a la externalización de funciones administrativas. 2. La concreción y reducción del papel de la contratación administrativa. 3. La extensión de la contratación laboral en la Administración. V. La principal medida adoptada para la renovación de la gestión de la función pública: la evaluación del empleado. 1. El antiguo sistema de notación de los funcionarios y sus repercusiones en la carrera funcionarial. 2. La introducción de la entrevista de evaluación en la reforma del sistema de notación. Su valoración. 3. Hacia una nueva concepción de la entrevista profesional. Su dinámica y contenido. 4. Su potencial papel como un importante instrumento para la gestión particularizada del personal. VI. Otras medidas de modernización y profesionalización de la función pública. 1. Nuevos instrumentos de planificación y gestión de los recursos humanos. 2. El avance hacia una nueva concepción de las políticas de selección y del principio de igualdad. 3. Reformas para conseguir una carrera más atractiva y favorecer la movilidad de los empleados. VII. El debate sobre la revaloración de la negociación colectiva funcionarial y su incidencia en la concepción estatutaria (los acuerdos de Bercy de 2 de junio de 2008). VIII. A modo de conclusión.

3. HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA ENTREVISTA PROFESIONAL. SU DINÁMICA Y CONTENIDO

Como resultado de las encuestas realizadas sobre el nuevo modelo de evaluación y de las lecciones aprendidas de los análisis de la OCDE, en octubre de 2006 se desarrolló un importante debate en el seno del Consejo Superior de la Función Pública del Estado sobre las posibilidades de mejora de este instrumento. Se recomendó la introducción de algunas mejoras sustantivas en el mecanismo de evaluación previsto por el Decreto del año 2002 con la intención fundamental de

¹ Este análisis se inserta dentro de los trabajos realizados como vocal del Grupo de Investigación para el Estudio del Empleo Público del Instituto Nacional de Administración Pública (Resolución de 5 de marzo de 2009 de la Directora del Instituto Nacional de Administración Pública).

reforzar el diálogo entre el funcionario y su superior jerárquico y, sobre todo, de desarrollar las potencialidades que presenta la evaluación como herramienta de planificación estratégica de los recursos humanos en la Administración. Se han producido dos importantes innovaciones en esta materia. Por una parte, se ha sustituido el sistema de notación por una entrevista profesional anual con el superior jerárquico directo, que pasa a configurarse como el principal elemento para la gestión de los funcionarios. Por otra, se ha reforzado el vínculo entre la entrevista y las elecciones de progresión de grado que realiza la Administración.

Las propuestas se vieron recogidas en el texto de la Ley nº 148-2007, de 2 de febrero, de modernización de la función pública, que vino a autorizar la sustitución definitiva del sistema de notación por las entrevistas profesionales (“l’entretien professionnel”). Esta posibilidad se ha visto finalmente recogida en el Decreto nº 2007-1365, de 17 de septiembre de 2007, que ha introducido la entrevista profesional como método esencial de evaluación para los funcionarios del Estado. La evaluación ha pasado a ser concebida como un procedimiento objetivo, transparente y contradictorio de valoración profesional del funcionario. Se realiza anualmente, da lugar a un informe y es llevada a cabo por el superior jerárquico inmediato de cada funcionario sobre los siguientes contenidos imprescindibles:

1. Los resultados profesionales obtenidos por el funcionario respecto de los objetivos que le fueron asignados, teniendo en cuenta las condiciones de organización y funcionamiento del servicio al que está adscrito.
2. Los objetivos que se asignarán al funcionario para el siguiente año y las expectativas para mejorar su desempeño profesional, teniendo en cuenta, en su caso, las perspectivas para las condiciones de organización y funcionamiento del servicio.
3. La forma de actuar y servir del funcionario.
4. Los logros de su experiencia profesional.
5. Las necesidades de formación del funcionario, teniendo en cuenta especialmente las tareas asignadas, las competencias que debería adquirir y la formación de la que se puede beneficiar.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA



Portal de Modernización del Estado. www.modernisation.gouv.fr/

6. Las perspectivas de evolución profesional en términos de carrera y movilidad.

Aunque éste es el contenido principal de las entrevistas, se deja abierta la posibilidad de que en cada Ministerio y mediante una Orden Ministerial, previo informe del Comité Técnico Paritario, se puedan añadir otros temas para la entrevista, en función principalmente de las tareas asignadas a los funcionarios y a su nivel de responsabilidades. Desde un punto de vista estrictamente formal, aunque las entrevistas profesionales no son muy diferentes de las entrevistas de evaluación, resultan bastante más completas, toda vez que sus contenidos mínimos y obligatorios se han visto considerablemente ampliados. Desde un plano sustancial, sin embargo, son muy importantes las diferencias que se han acabado estableciendo entre ambos tipos de entrevistas. Con la entrevista profesional ya no se trata simplemente de pasar un examen, sino más bien de establecer un diálogo entre el funcionario y el superior jerárquico. La intención precisamente de resaltar este cambio fundamental del paso del examen al diálogo es lo que justifica que se haya querido cambiar incluso su nombre y que la “entrevista de evaluación” se haya convertido en una “entrevista profesional”. Se ha producido, en consecuencia, un notable cambio en la filosofía inspiradora de este instrumento, que ha pasado a ser un análisis dialogado del funcionario y su superior jerárquico sobre los objetivos asignados, los resultados obtenidos y la formalización de objetivos para el siguiente año.

De cada entrevista se levanta acta, elaborada y firmada por el superior jerárquico directo del funcionario. Dicha acta

incluirá una «apreciación general» sobre la valía profesional del funcionario. El acta se comunica al funcionario, que podrá completar su informe con sus observaciones sobre la conducta del entrevistador, sobre sus perspectivas de carrera y movilidad, sus necesidades de formación o sobre cualquiera de los contenidos de la entrevista. Una vez firmada por el empleado se incluye en su historial o expediente personal. También cabe la posibilidad de que el funcionario presente un recurso (“demande de révision”) sobre dicho informe en el plazo de 10 días naturales siguientes a su notificación, que deberá ser resuelto en otro plazo de 10 días contados desde la presentación del recurso. Asimismo, el funcionario puede plantear un nuevo recurso de revisión ante la Comisión Administrativa Paritaria (CAP) de su Administración, siempre que previamente hubiera planteado el recurso de revisión ante el superior jerárquico. En este caso, se pedirá, no sólo el informe resultante de la entrevista, sino también todo el expediente completo e información pertinente. El recurso deberá ser presentado en el plazo de diez días naturales a contar desde la resolución del recurso de revisión dictada por el superior jerárquico.

Una vez realizada dicha entrevista, corresponde al jefe del departamento la competencia de realizar la puntuación junto con las apreciaciones generales que expresen el valor profesional de los funcionarios evaluados, previo informe del superior jerárquico del funcionario evaluado. Para cada funcionario se elaborará una ficha de evaluación (“fiche de notation”) que comprenderá una apreciación general sobre el “valor profesional” del empleado teniendo en cuenta los parámetros evaluados y una puntuación fijada en coherencia con dicha apreciación general.

Estas fichas individuales serán nuevamente notificadas a los interesados por el jefe del departamento, quienes podrán realizar observaciones, tanto sobre su puntuación como sobre sus deseos y aspiraciones profesionales y las devolverán firmadas al jefe del departamento. Existe la posibilidad de que la puntuación del jefe del departamento pueda ser revisada a petición del funcionario y por parte de la Comisión Administrativa Paritaria, en cuyo caso tendrá que aportarse todo el expediente completo.

A partir de dicha regulación mínima, se deja libertad a cada uno de los Ministerios para la concreción de importantes aspectos del sistema. Corresponde a cada uno de ellos deter-

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

minar la periodicidad de la entrevista y de la evaluación para cada cuerpo o grupo de cuerpos, previo informe del comité técnico paritario competente. Asimismo, les atañe determinar el contenido de la evaluación y sus formas de organización. En cada Ministerio se han desarrollado los criterios a partir de los cuales se “aprecia” el valor profesional del funcionario (dependiendo de cada funcionario, de cada cuerpo y de cada Ministerio, pueden ascender a más de cien los criterios que deberán ser tenidos en cuenta por el evaluador y evaluado en el momento de la entrevista). Asimismo, serán Órdenes Ministeriales las que determinen para cada escalón o grado dentro de cada cuerpo, para los cuerpos, para los grupos de cuerpos o para los grupos de grados de cuerpos diferentes, los criterios de apreciación de los empleados, los niveles de puntuación, la posibilidad de modificar las puntuaciones así como las modalidades de armonización previa de las notas. Como máximo, en todo caso, la puntuación tiene una duración máxima de dos años. Nuevamente será cada Ministerio el que determina la periodicidad de la puntuación.

El sistema de aplicación de los resultados de la valoración profesional es bastante complejo y la responsabilidad última de su aplicación se hace recaer directamente sobre los jefes del departamento, pues a ellos les corresponde modular los concretos aumentos y las disminuciones de meses que prevé el sistema teniendo en cuenta las propuestas que realicen los superiores jerárquicos directos de los funcionarios. A este tipo de evaluación se le han reconocido expresamente efectos en la carrera administrativa y, por tanto, indirectamente también sobre las retribuciones. La evaluación afecta de forma directa al ascenso de escalón dentro del cuerpo al que pertenezca el funcionario (“l’avancement à l’ancienneté”). En concreto, según dispone el art. 7 del Decreto nº 2007-1365, de 17 de septiembre, se atribuye al funcionario, dentro de cada cuerpo, uno o varios meses de reducción de la antigüedad media que el estatuto del cuerpo exige para acceder a un escalón superior.

El principal efecto de la evaluación consiste, pues, en la posible reducción de los meses exigidos por la norma correspondiente para ascender de escalón dentro del grado. Estas reducciones no son ilimitadas, toda vez que se asigna a cada cuerpo un número determinado de meses de reducción de antigüedad (unos noventa meses por cada cien funcionarios



entrevistados), lo que implica que necesariamente tiene que hacerse una “discriminación” entre los funcionarios según su valía profesional. Anualmente se reparte entre los funcionarios que pertenecen al mismo cuerpo el número de meses de reducción de la antigüedad media que se requiere para el ascenso al escalón superior, sobre la base de noventa meses para una plantilla de cien empleados que se hayan beneficiado de la entrevista profesional. Los funcionarios que hayan obtenido el escalón más elevado de su grado no entran en esta plantilla. El número de meses de mejora se añade al número de meses de reducción de la antigüedad para repartir. Los meses de reducción no repartidos entre los miembros de un cuerpo pueden ser trasladados al ejercicio siguiente. El número de meses de reducción de la antigüedad para repartir dentro de cada cuerpo puede ser fraccionado entre los grados del cuerpo, prorrateando los efectivos de cada grado, no teniendo en cuenta a los funcionarios que hayan obtenido el escalón más elevado de su grado. Por el contrario, el jefe del departamento, previo informe de la Comisión Administrativa Paritaria, puede decidir aumentar la duración de los servicios exigidos para acceder de un escalón a otro escalón superior para aquellos funcionarios que hubieran tenido una valoración profesional insuficiente.

Otro efecto importante que se le ha otorgado a las evaluaciones tiene que ver directamente con las necesidades organizativas, intentando armonizar las necesidades del servicio con las expectativas de carrera profesional y mejora de los funcionarios. La elaboración del escalafón (“tableau d’avancement”) debe ir precedida de un profundo examen sobre la valía profesional de los funcionarios, teniendo en cuenta fundamentalmente los informes de las entrevistas profesionales y las pro-

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

puestas motivadas realizadas por los jefes del departamento. Los funcionarios serán inscritos en el escalafón en virtud de sus méritos. El desempate entre los candidatos que tengan los mismos méritos se hará en virtud de su antigüedad en el grado. Asimismo, se contempla la posibilidad de que las comisiones paritarias puedan pedir la comparecencia de los interesados.

Más recientemente, el Decreto nº 2008-1533, de 22 de diciembre de 2008, y el Decreto nº 2009-1211, del 9 de octubre de 2009, han instaurado dentro del sistema retributivo funcional la denominada prima de resultados para una parte importante de los funcionarios estatales. Una parte importante de este complemento, que por su propia naturaleza

es variable y no consolidable, dependerá directamente de los resultados de la evaluación profesional del empleado.



4. SU POTENCIAL PAPEL COMO UN IMPORTANTE INSTRUMENTO PARA LA GESTIÓN PARTICULARIZADA DEL PERSONAL

El informe de conclusiones sobre la evaluación y la notación de los funcionarios del Estado, realizado en julio de 2008 por el Comité de Encuestas sobre el coste y el rendimiento de los servicios públicos, ha analizado el papel que esta entrevista debería tener como instrumento fundamental para la gestión de los recursos humanos en la Administración. Para que la entrevista profesional no vuelva a reproducir las debilidades que ha presentado el sistema de evaluación precedente debería ser utilizada para cumplir tres objetivos fundamentales. En primer lugar, debería inspirar los distintos actos de gestión del personal que pueden beneficiar al empleado, identificando especialmente las medidas que podrían ayudarle a mejorar su desarrollo profesional. En segundo lugar, debería motivar y reconocer la contribución del empleado al desarrollo del servicio público y, por último, contribuir al desarrollo profesional del empleado. Veamos con algo más de detenimiento cómo se formulan y conciben estos objetivos:

Primer objetivo: inspirar los distintos actos de gestión de recursos humanos que sean susceptibles de beneficiar al empleado.

Para que la entrevista despliegue todo su potencial valor tiene que ser articulada con diferentes elementos de gestión del personal. En concreto, los resultados de la entrevista deberían inspirar las siguientes acciones:

La formación: en este sentido el informe que estamos siguiendo propone a las Administraciones Públicas organizar el vínculo de la entrevista con la formación. Con la entrevista, no sólo se trata de identificar las necesidades de formación del empleado, sino también de gestionar dicha formación como un proceso bastante más complejo que exige darle continuidad y hacer un seguimiento particularizado que, entre otros posibles aspectos, identifique el tipo de formación que hay que dar al empleado, así como sus resultados e impacto, que deberían convertirse en un nuevo elemento más para analizar y dialogar en la siguiente entrevista. Posiblemente, la gestión de la formación del empleado no requiera de una entrevista específica, sino que basta con que se incluya en la siguiente entrevista anual que se realice. No debe excluirse, sin embargo, la posibilidad de que, según los casos, pueda establecerse la formación con carácter obligatorio o de que incluso sea requerida la intervención de un especialista en formación que aborde las respuestas operativas que podría obtener el empleado conforme a sus propias expectativas y necesidades².

El seguimiento personalizado: la entrevista debe ser susceptible de permitir que el superior jerárquico realice un seguimiento personalizado del empleado, que podrá adoptar diversas modalidades que van desde las reuniones regulares, redefinición de actividades, etc. Con la clarificación de este tipo de actuaciones, que a día de hoy suelen ser bastante raras en la Administración, se lograría mejorar y perfeccionar todo este sistema.

Un plan de desarrollo de competencias: esta aproximación de la entrevista profesional permitiría alargar las actividades de formación del empleado combinándolas con otras acciones programadas, como los períodos de prácticas o el aumento de responsabilidades. Se trata de una faceta nueva

² Véase al respecto el informe realizado por el Comité de Encuestas sobre el coste y rendimiento de los servicios públicos sobre "la formación continua de los empleados de la función pública estatal", del año 2007.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

que todavía está por inventar en las Administraciones Públicas francesas.

Un plan de mejora del desarrollo profesional del empleado: existe una necesidad de innovación bajo la forma de programas concentrados en el tiempo y de seguimiento personalizado para los empleados a los que se pretenda hacer progresar rápidamente. La detección de empleados con "alto potencial" puede resultar especialmente interesante para la Administración.

Una eventual intervención médico-social: no es descartable que en determinados supuestos, si las entrevistas son bien conducidas, puedan sacar a la luz determinadas dificultades personales del empleado que requieran de una ayuda psicológica, que debería ser prestada a petición del empleado, o bien por los servicios ministeriales de asistencia social o bien por la medicina preventiva.



Creative Commons/
veryicon.com

Segundo objetivo: motivar y reconocer la contribución del empleado al desarrollo del servicio público.

El informe que estamos siguiendo aclara que la sustitución de la entrevista de evaluación por la entrevista profesional no debe suponer

en modo alguno que se niegue cualquier vínculo que se pretenda establecer entre la apreciación de la contribución del empleado al desarrollo del servicio público y su sanción, ya sea ésta positiva o negativa. El componente de evaluación no debe, pues, desaparecer. Lo que se proscribió en el informe es su aspecto automático, el riesgo de arbitrariedad e incluso que los únicos medios de reconocimiento de esta contribución del empleado al servicio público se resuman meramente en el aspecto retributivo. Lo normal, justo y razonable, según este informe, es que las primas otorgadas o la reducción de los meses de antigüedad deriven directamente de los resultados obtenidos por el empleado tras las entrevistas profesionales. Ello, por otra parte, es la solución más coherente con las disposiciones estatutarias, esto es, con el sistema previsto en el art. 58 de la Ley 84-16, de 11 de enero de 1984, en cuya virtud se prevé que la valía profesional de cada empleado se

tenga en cuenta para la elaboración del escalafón y para el denominado progreso por elección ("l'avancement au choix").

En todo caso, la filosofía inspiradora de este instrumento debe resultar contraria a la uniformidad de las decisiones, esto es, a la aplicación de las mismas consecuencias para todos los empleados. Ello, obviamente, exige que la Administración esté en condiciones de poder asumir responsabilidades. Asimismo, debe garantizarse el principio de transparencia en la puesta en funcionamiento de estos mecanismos, por lo que su aplicación práctica debería realizarse previa concertación con las organizaciones sindicales.

Tercer objetivo: contribuir al reconocimiento profesional del empleado.

La entrevista profesional es ya en sí misma portadora de reconocimiento profesional para el empleado y por ello mismo debería ser resaltada esta faceta. En la medida en que se vinculan las entrevistas profesionales a la contribución del empleado al desarrollo del servicio público y ello se traduce en la reducción de meses de antigüedad o en primas económicas, ya se está contribuyendo al reconocimiento de su desarrollo profesional. Queda pendiente la cuestión relativa al desarrollo de la carrera, que comporta, más allá de la progresión del grado, otros aspectos importantes, tales como el cambio de cuerpo, la asunción de responsabilidades, traslados, etc. que demandan, en todo caso, la adopción de nuevas disposiciones legales.

Para el adecuado desarrollo de este tercer objetivo, el informe que estamos siguiendo ha propuesto la necesidad de explorar una faceta nueva que ha sido bautizada como "la entrevista de carrera". Se trataría de avanzar y dar un paso más en las Administraciones hacia la gestión personalizada de los recursos humanos. Se propone por ello institucionalizar las entrevistas periódicas de carrera como un complemento de las entrevistas profesionales. Deberían ser configuradas como un derecho del funcionario que, con una periodicidad de 3 ó 5 años, permitiría un diálogo personalizado entre el empleado y el jefe de servicio o, en su caso, un experto en la gestión personalizada de los recursos humanos. La entrevista versaría sobre la apreciación del desarrollo de la carrera efectuada y sobre las perspectivas de evolución abiertas para el empleado, ya sea en su Administración o en otras, en su propio cuerpo

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

de funcionarios o en otros diferentes³.

Como puede apreciarse a tenor de todo lo apuntado, se parte de una concepción bastante amplia de lo que debe ser la evaluación profesional del empleado y de sus aplicaciones. No sólo tiene consecuencias directas y de carácter administrativo en el régimen jurídico funcional (retribuciones, carrera, formación, etc.), sino que aporta una valiosa información al funcionario sobre su propia actividad. La entrevista profesional le permite conocer si hace o no bien su trabajo y, sobre todo y algo que parece fundamental, estar en condiciones de saber cómo se hace bien, qué es hacerlo bien. El diálogo con su superior jerárquico resulta en este sentido fundamental. Al mismo tiempo, a tenor del desarrollo que por el momento se ha dado a esta entrevista y, sobre todo, de la concepción que subyace en este informe, se vislumbra al menos el intento de diseñarla como una herramienta de gestión sumamente valiosa por la información estratégica que aporta a la propia organización.

VI. OTRAS MEDIDAS DE MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La función pública francesa se caracteriza por su carácter estatutario, esto es, por la sumisión del funcionario a una situación legal y reglamentaria de Derecho Público. La existencia misma de un estatuto, junto con la idea de la estabilidad del vínculo funcional, han sido consideradas clásicamente como una exigencia de la neutralidad del funcionario ante el riesgo de politización de la función pública y, a la vez, como un instrumento necesario para la profesionalización de la Administración. Sin embargo, desde hace ya años se ha señalado que el principal problema que tiene este sistema es precisamente su excesiva rigidez⁴. Con la intención de permitir una gestión algo más flexible, moderna y profesionalizada de la función pública se han adoptado recientemente varias medidas. Entre ellas podemos señalar las siguientes:

1. NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

³ Además de la definitiva sustitución de la entrevista de evaluación por la entrevista profesional, el informe había propuesto otras tres medidas para progresar en la valoración de los empleados: la instauración de una entrevista de carrera, el ensayo de mecanismos de evaluación colectiva y el despliegue de nuevos instrumentos para seguir profundizando en una gestión personalizada de los recursos humanos en la Administración.

⁴ MODERNE, Franck, Op. Cit. , pág. 375.

Los nuevos instrumentos y la nueva terminología empleada en la actualidad para la gestión de los empleados públicos son ciertamente indicativos de los importantes cambios que se están produciendo en el modelo clásico de función pública. Los primeros pasos se han dado ya con la puesta en funcionamiento a nivel interministerial del denominado proceso de gestión preventiva, de efectivos, de empleos y de competencias («Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois, et des Compétences», GPEEC). Con ello se trata de empezar a concebir las políticas de empleo dentro de una visión global y sistémica. Este nuevo modelo de gestión de los recursos humanos aporta una nueva dimensión operativa y mucho más rica que los análisis fundados en los criterios clásicos de gestión administrativa, esto es, básicamente en la pertenencia de los funcionarios a los cuerpos funcionariales y su clasificación por estatutos particulares. La adecuada puesta en funcionamiento de estos nuevos procesos de planificación requiere el cumplimiento de cuatro fases consecutivas. La primera fase del proceso tiene como objetivo censar los recursos humanos disponibles a medio plazo a partir de determinados indicadores que son previamente conocidos y sobre la base de un análisis de los recursos existentes y de la realización de determinadas simulaciones. En la segunda fase se trata de determinar de la forma más precisa posible las necesidades de personal más inmediatas, teniendo fundamentalmente en cuenta las necesidades de la organización administrativa. En la tercera fase, previa a la adopción de decisiones, se diagnostican las posibles desviaciones entre lo que es deseable y lo que está disponible si no cambia nada. Por último, y en la cuarta fase, se define un plan de acción en recursos humanos que permita atender a las necesidades estratégicas detectadas.

El objetivo propuesto por el Libro Blanco pasa por aplicar estos mismos instrumentos planificadores también a las demás funciones públicas. Con ello se logrará dar un primer paso para aproximar y fusionar los catálogos de funciones y puestos en las tres funciones públicas (la estatal, la territorial y la sanitaria) que, como es sabido, resulta imprescindible para mejorar la movilidad. Así, por ejemplo, dentro de los procesos de preparación de la nueva organización de la Administración departamental del Estado, efectiva desde enero de 2010, se han adoptado diversos Órdenes Ministeriales tendentes a conducir los procesos de afectación de los empleados con la organización y con las nuevas modalidades de su gestión.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

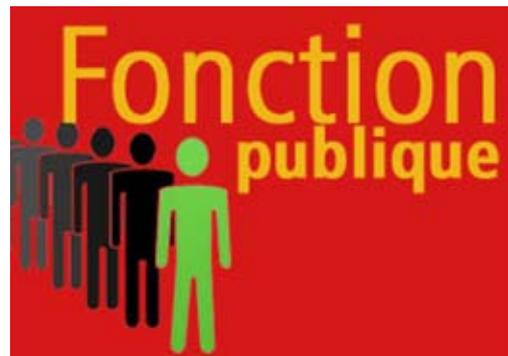
4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

Aunque la gestión de los recursos humanos seguirá realizándose en el seno de los cuerpos funcionariales, se ha considerado que resulta fundamental para una adecuada gestión de las carreras administrativas que exista un diálogo continuo de gestión de recursos humanos entre los diferentes niveles organizativos que tienen responsabilidades en esta materia. En este sentido, la Circular nº 5367, de 27 de febrero de 2009, consagra el valor transparencia como un principio fundamental para la puesta en funcionamiento de los nuevos cambios organizativos, lo que se traduce en el deber de informar continuamente a los empleados sobre los procedimientos organizativos que se lleven a cabo, los cambios de adscripción que impliquen y los objetivos conseguidos.

Para la adecuada gestión de los recursos humanos, y de forma similar a lo que ocurre en el ámbito privado, desde noviembre del año 2006 se ha procedido a identificar en la Administración estatal los oficios y empleos del Estado, que por vez primera han sido descritos de una forma armonizada con el resto de funciones públicas (la territorial y la sanitaria) y en un documento único denominado Repertorio Interministerial de los empleos del Estado («Répertoire Interministériel des Métiers de l'Etat») conocido como el RIME. Con este nuevo instrumento se ha realizado una aproximación a los oficios de la Administración estatal a partir de las grandes funciones del Estado, de los denominados dominios funcionales, y no a partir de los puestos de trabajo, que por su propia naturaleza están excesivamente diversificados y son numerosísimos. Esta aproximación tiene una virtud esencial, toda vez que permite realizar una previa reflexión acerca de los puntos comunes entre los Ministerios. A partir de estos dominios funcionales, definidos como un conjunto homogéneo de funciones concurrentes para la misma finalidad, han sido definidos los correspondientes empleos-tipo («emplois-référence»), esto es, las clases o tipos de empleos necesarios para la realización de dichas funciones.

El RIME ha sido considerado como un instrumento al servicio de una gestión de recursos humanos volcada realmente hacia las necesidades del servicio y hacia la valoración de competencias y cualificación de los empleados del Estado. A partir de este conocimiento común, por ejemplo, se ha posibilitado ya la creación de nuevos cuerpos interministeriales. Destacan las múltiples utilidades o usos que posibilita este nuevo

instrumento. Es una herramienta esencial para hacer efectivo el nuevo valor de la transparencia de la función pública, en la medida en que permite al conjunto de los ciudadanos conocer lo que hacen los empleados estatales y, en este sentido, puede también contribuir a realizar una mejor selección del personal. Posibilita la construcción de la carrera y desarrollo profesional de los empleados desde una perspectiva interministerial de movilidad. Asimismo, constituye un instrumento esencial para los responsables de los recursos humanos por la información que aporta. En el marco de la denominada gestión preventiva de los empleos, de efectivos y de competencias (GPEEC) les permite determinar los empleos necesarios para la consecución de las funciones del Estado y les posibilita la planificación de acciones de formación y de selección mejor adaptadas a las necesidades reales de la Administración.



También han sido creados en los últimos años (desde el 2002) los denominados SIRH, esto es, los

Sistemas de Información de Recursos Humanos («Systèmes d'information des ressources humaines»). En principio tenían carácter ministerial, aunque nacieron con la vocación de convertirse en sistemas de información decisional de toda la función pública. El primer paso para la consecución de este objetivo ya se ha dado con la creación en el año 2007 del denominado Operador Nacional de Pagos («Opérateur National de Paye», ONP), que será en un futuro el único pagador del conjunto de las administraciones del Estado⁵. Estas nuevas herramientas de gestión se insertan dentro de las reformas de carácter financiero

⁵ Se trata de un servicio de competencia nacional que ha sido instaurado en el año 2007, dependiendo directamente de la actual Dirección General de Finanzas Públicas y de la Dirección General de la Administración y de la Función Pública. Ha sido creado con la función de modernizar y racionalizar la función de pago en la Administración estatal. Está previsto que a partir del año 2012 se convierta en el responsable del pago de todos los empleados públicos. Véase el Decreto de 15 de mayo de 2007, relativo a la creación de un servicio de competencia nacional y carácter interministerial denominado "Opérateur National de Paye".

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

que se han llevado a cabo recientemente en Francia, pues precisamente el control de la gestión de los recursos humanos es uno de los objetivos de la nueva Ley Orgánica financiera, a la vez que resulta elemento indispensable para la realización de una gestión preventiva de los empleos, de efectivos y de competencias (GPEEC), pues de él dependerá la fiabilidad y coherencia de dicha gestión. El ONP permitirá a los empleados públicos estatales facilitar la gestión y el seguimiento de los diferentes componentes de sus nóminas, especialmente de aquellos que son variables. Los beneficios para la Administración también son indudables. Supondrá una simplificación de las reglas de gestión de las retribuciones, posibilitará los intercambios de información entre las distintas Administraciones y supondrá un reforzamiento de los instrumentos de pago por la fiabilidad que aporta el nuevo sistema.

2. EL AVANCE HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SELECCIÓN Y DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Por lo que respecta a la selección, se ha puesto de manifiesto que los procedimientos selectivos estatales plantean importantísimas disfunciones. Son concebidos fundamentalmente como procesos logísticos y jurídicos en vez de ser considerados como la primera etapa y la más fundamental de la gestión de los recursos humanos, sobre todo en un sistema, como el francés, que se sigue caracterizando por ser un sistema de carrera, esto es, donde se establece un vínculo estable con la Administración. Los concursos se basan en los conocimientos (frecuentemente académicos) más que en las competencias, que deberían ser los principales criterios de la selección. Según el Libro Blanco, saber hacer y saber estar son cualidades primordiales para la función pública, pero están poco o mal evaluadas. Para remediar esta situación se ha sugerido, por una parte, identificar potenciales viveros para la selección y crear bolsas de preparación para los concursos basándose también en criterios sociales y, por otra, profesionalizar los procedimientos selectivos basados en el concurso. Se trataría de definir de manera precisa para cada marco estatutario o cuadro de empleos las competencias a seleccionar; de organizar concursos que comprendan al menos tres factores que permitan apreciar respectivamente la aptitud profesional del candidato, su nivel general y su potencial humano; de revalorizar el papel de los períodos en prácticas para incluirlos como una fase importante del proceso selectivo, toda vez que

se ha comprobado durante más de treinta años que la adquisición de la condición de funcionario ("titularisation") de forma prácticamente automática cuando acaba el período de prácticas conlleva la selección de empleados cuyas capacidades son insuficientes o no adecuadas.

De la misma manera, y para avanzar hacia una profesionalización de los procedimientos de selección, el Libro Blanco ha propuesto incidir en la formación de los miembros de los órganos selectivos, que deberán estar compuestos de distintos perfiles, y revalorizar la participación en dichos órganos para la carrera funcionarial. Se recomienda recurrir también a profesionales expertos en las técnicas de selección para la conformación de los órganos de selección.

Detrás de todas estas propuestas y recomendaciones se esconde la pretensión de que la política de empleo público se convierta en un verdadero barómetro de los cambios sociales, pues la función pública ya no refleja la composición de la sociedad. De nuevo puede decirse que el principio de igualdad vuelve a convertirse también en esta materia en el hilo catalizador de una nueva concepción de las políticas de selección en la Administración. El objetivo, efectivamente, no es otro que el de hacer efectivo el principio de igualdad que está en la base del régimen funcionarial, pues se ha detectado que la función pública se ha convertido en los últimos años en "elitista" y está ocupada especialmente por empleados sobretitulados ("surdiplômes") en todas las categorías, lo que genera importantísimos problemas de gestión⁶. En los últimos veinte años, el número de empleados públicos que no poseen titulación se ha visto reducido considerablemente al haber pasado del 49 al 21%. Ante esta situación, acontece que los jóvenes que no tienen cualificación o poseen poca tienen enormes

⁶ Se ha comprobado que este fenómeno no significa necesariamente aumento de cualificación profesional. Por el contrario, se produce una situación de bloqueo de la movilidad mediante concursos internos, puesto que dejan poco espacio y posibilidades de promoción a los compañeros menos dotados en recursos sociales y culturales. Ante su insatisfacción, se produce paralelamente un fenómeno de movilidad excesiva de los titulados para intentar conseguir mejores puestos. Todo ello se traduce en falta de motivación y desinterés de los empleados por un trabajo y por una jerarquía que no asumen como propia de ellos. Los estudios realizados por ROUBAN, Luc, "Le vote des fonctionnaires aux élections de 2002", *Revue Administrative*, n° 332, 2003, págs. 196-203, muestran incluso que este problema está a menudo en el origen del voto a la extrema derecha.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

dificultades para integrarse en la función pública⁷. Asimismo, se ha comprobado que la presencia de las mujeres en el empleo público está infravalorada, así como la de los hijos de inmigrantes extranjeros, por lo que se ha propuesto la adopción de medidas de discriminación positiva.

Esta especial preocupación que existe por la selección se ha visto reflejada en el Informe realizado por el Comité de Encuestas Sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos sobre la organización y el pilotaje del reclutamiento en el seno de la función pública del Estado, presentado el 7 de julio de 2008. En este informe se hace un análisis detallado de los problemas que plantea el actual modelo de selección del personal en el ámbito estatal y se elaboran propuestas novedosas para conseguir la mejora, la modernización y la simplificación de los procedimientos selectivos. Se parte de la premisa de que todo lo relativo al reclutamiento del personal constituye uno de los principales retos para el Estado, toda vez que éste es el principal empleador en Francia⁸. Pues bien, los

7 Según da cuenta ROUBAN, Luc, "Réformer l'État: politique de l'emploi public et modèle social", *Revue Administrative*, nº 354, 2006, pág. 642, en los últimos años ya se han ensayado políticas para luchar contra el paro juvenil y para la integración de jóvenes en riesgo de exclusión social. A través del denominado LE PACTE, se ha permitido la celebración de contratos de dos años de duración para jóvenes sin titulación y para la ocupación de puestos de trabajo de cuerpos pertenecientes al Grupo C. Con ellos se pretendía proporcionar a estos jóvenes de 16 a 25 años una verdadera formación profesional por parte de la Administración contratante y de un organismo de formación bajo la supervisión de un tutor. Al terminar el contrato, el candidato debía haber obtenido un diploma que le permitiera acceder al cuerpo correspondiente y someterse a un examen por parte de una comisión de titularización.

8 Las previsiones realizadas apuntan que, ante la masiva jubilación de empleados que se va a producir de cara a los próximos años, al menos tendrán que ser reclutados unos 100.000 empleados en el curso de los tres próximos años. Aun así, se va a producir una disminución considerable de los puestos vacantes ofertados, sobre todo si tenemos en cuenta que en los últimos años se ha reclutado a una media de 60.000 empleados por año. Si a ello se añade el previsible aumento de los aspirantes en el actual período de crisis, se explica la especial preocupación que existe, no ya únicamente en relación con la adecuada selección del candidato más idóneo, sino también por los altísimos costes que implicarán los futuros procesos de selección. Entre la pléyade de medidas a corto plazo recomendadas por el Informe podemos destacar las medidas de tipo organizativo (elegir un modo de organización adecuado que, entre otros aspectos, implique la desconcentración de los procesos selectivos, la armonización de programas y pruebas), medidas que mejoren los "procesos de fabricación de los concursos" (enriquecer la información a los posibles candidatos, medidas de organización pedagógica para que las pruebas sean menos académicas y los órganos selectivos más profesionales, incorporar los avances informáticos en la realización de las pruebas, racionalizar los procedimientos, etc.) y medidas para avanzar hacia una selección por competencias que evite cualquier riesgo de discriminación social (mejorar el llamado PACTE, establecimiento de medidas de apoyo económico para que los candidatos puedan preparar los concursos, etc.).

primeros pasos para reformar esta materia han sido ya adoptados a través de la suscripción el 2 de diciembre de 2008 de la Carta para la Promoción de la Igualdad en la Función Pública⁹ ("Charte pour la promotion de l'égalité Dans la fonction publique"), en la que se ensaya la adopción de medidas para incidir en aspectos que van más allá del mero reclutamiento de candidatos y que pretenden que la igualdad de oportunidades para el acceso a la Administración sea real y efectiva. La Carta ha surgido con la vocación de aplicarse a las tres funciones públicas y constituye un compromiso moral fuerte por los valores que deben guiar la acción de las Administraciones y de sus empleados: igualdad, laicidad, imparcialidad, neutralidad y principio de no discriminación.

En coordinación con la Red de Escuelas de Servicio Público (RESP) y con los Institutos Regionales de Administración (IRA), son varias las acciones específicas que se han previsto y que van desde la adopción de medidas de información y formación para los discapacitados, hasta la previsión de medidas de sostén económico para que los posibles candidatos más necesitados se animen a la preparación de los concursos para el acceso a la función pública. La Carta muestra la gran preocupación que existe en el modelo francés por realizar una verdadera política de selección basada en la igualdad social. Se propone la vigilancia de las condiciones del reclutamiento para responder a las necesidades de la Administración sin discriminar. En este sentido se va a incidir en la formación específica de los miembros de los órganos de selección para que elijan a los candidatos en función de sus capacidades y de las necesidades de la Administración, y no sólo en función de sus conocimientos teóricos, evitando los estereotipos y los riesgos de discriminación. Se recoge el compromiso de revisar el contenido de los concursos y de analizar detenidamente la definición de los programas y de las pruebas para que ello permita seleccionar verdaderamente a los candidatos según sus capacidades y en virtud de la naturaleza de los puestos a cubrir. El recurso al denominado sistema de validación de la adquisición de la experiencia profesional ("Validation des acquis de l'expérience professionnelle", VAE) y al método de reconocimiento de la adquisición de la experiencia profesional

9 La Carta ha sido suscrita por el Ministro de Presupuestos, de Cuentas Públicas y de la Función Pública (Éric Woerth), el Secretario de Estado de Función Pública y la HALDE (la Alta Autoridad para la Lucha contra las Discriminaciones y por la Igualdad, creada por la Ley nº 2004-1486, de 30 de diciembre de 2004).

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

("Reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle", RAEP) han sido previstos específicamente en la Carta como nuevas posibles vías de acceso a la función pública¹⁰.

Aunque la Carta formula compromisos, también prevé modalidades de control y de intercambio de experiencias, particularmente en el marco del Consejo Superior de la Administración Pública, que será la futura instancia de diálogo común de las tres funciones públicas¹¹. En este órgano, la Alta Autoridad para la Lucha contra las Discriminaciones y por la Igualdad (HALDE) presentará un balance de sus gestiones, que se apoyará fundamentalmente en las reclamaciones presentadas ante la Administración.

3. REFORMAS PARA CONSEGUIR UNA CARRERA MÁS ATRACTIVA Y FAVORECER LA MOVILIDAD DE LOS EMPLEADOS

El Libro Blanco había detectado importantes disfunciones en el modelo clásico de la carrera funcionarial basado en el cuerpo debido al número elevadísimo de cuerpos funcionariales y de estatutos jurídicos existentes. Como es sabido, el cuerpo se define como la agrupación de funcionarios que tienen vocación a los mismos grados y que se rigen, además de por el estatuto general, por sus propios estatutos particulares, donde se recogen las normas privativas y específicas de su cuerpo y del servicio de que éste se responsabiliza. Dentro de cada cuerpo, los funcionarios están jerarquizados según su grado o categoría personal, de tal modo que la carrera funcionarial consiste básicamente en el ascenso de escalón y de grado dentro del mismo cuerpo. Pues bien, los 1.500 cuerpos que estaban contabilizados en el año 1946 se han logrado reducir a unos 500 cuerpos funcionariales a partir de

la fusión entre ellos, principalmente¹². Además existen unas 200 unidades estatutarias con sus propios estatutos particulares, lo que sitúa al gestor de recursos humanos aproximadamente ante unos 700 estatutos diferentes.

El Libro Blanco fue muy crítico con esta institución al considerar que el cuerpo había perdido su sentido en la Administración por resultar poco operativo. Además detectó la existencia de un gran desfase entre los cuerpos, toda vez que diferentes funciones pueden ser desarrolladas por funcionarios pertenecientes al mismo cuerpo y, a la vez, una misma función puede ser ejercida por funcionarios de distintos cuerpos. La noción de cuerpo, según dicho informe, había perdido su identificación funcional, lo que perjudicaba al buen funcionamiento de la Administración. Esta complejidad estatutaria y corporativa, por otra parte, favorece carreras poco variadas, una movilidad muy reducida y unos altísimos costes en su gestión¹³.

A pesar de todas estas críticas, puede decirse que el cuerpo sigue siendo el elemento clave de la función pública francesa, aunque se han adoptado varias medidas para modernizarlos y disminuir los efectos de algunas de estas disfunciones. Entre ellas, destacan las que pretenden evitar los obstáculos que para la movilidad supone la excesiva atomización de la función pública en los cuerpos funcionariales. La Ley nº 2009-

10 Aunque la Carta se refiere específicamente al reclutamiento y selección de candidatos, va más allá y contempla toda una pléyade de medidas tendentes a lograr la igualdad en las carreras funcionariales y en todos los actos de gestión del personal. Para ello contempla distintas fórmulas destinadas a sensibilizar a los propios empleados públicos y a difundir las buenas prácticas administrativas para la prevención de las discriminaciones que se ensayan en la Administración.

11 Transitoriamente, y hasta que se cree dicho órgano, será el actual Consejo Superior de la Función Pública del Estado el órgano donde se presenten dichos informes. El 17 de diciembre de 2009 se presentó el primer informe sobre la aplicación de la Carta. Nueve de cada diez Ministerios llevaron a cabo actuaciones para sensibilizar a los órganos de selección de los riesgos de discriminación. Al mismo tiempo, todos los Ministerios estaban realizando ya actuaciones tendentes a facilitar la valoración de la adquisición de la experiencia profesional como nueva vía de acceso a la Administración.

12 Existen Centros de Gestión en los distintos niveles departamental, regional y nacional, que tienen la consideración de establecimientos públicos de carácter administrativo y permiten la gestión común de los funcionarios para todas las colectividades territoriales. Las competencias del Centro Nacional de Gestión, de los Centros Regionales y de los Centros Departamentales de Gestión responden a reglas muy complejas, tal como señala MODERNE, Franck, op. Cit., pág. 384. Se encargan de la organización de los concursos, gestión de las carreras, de las bolsas de trabajo, de la gestión preventiva de empleos y competencias, etc. Su creación ha tenido importantes consecuencias, sobre todo para la función pública territorial (Ley de 26 de enero de 1984 sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública territorial), toda vez que este sistema priva a los responsables locales de la libertad de elección del personal de la que gozaban previamente y en la medida en que el número de plazas convocadas a concurso suele ser equivalente al de empleos vacantes. Recientemente han sido también objeto de reformas. Nos referimos a la Ley nº 2007-209, de 19 de febrero, relativa a la función pública territorial. Para profundizar sobre las mismas nos remitimos a CHANLAIR, Marie-Pierre y LABORIE, Cindy, "Pour la création d'un établissement national de coordination de centres de gestion de la fonction publique territoriale", en L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA) de 8 de diciembre de 2008.

13 Para solucionar este déficit se ha propuesto simplificar la estructura organizativa de la Administración, reemplazando las 700 unidades estatutarias existentes por un número reducido de "cadres statutaires", reagrupándolos en siete grandes sectores profesionales (sector de administración general, sector financiero y fiscal, sector social, sector de la investigación y de la educación, sector cultural, sector técnico y sector de la seguridad). Dentro de estos sectores, los empleados se agruparían en función de su titulación en varios niveles.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

972, de 3 de agosto de 2009, aboga en este sentido por la creación de nuevos cuerpos interministeriales en la función pública estatal, para lo cual suaviza y flexibiliza las condiciones para la creación de cuerpos que serán comunes en varios ministerios. La creación de tales cuerpos promoverá la movilidad funcional, a la vez que constituye un paso importante para facilitar la armonización de las reglas de gestión de los funcionarios entre los cuerpos funcionariales. Por otra parte, para eliminar los obstáculos estatutarios y financieros que existen todavía para pasar de un cuerpo a otro, se ha reconocido al funcionario el derecho a la movilidad según sus propios intereses. Para que este derecho pueda hacerse efectivo se han creado nuevas figuras que generalizan la situación normal de actividad, el traslado, así como la integración directa de los funcionarios en cuerpos de nivel comparable.

Se ha consagrado, efectivamente, el principio general de apertura de todos los cuerpos y escalafones en la función pública, lo que permitirá a los funcionarios solicitar el traslado a todos los cuerpos y escalafones que sean equiparables a su cuerpo o escalafón de origen, sin que la Administración se pueda oponer a ello alegando la existencia de diferencias estatutarias¹⁴. En sus efectos prácticos, se trataría de algo similar a lo que supuso en nuestro sistema funcional la introducción del principio de adscripción indistinta con Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Se ha reconocido



a los funcionarios un derecho nuevo, el derecho de partida¹⁵ o abandono ("droit au départ") y se ha establecido todo un nuevo régimen de situaciones administrativas para favorecer estas distintas modalidades de movilidad funcional, tanto dentro de la misma Administración Pública como entre diferentes Administraciones o incluso hacia el sector privado¹⁶.

Asimismo, se introducen importantes cambios que afectan a la carrera funcional dentro del cuerpo. Ya hemos comentado en páginas anteriores el punto de inflexión que se ha producido en esta materia por la sustitución del viejo sistema de notación por la moderna herramienta de la evaluación profesional, que ha pasado a ocupar un papel fundamental, tanto para el ascenso de escalón como para la elaboración de los escalafones y el ascenso de grado. Ahora, además, la Ley nº 2009-972 permite que el ascenso a los grados superiores, además de por el sistema de elección, pueda realizarse por la vía del concurso o de la promoción. Esta medida permitirá que también puedan ser tenidas en cuenta la cualificación y las capacidades que se requieren para ejercer las funciones reservadas a los grados más altos de cada cuerpo, que normalmente suelen ser los puestos de mayor responsabilidad.

También a la intención de establecer un diseño de carrera más atractivo y motivador responde el establecimiento de un sistema retributivo que permita su gestión individualizada, pues

14 Para hacer efectivo este derecho, bastará con que la Administración de acogida examine las condiciones de su acceso a la Administración y las funciones que desempeñará en el nuevo cuerpo o escalafón para asegurarse de que está capacitado para ejercerlas. En caso de que exista dicha equivalencia entre las funciones de ambos cuerpos o escalafones podrá acordarse el traslado o la integración directa del funcionario en el nuevo cuerpo. La integración directa permite al funcionario ser integrado en otro cuerpo o escalafón distinto al de pertenencia sin necesidad de pasar previamente por la vía del traslado. Se trata de una nueva forma de reclutamiento que le permite beneficiarse directamente y desde el primer momento de todas las garantías de carrera aplicables a los empleados del nuevo cuerpo o escalafón.

15 Si existe un previo acuerdo para la acogida del funcionario en otra Administración, la Administración de origen no podrá oponerse a su partida apelando al socorrido criterio de las necesidades del servicio o, en su caso, a la existencia de un previo informe de incompatibilidad de la Comisión Deontológica si se trata de su partida hacia el sector privado. El silencio de la Administración durante dos meses equivaldrá a su autorización, aunque la Administración podrá exigir al empleado un preaviso con una antelación mínima de tres meses.

16 Resulta destacable la adopción del Acuerdo-Marco entre el sector público y las empresas privadas adoptado el 13 de enero de 2009, firmado por el Secretario de Estado responsable de la Función Pública y varias empresas privadas. Su objetivo no es otro que el de favorecer la movilidad (temporal) entre el sector público y el sector privado.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

hasta ahora el modelo retributivo era enormemente complejo y, lo que es más grave, opaco e ineficiente, tal como fue calificado por el Libro Blanco. Tras las últimas reformas pactadas con las organizaciones sindicales se ensaya distinguir un componente retributivo fijo, ligado al grado y a la antigüedad del empleado, y un componente variable que dependa fundamentalmente de los resultados de la evaluación profesional del empleado. Esta recomendación ya se ha puesto en funcionamiento desde febrero de 2008 a través del establecimiento de un nuevo modelo de política salarial. Se contempla un dispositivo para garantizar el poder adquisitivo de los funcionarios según la inflación¹⁷ y se establece una prima o complemento de funciones y resultados¹⁸.

VII. EL DEBATE SOBRE LA REVALORIZACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA FUNCIONARIAL Y SU INCIDENCIA EN LA CONCEPCIÓN ESTATUTARIA (LOS ACUERDOS DE BERCY DE 2 DE JUNIO DE 2008)

En la función pública, ni los funcionarios ni los agentes o contratados administrativos tienen un derecho legalmente reconocido a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo que les afecten. Todo lo relativo a los deberes, derechos y obligaciones del servicio es fijado de forma unilateral por los poderes públicos, sin que puedan invocar aquéllos el mantenimiento de los derechos adquiridos. El artículo 4 del Estatuto General de los Funcionarios ratifica expresamente este aserto al establecer que “los funcionarios se encuentran en relación con la Administración en una situación de carácter estatutario y reglamentario¹⁹”. La naturaleza estatutaria de la relación que une al funcionario con la Administración se muestra como el principal inconveniente para cualquier posible intento de reco-

nocimiento, al menos explícito, de la negociación colectiva en este ámbito.

Se ha entendido que los funcionarios se encuentran vinculados con la Administración por una situación estatutaria y reglamentaria que no puede ser modificada por vía contractual y, al mismo tiempo, la libertad de negociación de la Administración se encuentra muy limitada por el principio de legalidad presupuestaria²⁰, lo que convierte en una falacia cualquier intento de introducción en este ámbito de la negociación colectiva, tal como se conoce esta institución en el Derecho laboral. Ello ha ido creando a lo largo de los años un sentimiento general de insatisfacción sobre todo en el ámbito de los contratados administrativos, pues los empleados públicos tienen la impresión de que en absoluto son tenidos en cuenta en los procesos de determinación de las relaciones de trabajo, y este sentimiento es todavía más vivo cuando comparan su situación con la del resto de trabajadores del sector privado. El recurso a la huelga se convierte de esta manera en el único medio que les queda para poder expresarse e intentar influir en la determinación de sus relaciones de trabajo, con todos los inconvenientes que comporta el uso sistemático de tal método²¹.

El Estatuto de 1946 reconoció a los funcionarios el derecho de sindicación y cierto grado de participación en la gestión de personal, articulada fundamentalmente a través del Consejo Superior de la Función Pública. Se trata de un órgano de carácter consultivo existente en cada una de las tres funciones públicas. Está formado por representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales más representativas de la función pública, cuya principal tarea es la de informar y expresar su parecer antes de la elaboración de las normas que afecten de algún modo a los funcionarios públicos. Existen además otros dos tipos de órganos de composición mixta y naturaleza consultiva que participan, no sólo en la gestión de los servicios públicos, sino también en el desarrollo de la propia carrera funcionarial²². Se trata de los Comités Técnicos

17 Véase el Decreto n° 2009-567, de 20 de mayo de 2009, por el que se modifica el Decreto n° 2008-539, de 6 de junio de 2008, relativo a la instauración de un dispositivo sobre garantía individual del poder adquisitivo.

18 El Decreto n° 2008-1533, de 22 de diciembre de 2008, ha creado la prima de funciones y de resultados. Está prevista para una parte importante de los funcionarios. Quedan fuera los cuerpos docentes, los militares, así como los funcionarios de la función pública sanitaria. Comprende dos partes: una definida fundamentalmente sobre la base de la responsabilidad y del nivel de conocimientos y otra, variable, que se debe revisar todos los años y que se fija teniendo en cuenta directamente el resultado de la evaluación profesional. El Decreto n° 2009-1211, del 9 de octubre de 2009, extiende esta prima a otros colectivos a partir de 2010 (a los jefes de departamento, directores adjuntos, subdirectores, expertos de alto nivel y directores de proyectos).

19 “Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l’administration dans une situation statutaire et réglementaire” (art. 4 de la Ley n°83-634, de 13 de julio de 1983, relativa a los derechos y obligaciones de los funcionarios).

20 Para una mayor reflexión sobre la necesaria armonización de este principio negociador de los sindicatos con la soberanía del Parlamento a la hora de definir la política presupuestaria del país, nos remitimos a SAINT-YOURS, Yves, “Réflexions sur la politique de concertation dans la fonction publique”, Droit Social, n° 4, 1975, págs. 236 y ss.

21 BAZEX, Michel, “Détermination unilatérale ou négociation”, Droit Social, n° 12, 1989, pág. 784.

22 Seguimos de nuevo a PARADA VÁZQUEZ, Ramón, op. cit., pág. 19.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

Paritarios, compuestos por representantes de la Administración y representantes de los sindicatos, que informan sobre las cuestiones referentes a la organización administrativa y al funcionamiento de los servicios públicos, a la modernización de los métodos y técnicas de trabajo, a las políticas de formación y a los criterios de reparto de las primas o complementos retributivos. El segundo de los órganos de participación directa de los empleados tiene como principal función la gestión individual de las carreras de los funcionarios. Estos órganos se denominan Comisiones Administrativas Paritarias y suele existir una por cada cuerpo de funcionarios²³.

Aunque la determinación de las remuneraciones y de las demás condiciones de trabajo de los agentes públicos se realiza de forma unilateral por parte del poder público competente, ello no ha impedido, sin embargo, cierta participación informal de los agentes o de las organizaciones representativas para la elaboración de la decisión a través de diversas técnicas, tales como la consulta o la concertación. El artículo 8.2 del Estatuto General de los Funcionarios consagra en términos generales esta posibilidad al fijar que “las organizaciones sindicales



Creative Commons/ freefoto.com

de funcionarios tienen capacidad para llevar a cabo a nivel nacional con el gobierno negociaciones previas a la determinación de la evolución de

las remuneraciones y para debatir con las autoridades encargadas de la gestión cuestiones relativas a la organización del trabajo”. Por ello, en los últimos años se ha venido produciendo espontáneamente una mayor participación de los funcionarios, especialmente en materia de determinación de las retribuciones, que han concluido de forma más o menos regular en acuerdos anuales para determinar la evolución de

23 De hecho, el Libro Blanco señalaba como uno de los problemas actuales de la función pública la situación a la que se había llegado en algunas Administraciones Públicas, toda vez que había llegado a instaurarse de facto una especie de “cogestión” entre los empleados y los sindicatos, que se estaba traduciendo en una gestión uniforme y demasiado “administrativizada” de la carrera funcionarial.

los tratamientos económicos durante el período cubierto por dichos acuerdos. Este fenómeno ha sido menos espectacular por lo que a la determinación de las condiciones de trabajo o a la negociación colectiva se refiere puesto que, aunque no son completamente desconocidos en el ámbito de la función pública, se han producido bajo la apariencia de acuerdos que ponen fin a un previo conflicto, tal como ha reseñado BAZEX²⁴.

Pues bien, en el marco de esta oleada de reformas de que está siendo objeto la función pública, el 2 de junio de 2008, los seis sindicatos más importantes en el ámbito de la Administración firmaron los Acuerdos de Bercy sobre el diálogo social en la Función Pública. Se trata del primer acuerdo que es fruto de la negociación sobre el diálogo sindical y su organización en la función pública desde su fundación en el año 1946. El Acuerdo está llamado a realizar una democratización de las instancias consultivas representativas existentes en la Administración, toda vez que se va a reconocer por vez primera a todos los empleados públicos, funcionarios y contratados administrativos el derecho a la elección de sus representantes en las Comisiones Administrativas Paritarias y en los Comités Técnicos Paritarios²⁵.

Son varios los objetivos que se pretenden conseguir. Por una parte, extender y fortalecer el diálogo social y los acuerdos sociales en el ámbito de la función pública. Además de los aspectos retributivos, se va a reconocer formalmente la negociación para todos los empleados de todos los aspectos relativos a su vida profesional. La reforma es portadora de dos importantes cambios. Por una parte, mejora las prácticas del diálogo social mediante la exigencia de una legitimidad reforzada y a partir de procedimientos electorales que se llevarán a cabo en las Administraciones cada cuatro años. A través de estos procedimientos electorales, los empleados públicos elegirán a sus representantes ante los mencionados órganos paritarios administrativos de participación sindical. Además, sólo los sindicatos votarán en dichos órganos consultivos, hasta tal punto

24 BAZEX, Michel, Op. cit., pág. 785, quien señala como ejemplo de ello el llamado “Protocole Oudinot” de 2 de junio de 1968.

25 Se procederá a una clarificación de las competencias de dichos comités y pasarán a recibir también determinadas instrucciones de carácter presupuestario en el ejercicio de sus funciones. Sus miembros dejarán de ser designados para pasar a ser elegidos directamente por los empleados públicos, tanto por parte de los funcionarios como por parte de los contratados administrativos, a quienes ahora se les reconoce el derecho a la representación sindical en la Administración.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

que se ha previsto específicamente que, si los sindicatos se oponen unánimemente a un texto, tendrá que llevarse a cabo un nuevo intento de negociación. Por otra parte, se ha partido de la premisa de que la mejora de las relaciones sociales y de las relaciones de trabajo en la Administración redundará en un mejor servicio público para los ciudadanos. Con este objetivo se ha previsto la creación de una nueva instancia de diálogo social común a las tres funciones públicas, la estatal, la territorial y la sanitaria. En esta nueva instancia se examinarán los grandes temas comunes a las tres funciones públicas, tales como las cuestiones relativas a la evolución del empleo público, al diálogo social europeo, la movilidad entre estos tres ámbitos, la promoción de la igualdad entre los hombres y las mujeres, la inserción profesional en la Administración de las personas discapacitadas, la adaptación de las condiciones de trabajo a la evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación, etc.

Otro de los contenidos más relevantes de los Acuerdos de Bercy es el reforzamiento del valor jurídico de los acuerdos. Esta potenciación de la negociación se llevará a cabo desde diferentes frentes. Por una parte, se producirá una importantísima extensión de la negociación, que deberá llevarse a cabo en todos los niveles territoriales de Administración, de forma trienal y anual para la negociación del mantenimiento del poder adquisitivo de los empleados. Por otra, se amplía considerablemente su contenido. Se reconoce formalmente la negociación, no sólo sobre la evolución de las retribuciones funcionariales, como venía sucediendo hasta ahora, sino también sobre el desarrollo de las carreras profesionales, la promoción interna, la formación profesional y la formación continua, la acción social y la protección social complementaria, la seguridad e higiene en trabajo, la prevención de riesgos laborales, la inserción profesional de las personas discapacitadas, etc. También se han establecido las reglas para la validez de los Acuerdos. En concreto, se ha previsto inicialmente una fase transitoria, de tal forma que hasta el año 2013 se considerará válido el acuerdo si los firman al menos 2 sindicatos que representen el 20% de los votos de todos los representantes sindicales que lo firman y no es contestado por ninguna organización que represente una mayoría de los votos (más del 50% de los votos). Concluido dicho período transitorio, el acuerdo será válido si es firmado por los sindicatos que representen una base electoral de más del 50% de los votantes.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

El proceso de reformas que se está llevando a cabo en Francia permite poner de manifiesto un cambio de concepción en el modelo de función pública. Antes tenía que ver fundamentalmente con las creencias subyacentes sobre el papel del Estado y su especial relación con los empleados públicos (vínculo estatutario) y ahora más con las modernas teorías de gestión pública. Significativo resulta en este sentido la nueva terminología usada en los distintos textos normativos de reforma (la evaluación profesional; la prima de rendimiento; la gestión preventiva de empleos, efectivos y competencias; el repertorio interministerial de los empleos del Estado; los sistemas de información de los recursos humanos, etc.). Se trata de instituciones nuevas que van a coexistir, no sin tensiones, con la estructura funcionarial clásica basada en el cuerpo de funcionarios. Sin embargo, se ha tenido un especial interés en cuidar el paso a este nuevo modelo reforzando los valores de la función pública y teorizando sobre los mismos. Junto a los valores tradicionales del servicio público y de la función pública han emergido otros nuevos, entre los que destaca por su especial interés el de eficiencia. La eficiencia administrativa justifica la adopción de una variedad de técnicas organizativas nuevas con las que se pretende abordar el problema de la falta de productividad en la función pública y que apuntan hacia una gestión más flexible y particularizada de los recursos humanos en la Administración, especialmente de la carrera.

En todo caso, evidencia el brete en que se encuentran los clásicos modelos cerrados o de carrera para permanecer inalterados ante las nuevas corrientes que reclaman la utilización de instrumentos de gestión de recursos humanos más flexibles y eficientes como medio para hacer frente a las demandas cada vez más exigentes de la sociedad en la prestación de los servicios públicos. Su análisis nos resulta especialmente sugestivo porque ha introducido novedosos instrumentos de planificación de personal y de evaluación de los funcionarios que, o bien nos pueden servir como ejemplo a seguir en nuestra función pública, o al menos nos permiten apreciar algunos de los problemas que puede plantear su puesta en funcionamiento.

Fotos: <http://www.modernisation.gouv.fr/>

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.1. EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE

4.2.1. La transparencia y la profesionalización al servicio del Estado: el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

Equipo de redacción del Boletín

INTRODUCCIÓN

En un panorama internacional en el que se debate de forma generalizada el grado de politización de la función pública y en el que se destaca que "la creciente politización del funcionamiento es una de las obviedades relativas al gobierno contemporáneo en las democracias industrializadas" (B. Guy Peters y Jon Pierre, 2004-p. 28, 2010 edición en castellano), Chile ha abogado por un sistema de selección y evaluación de los altos directivos de la administración pública basado en la profesionalización y la transparencia.

Este sistema, denominado Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), es gestionado por la Dirección Nacional del Servicio Civil, servicio público descentralizado creado por la Ley n° 19.882 del 23 de junio de 2003, y que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Además de esta norma de creación, la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a Información de la Administración del Estado (LAI -Ley n° 20.285) promulga la obligación de los órganos del Estado de mantener permanentemente a disposición del público una serie de información, entre la que destaca "la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones" (art. 7.4 LAI).

Ambas normas delimitan tanto el procedimiento de selección, nombramiento y evaluación de su desempeño como la publicidad de todo el proceso, incluyendo las remuneraciones del personal al servicio de la Administración. Toda la información que ha servido de base para este artículo está accesible en los diferentes sitios web que la Administración chilena pone a disposición de los ciudadanos y responde a las exigencias de transparencia que marcan su legislación.

EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA (SADP)

El sistema está gestionado por la Subdirección de Alta

Dirección Pública, que forma parte de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Su objetivo es el de profesionalizar los altos cargos del Estado, mediante la realización de procesos de selección de los directivos en los que la transparencia, el mérito, las competencias, la no discriminación o la confidencialidad se consideran elementos fundamentales.

Para avalar el cumplimiento de las garantías mencionadas anteriormente en los procesos de selección de los altos directivos públicos existe un organismo autónomo, el Consejo de Alta Dirección Pública, integrado por cinco consejeros, cuatro de ellos nombrados con participación del Senado, que representan a los diversos sectores políticos. La Presidencia de este Consejo es ejercida por el Director del Servicio Civil.

Forman parte del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) 108 servicios públicos de la administración civil del Estado (de un total de, aproximadamente, 170 servicios). Hasta 27 organismos públicos más seleccionan algunos de sus directivos mediante este sistema. Según las últimas cifras que ofrece la Dirección Nacional del Servicio Civil chileno, actualmente el proceso de selección a través del SADP se aplica a 978 cargos, de los cuales 176 son de Primer Nivel Jerárquico, y 802 son de Segundo. Desde el año 2004 ha experimentado un aumento del 134% en el número de cargos que se seleccionan a través de este sistema.



Creative Commons/ veryicon.com

Los altos directivos pertenecientes a los servicios adscritos al SADP son nombrados para un periodo de tres años y pueden ser renovados hasta dos veces, por igual periodo. Son funcionarios de exclusiva confianza, es decir, su

renuncia puede ser solicitada en cualquier momento por la autoridad facultada para su nombramiento. Desempeñan su cargo con dedicación exclusiva y tienen derecho —en caso de solicitud de renuncia— a una indemnización por cada año de servicio en el cargo, con un máximo de seis.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.1. EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE



Imagen del Sistema Antares – Sistema de Postulación en línea

Existe la figura del alto directivo público “provisional y transitorio”, nombrado mientras se realiza el proceso de selección del cargo correspondiente. Según se determina en las últimas instrucciones dictadas por el propio Presidente de la República de Chile, Sebastián Piñera Echenique, la vigencia de estos nombramientos no debe exceder de seis meses. Asimismo en el marco de estas mismas instrucciones, merecen destacarse, entre las particularidades de estos puestos de altos directivos ocupados de forma transitoria y provisional, que dicha condición debe ser invocada en sus actuaciones de carácter público y que no debe ser considerada como mérito en los concursos que se convoquen. De este modo, se garantiza el acceso en igualdad de condiciones de todos los candidatos.

DESCRIPCIÓN DEL CONCURSO PÚBLICO

El proceso de selección dura aproximadamente cuatro meses y se inicia con la convocatoria a través de distintos medios de comunicación: Diario Oficial, prensa escrita y web de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

A través del sistema Antares, el Sistema de Postulación en línea, cualquier ciudadano puede conocer las diferentes convocatorias del Sistema de Alta Dirección Pública. En el caso de querer presentarse a un determinado puesto vacante, es

necesario registrarse previamente con el fin de garantizar la confidencialidad.

El Sistema de Postulación en línea de Alta Dirección Pública, gestionado por la Subdirección de Alta Dirección Pública, analiza los diferentes candidatos, para comprobar que cumplen con los requisitos legales establecidos para cada puesto.

A continuación, una empresa especializada en selección de personal realiza el análisis de los currículos de los candidatos y presenta un grupo de preseleccionados al Consejo de Alta Dirección Pública o al Comité de Selección (dependiendo, en cada caso, de si se trata de un puesto de primer o segundo nivel jerárquico). Posteriormente, se llevan a cabo una serie de evaluaciones, también por parte de una empresa especializada, de aquellos candidatos que tanto el Consejo o el Comité han determinado que continúan en fases posteriores.

El Consejo o el Comité (dependiendo del puesto vacante, como ya se ha mencionado anteriormente) selecciona a los mejores candidatos, realiza una entrevista personal y elabora una relación final de candidatos (denominada nómina final), que es propuesta a la autoridad competente para el nombramiento final, ya sea el Presidente de la República, el Ministro o el Jefe de servicio correspondiente.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.1. EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE

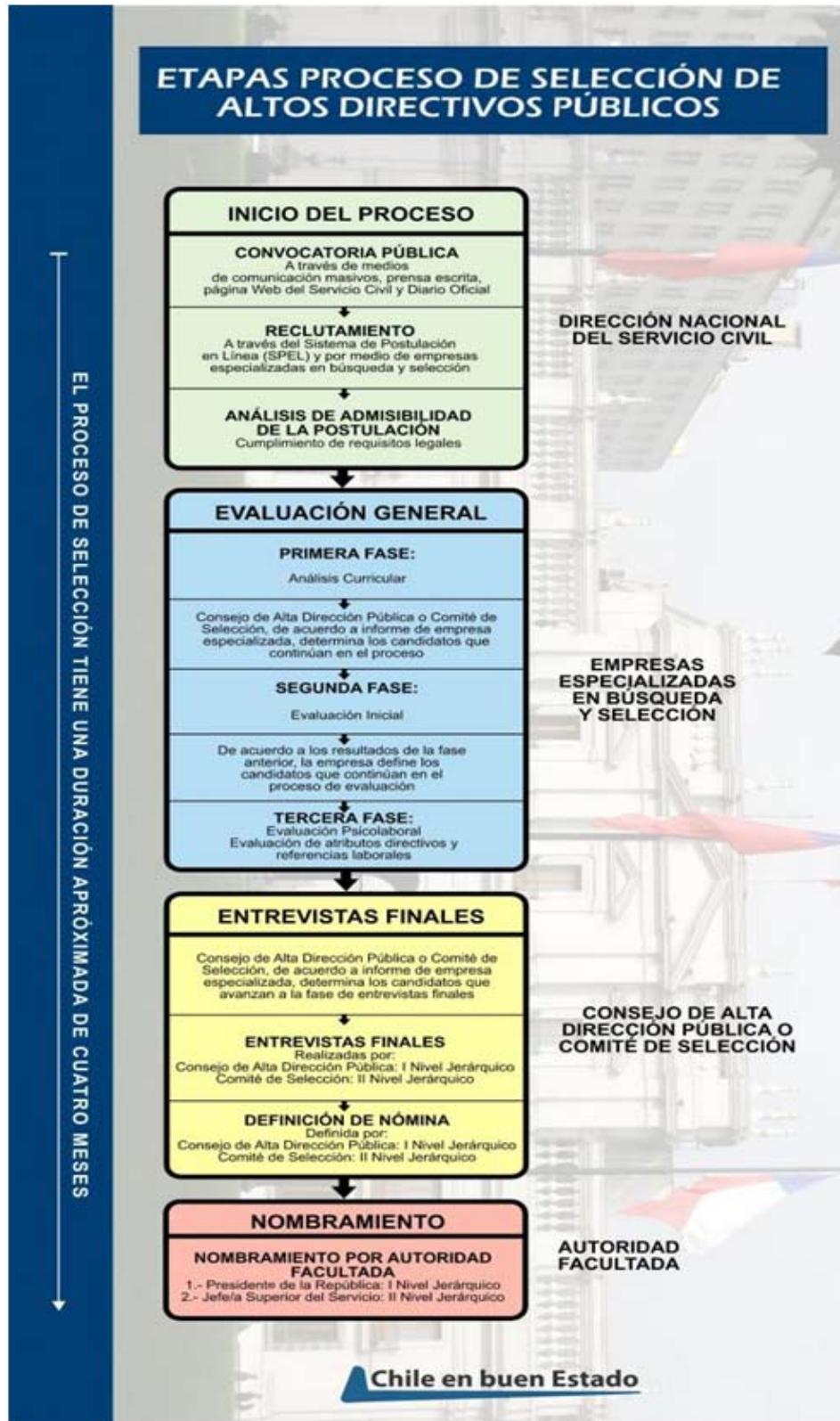


Imagen: Dirección Nacional del Servicio Civil
<http://www.serviciocivil.gob.cl/etapas-del-proceso-de-selecci%C3%B3n>

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.1. EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE

EL PERFIL DEL ALTO DIRECTIVO PÚBLICO

El Consejo de Alta Dirección Pública ha establecido una serie de características ("atributos") que debe cumplir el Alto Directivo Público. Estos atributos aparecen descritos en detalle en cualquiera de las vacantes que se publica, con su descripción pormenorizada y su ponderación correspondiente (Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil):

-Visión estratégica: capacidad para detectar y comprender las señales sociales, económicas, tecnológicas, culturales, de política pública y políticas del entorno local y global e incorporarlas de manera coherente a la estrategia institucional.

-Gestión y logro: capacidad para orientarse al logro de los objetivos, seleccionando y formando personas, delegando, generando directrices, planificando, diseñando, analizando información, movilizandorecursos organizacionales, controlando la gestión, sopesando riesgos e integrando las actividades para lograr la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de la misión y funciones de la organización.

-Relación con el entorno y articulación de redes: capacidad para identificar a los actores involucrados (stakeholders) y generar las alianzas estratégicas necesarias para agregar valor a su gestión y/o para lograr nuevos resultados interinstitucionales, así como gestionar las variables y relaciones del entorno que le proporcionan legitimidad en sus funciones. Capacidad para comunicar oportuna y efectivamente lo necesario para facilitar su gestión institucional y afrontar, de ser necesario, situaciones críticas.

-Manejo de crisis y contingencias: capacidad para identificar y administrar situaciones de presión, contingencia y conflictos y, al mismo tiempo, crear soluciones estratégicas, oportunas y adecuadas al marco institucional público.

-Liderazgo: capacidad para generar compromiso de los funcionarios/as y el respaldo de las autoridades superiores para el logro de los desafíos de la Institución. Capacidad para asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima organizacional armónico y desafiante.

-Innovación y flexibilidad: capacidad para transformar en oportunidades las limitaciones y complejidades del contexto

e incorporar en los planes, procedimientos y metodologías, nuevas prácticas tomando riesgos calculados que permitan generar soluciones, promover procesos de cambio e incrementar resultados.

-Conocimientos técnicos: poseer los conocimientos y/o experiencias específicas, que se requieran para el ejercicio de la función.

Todos estos atributos ponderados se reflejarán en el convenio de desempeño que debe suscribir todo alto directivo público y que servirán de base para su posterior evaluación.

EL CONVENIO DE DESEMPEÑO Y EVALUACIÓN

Los altos directivos públicos cuyos cargos están adscritos al SADP firman un convenio de desempeño con su superior jerárquico que tiene una duración de tres años. El convenio de desempeño es un documento que orienta y evalúa el desempeño de los altos directivos. En él se describen las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo y los objetivos de resultados que deben alcanzar, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento de los mismos.

La Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile provee asesoría técnica para la elaboración, suscripción y posterior evaluación de los convenios de desempeño. Ofrece orientación sobre cómo llevarlos a cabo, además de un formato tipo que sirve como base para su elaboración. Además, dispone de un sistema informático de evaluación del desempeño.

El alto directivo debe informar a su superior jerárquico del grado de cumplimiento de las metas y los objetivos, y le corresponde al ministro del ramo o al jefe superior de servicio, según el caso, determinar el grado de cumplimiento de los objetivos acordados. Existe la posibilidad de variación en las remuneraciones de acuerdo con el grado de cumplimiento de las metas establecidas en el convenio de desempeño que anualmente deben suscribir los altos directivos públicos. La Dirección Nacional del Servicio Civil proporciona una Guía que explica cómo se debe establecer esa variable (Guía operacional 2011. Cumplimiento de metas del convenio de desempeño y remuneraciones de los altos directivos públicos).

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.1. EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE

PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA

Además de la publicidad ya mencionada sobre la convocatoria de los puestos de altos directivos públicos, se puede acceder a la información de los concursos en proceso de evaluación y los ya finalizados. En estos últimos se recoge un historial de todas las fases que se han ido sucediendo a lo largo de todo el proceso de selección, en el que se detalla qué empresa especializada ha intervenido en alguno de los procesos, cuál era el perfil requerido para el puesto o cuál ha sido el candidato finalmente seleccionado.

La Dirección Nacional del Servicio Civil ha creado una Comunidad de Altos Directivos Públicos (www.serviciocivil.gob.cl/comunidad), de la que forman parte los directivos públicos durante el ejercicio de sus funciones, con el fin de facilitar el intercambio de información y experiencias entre los propios miembros de la comunidad y otras instancias políticas, académicas, etc., con relevancia en el desarrollo directivo. Esta comunidad permite conocer más de cerca a los directivos públicos y supone también un modo de acercar su actividad a la ciudadanía.



También está disponible, a través de cualquiera de los sitios web

pertenecientes a los organismos públicos de la administración chilena y mediante el enlace "Gobierno transparente", la relación del personal que ejerce sus funciones en cada departamento, su categoría, su remuneración y su categoría profesional. Esta información pública responde a las medidas establecidas por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a Información de la Administración del Estado. Como ejemplo, se puede consultar la Dirección Nacional del Servicio Civil: www.serviciocivil.gob.cl/transparencia/index.htm

CONCLUSIONES

Algunos datos relevantes (datos de noviembre de 2010) sobre el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile:

- Se han recibido más de 126.000 solicitudes a través del Sistema de Postulación en Línea. En 2005 se registraban 66 solicitudes por concurso. En 2010 se eleva a un promedio de 136 por concurso.
- En 2010, se ha nombrado un promedio de 16 Altos Directivos Públicos al mes. En 2004 el promedio era sólo de 2.
- Avance de un 78% en la utilización del sistema. En cinco años de funcionamiento, se ha concursado o están en proceso concursal casi 8 de cada 10 cargos del Sistema.
- El 61% de los altos directivos públicos nombrados no ocupaba el cargo al momento de su designación.
- Tres de cada 10 nombrados son mujeres, el doble de las cifras de participación de la mujer en la alta gerencia del sector privado.
- El 16% de los nombrados a través del Sistema proviene del sector privado.

Estas cifras muestran una evolución muy significativa de la utilización del sistema, pionero en Iberoamérica, en la selección de los altos directivos públicos. Las últimas instrucciones dictadas por el Presidente de la República de Chile, unidas a la mayoritaria adhesión de los organismos públicos al Sistema de Alta Dirección Pública, demuestran su consolidación y madurez. Además, la Ley de la Transparencia y el uso de las nuevas tecnologías han contribuido, de manera decisiva, al impulso definitivo en su desarrollo.

INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

- B. GUY PETERS Y JON PIERRE (EDS.): La politización de la función pública en una perspectiva comparada, INAP, Madrid, 2010 (Publicación original en inglés, 2004).
- Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile: www.serviciocivil.gob.cl
- Sistema ANTARES de Postulación en línea: postulacionesadp.serviciocivil.cl/ANTARES_HN/SL SistemaDePostulacion?nuSecHidden=null
- Sistema de evaluación del desempeño: <http://sedp.serviciocivil.gov.cl/>
- Comunidad de Altos Directivos Públicos: www.serviciocivil.gob.cl/comunidad
- Gobierno transparente. Información sobre la Dirección Nacional del Servicio Civil www.serviciocivil.gob.cl/transparencia/index.htm
- Instrucción del Presidente de la República de Chile sobre el Sistema de Alta Dirección Pública: www.serviciocivil.gob.cl/instructivo-1

5. La consulta del mes

La incapacidad temporal sobrevenida a la suscripción del contrato de trabajo del personal laboral fijo de la Administración General del Estado

CONSULTA dirigida a la División de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos de la Dirección General de la Función Pública:

¿Se puede considerar la incapacidad temporal como una causa de fuerza mayor cuando, una vez superadas las fases de oposición y concurso, coincide en el tiempo con el plazo previsto en la correspondiente convocatoria para la suscripción del contrato de trabajo como personal laboral fijo de la Administración General del Estado?

RESPUESTA:

El supuesto que se plantea consiste en determinar si cabe considerar la incapacidad temporal sobrevenida tras la superación de las fases de oposición y de concurso y durante el plazo para la suscripción del contrato de trabajo, como una causa de fuerza mayor que permita prorrogar dicho plazo de suscripción previsto en la convocatoria del proceso para el ingreso como personal laboral fijo de la Administración General del Estado.

En este sentido, es necesario examinar los artículos 28 y siguientes del Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que contienen la regulación específica para la selección de su personal laboral y, en especial, del personal laboral fijo.

Por el interés que supone para la consulta objeto de estudio, se reproducen los artículos 32 y 33 del mencionado Reglamento.

«Artículo 32. Propuesta de aprobados.

Concluidas las pruebas, se elevará al órgano competente propuesta de candidatos para la formalización de los contratos, que en ningún caso podrá exceder del número de plazas convocadas. Cualquier propuesta de aprobados que

contravenga lo anteriormente establecido será nula de pleno derecho.

Artículo 33. Adquisición de la condición de personal laboral fijo.

1. El órgano competente procederá a la formalización de los contratos previa justificación de las condiciones de capacidad y requisitos exigidos en la convocatoria. Hasta que se formalicen los mismos y se incorporen a los puestos de trabajo correspondientes, los aspirantes no tendrán derecho a percepción económica alguna.

2. Transcurrido el período de prueba que se determine en cada convocatoria, el personal que lo supere satisfactoriamente adquirirá la condición de personal laboral fijo».

Una vez vistos los mencionados artículos, se puede comprobar que no contienen regulación alguna sobre qué hacer en un caso como el planteado.

Dada la ausencia de respuesta en la norma reglamentaria, es necesario atender a las Bases de la correspondiente convocatoria del proceso selectivo o, en su caso, a la Resolución por la que se adjudiquen las plazas del proceso selectivo, pues en ellas se podría contener alguna medida para el caso objeto de estudio.

En el asunto que se examinó, ni las Bases de la Convocatoria ni la Resolución por la que se adjudicaban las plazas contenían previsión alguna al respecto.

Por ello, se presenta como necesario examinar las normas aplicables al personal funcionario de la Administración General del Estado con objeto de comprobar si poseen alguna medida que permita, en su caso, integrar por analogía la laguna existente en los términos previstos en el artículo 4.1

5. La consulta del mes

del Código Civil, que dispone lo siguiente:

“Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.”

A este respecto, cabe señalar que el artículo 23.2 del Reglamento General de Ingreso, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, dispone lo que sigue:

«2. Quienes dentro del plazo indicado, y salvo los casos de fuerza mayor, no presentasen la documentación o de la misma se dedujese que carecen de alguno de los requisitos exigidos, no podrán ser nombrados, quedando anuladas todas sus actuaciones, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudieran haber incurrido por falsedad en sus solicitudes de participación».

Esta previsión, contenida en las normas que regulan los procesos selectivos del personal funcionario, se entiende que puede ser aplicada, por analogía, al asunto que nos ocupa.

En este sentido, de manera reiterada el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia de 30 de junio de 2009) condiciona la aplicación del método analógico a la existencia de una verdadera laguna legal y a la similitud jurídica esencial entre el caso que se pretende resolver y el ya regulado, esto es, una identidad de razón entre ambos.

En este caso, existe una laguna, ya que no hay previsión expresa para resolver el problema suscitado, y, además, existe una “similitud” entre el supuesto a resolver (adquisición de la condición de personal laboral) y el ya regulado (adquisición de la condición de personal funcionario).

En consecuencia, se considera que la situación de incapacidad temporal debidamente acreditada constituye causa justificada para prorrogar el plazo para la suscripción del contrato como personal laboral fijo de la Administración General del Estado hasta que cese la situación de incapacidad temporal.

Julio de 2011

Consulta de anteriores
Boletines de Función
Pública del INAP en
www.inap.es

6. Noticias del INAP

6.1. Actividades formativas

Elevada demanda de cursos del INAP para el segundo semestre

Continúa siendo muy elevada la demanda de cursos por parte de los empleados públicos: las convocatorias de cursos del INAP para el segundo semestre del año, concretamente en lo que se refiere a formación para las funciones en gestión, apoyo administrativo y auxiliar y a formación en administración electrónica, han tenido como resultado más de 57.000 solicitudes. La preselección de los alumnos está siendo realizada por las diferentes áreas de formación de los Ministerios y Organismos Públicos, correspondiendo al INAP la selección definitiva.

Actividades formativas

En el marco del Acuerdo sobre Formación de Técnicos de las Administraciones Públicas que participan en ámbitos relacionados con las Instituciones de la Unión Europea, el INAP ha organizado una serie de cursos que analizarán las cuestiones de mayor actualidad en la Unión Europea. El primero de estos cursos, celebrado durante los días 6 y 7 de julio en la sede principal del INAP, ha analizado la Gestión de Fondos Estructurales de la Unión Europea.

El 5 julio se abrió el plazo de inscripción del nuevo Máster en Gestión Pública Directiva que se desarrollará en el INAP del 27 de septiembre de 2011 al 16 de julio de 2012. Este Máster ofrece una formación en gestión pública de alto nivel, que, con una metodología adaptada al perfil de los participantes, permita la mejora de las habilidades directivas, competencias y conocimientos de los empleados públicos de perfiles directivos y predirectivos que lo cursen. Podrán participar funcionarios del subgrupo A1, o personal laboral equivalente, con tres o más años de experiencia en el sector público, pertenecientes a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. La inscripción se realizará de manera telemática en la web del INAP.

Acaba de suscribirse un Convenio entre el Centro Nacional de Inteligencia-Centro Criptológico Nacional (CNI-



6. Noticias del INAP



CCN), la Secretaría de Estado para la Función Pública y el INAP. Por lo que a este Instituto respecta, el convenio formalizará las actividades formativas que se desarrollan para la ejecución del Esquema Nacional de Seguridad y que permite, entre otras cuestiones, la incorporación, en esta materia, del Plan de Formación del CNI-CCN dentro de los Planes de formación del INAP.

Próximos cursos para los Secretarios-Interventores

Dentro de las actividades formativas del INAP, es necesario destacar la ofrecida a los Secretarios-Interventores, que prestan su servicio en el ámbito municipal.

Para los Secretarios-Interventores que trabajan en los casi 6.800 municipios de menos de 5.000 habitantes (más del 80% de los municipios españoles) y que tienen que enfrentarse a su trabajo con pocos medios personales y materiales, la Subdirección de Programas Formativos en Administración Local del INAP ha planificado acciones de formación en materias como urbanismo, patrimonio y contratación, que pondrá en marcha a partir del mes de octubre.

En el mes de julio se han anunciado en el BOE estos cursos, abriéndose su plazo de inscripción.

6.2. Selección de personal

Finalización de los procesos selectivos de la Oferta de Empleo Público 2010

En fechas recientes finalizaron los trabajos de la Comisión Permanente de Selección y de los Tribunales evaluadores en los procesos selectivos de los cuerpos y escalas adscritos al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de la Oferta de Empleo Público del año 2010.

Así, el pasado 3 de mayo se publicó en el Boletín Oficial del Estado la relación de aspirantes que han superado las fases de oposición y concurso-oposición para el ingreso libre y acceso por promoción interna al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado.



6. Noticias del INAP

Por su parte, el 8 de junio se recogió en el mismo diario oficial la relación de aspirantes que han superado las fases de oposición y de concurso en el proceso selectivo de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos.

Por lo que se refiere a los procesos selectivos que le corresponden a la Comisión Permanente de Selección, y en el ámbito de la promoción interna, el pasado 18 de mayo se publicaron en el Boletín Oficial del Estado las relaciones de aspirantes que superaron las fases de oposición y de concurso para el acceso a los Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado y de Sistemas e Informática de la Administración del Estado y a la Escala de Gestión de Organismos Autónomos.

En la misma fecha y diario oficial aparecieron las relaciones de aspirantes que habían superado las fases de oposición y de concurso para el acceso mediante promoción interna para personal funcionario y personal laboral fijo a los Cuerpos de Técnicos Auxiliares de Informática y General Administrativo de la Administración del Estado.

Finalmente, y por lo que se refiere al Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, el 29 de junio se publicó en el Boletín Oficial del Estado la relación definitiva de aspirantes que superaron las pruebas selectivas para acceso, por promoción interna para personal funcionario y para personal laboral fijo, a este cuerpo.

Convocatorias de la Oferta de Empleo Público 2011

Tras la publicación, el pasado 1 de marzo, de la Oferta de Empleo Público para el año 2011, el 26 de mayo se recogió en el Boletín Oficial del Estado la Orden por la que se convocan procesos selectivos para el acceso en cuerpos de la Administración General del Estado y se encarga su realización a la Comisión Permanente de Selección.



| Cuerpo | Total plazas | Sistema general | Cupo reserva |
|--|--------------|-----------------|--------------|
| Gestión de la Administración Civil del Estado (PI) | 55 | 52 | 3 |
| Gestión de la Administración Civil del Estado (TL) | 41 | 38 | 3 |
| Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado (PI) | 3 | 3 | 0 |
| Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado (TL) | 30 | 28 | 2 |
| General Administrativo de la Administración del Estado (PI) | 114 | 108 | 6 |
| General Auxiliar de la Administración del Estado (PI) | 86 | 14 | 100 |

PI: promoción interna
TL: turno libre

6. Noticias del INAP



En total, se convocaron 272 plazas de promoción interna y 71 de ingreso libre, de las que 28 pertenecen al cupo para personas en situación de discapacidad (9 de estas 28 plazas para personas que acrediten discapacidad intelectual).

El conjunto de plazas se concreta en la tabla adjunta.

6.3. Actividades de cooperación internacional

Actividades formativas en España

El 14 y 15 de septiembre se celebrarán, en la sede principal del INAP en Madrid, las Jornadas sobre "Ayudas públicas en el marco del Derecho Europeo", dirigidas a los funcionarios de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales encargados de coordinar este tipo de ayudas.

Unos días después, el 20 y 21 de septiembre, tendrá lugar la primera serie de "Encuentros para el Debate". En este ciclo, que se desarrollará en inglés bajo la moderación del Director de la National School of Government (Reino Unido), Adam Steinhouse, se abordarán distintos temas de interés europeo.

Visitas de delegaciones extranjeras

El 1 de julio se recibió la visita de la Ministra de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador.

Actividades en el ámbito iberoamericano

Dentro de las actividades del "Máster en Gerencia y Administración Pública para funcionarios iberoamericanos" del INAP, los días 4 y 5 de julio los alumnos tuvieron una sesión de trabajo en la Comisión Europea (Bruselas), donde se abordaron temas como el funcionamiento de las Instituciones europeas, la política de migración, el presupuesto de la Unión Europea y las relaciones Unión Europea-América Latina.

6. Noticias del INAP

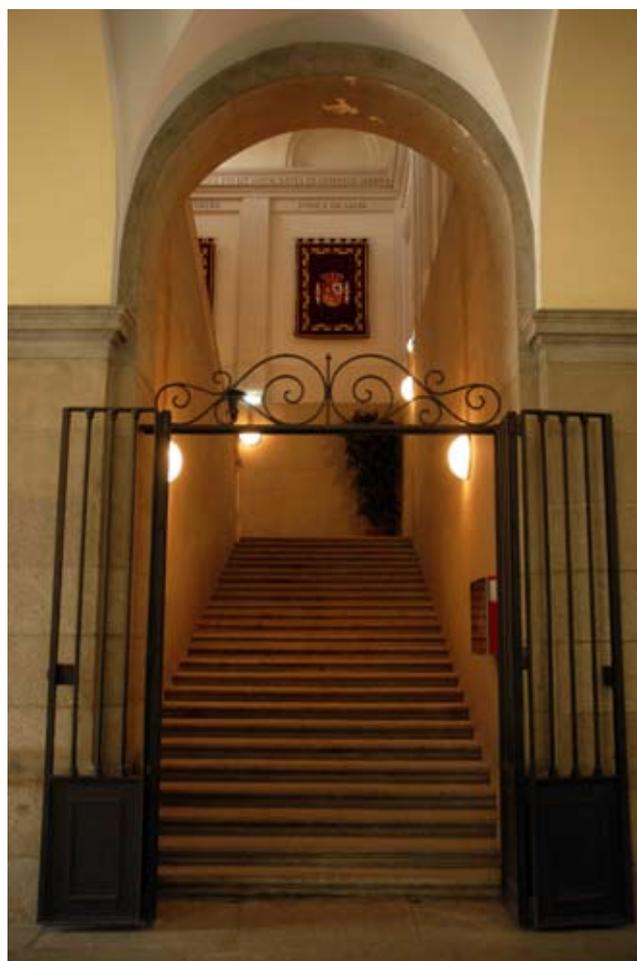
El próximo 19 de julio, con una ceremonia oficial que tendrá lugar en la sede del INAP de Madrid, se clausurará este Máster, cuyo curso académico 2011-2012 comenzará a impartirse en la primera quincena de octubre.

Por otra parte, hasta el 1 de octubre de 2011 puede realizarse la inscripción al curso internacional "Responsabilidad Gerencial: Transparencia y Ética Pública" [Cartagena de Indias (Colombia), del 15 al 18 de noviembre de 2011]. Asimismo, del 12 al 16 de septiembre tendrá lugar, en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), el Curso Internacional "Gestión de los servicios públicos «Satisfacción de las demandas ciudadanas»". Ambas acciones formativas están organizadas por el INAP con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Sigue abierto el plazo de presentación de colaboraciones e inscripciones en el XVI Congreso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, que se llevará a cabo en Asunción (Paraguay), del 8 al 11 de noviembre de 2011. Más información en www.clad.org/congreso-clad

Actividades en el ámbito europeo

España ha sido el país europeo que más proyectos ha presentado a los premios "European Public Sector Award" (EPSA) 2011 (47 proyectos del total de 274 presentados por 32 países europeos), por lo que va a recibir una mención especial en la ceremonia de entrega de los premios en Maastricht el próximo mes de noviembre.



6. Noticias del INAP

Día de las Naciones Unidas para la
Administración Pública



Revista “Documentación Administrativa”

Presentación del último número, que aborda en un monográfico “Los desafíos de la Administración General del Estado para el siglo XXI”

Equipo de redacción del Boletín

Con motivo de la celebración del Día de las Naciones Unidas para la Administración Pública, se presentó el último número de la Revista “Documentación Administrativa”, que aúna con un carácter global y, desde la firma de 10 autores de experiencia y memoria institucional, los desafíos que tiene la Administración General del Estado para los próximos años. Con esta entrega, el INAP confirma, en un entorno presupuestario restrictivo, la presencia de sus 4 revistas y las moderniza con nuevas tecnologías.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se sumó el pasado 22 de junio a la celebración del Día de las Naciones Unidas para la Administración Pública con un acto que sirvió de presentación del número 286/287 de la revista Documentación Administrativa y que, en esta ocasión, se ha centrado de forma monográfica en los “Desafíos de la Administración General del Estado en la España del siglo XXI”.

En la presentación del volumen, el director de la revista y catedrático de Derecho Administrativo, Luciano Parejo, destacó su satisfacción porque se haya revalidado la opción de los números monográficos por parte del INAP, así como la oportunidad del tema elegido, en un momento en que el Estado prosigue a doble escala supranacional europea e in-

terna y está en una transformación constante, que necesita reflexión y crítica.

Según Parejo, se ha buscado el tema idóneo y se ha discutido mucho en el Consejo de redacción cómo abordarlo, tratando de hacer un estudio riguroso, bien desarrollado y profundo, sin perder nunca de vista las normas de calidad que imponen los principales índices de impacto de las revistas científicas.

La coordinación de la revista se ha renovado en este número con la llegada de Julia Marchena, que ha querido afrontar “con la ingenuidad de los recién llegados” la transformación que había generado en la Administración General del Estado el auge de las autonomías, mutando su carácter de ser una administración prestacional a cooperativa y regirse ahora por una nueva cultura basada en el acuerdo.

Su percepción es que los diez artículos, encargados a directivos de la propia Administración y a dos profesores universitarios, “encajan perfectamente como piezas del rompecabezas” para ofrecer una visión global y transversal de los retos que tiene la Administración General del Estado para los próximos años.

6. Noticias del INAP



Momentos de la presentación del número monográfico, con la presencia de los miembros de su Consejo de redacción y de la Secretaria de Estado para la Función Pública, Consuelo Rumí

Para firmar los artículos se han buscado nombres que podían aportar un conocimiento profundo de la Administración General del Estado, además de experiencia y “memoria institucional”. A todos ellos, la propia Marchena agradeció que no sólo hubieran hecho un análisis interno de las debilidades del sistema, sino que estudiaran sus posibilidades de solución e incluso, hayan ofrecido líneas estratégicas de mejora, al estilo de una “hoja de ruta” moderna.

El acto contó con el respaldo institucional de la Secretaria de Estado de Función Pública, Consuelo Rumí, quien destacó el valor de los artículos presentados por afrontar cuestiones medulares de la Administración actual y la importancia de que la Administración se modernice, tanto con la entrada de jóvenes interesados en seguir la carrera administrativa como con la introducción de las nuevas tecnologías.

Por su parte, el Director del INAP, Ángel Manuel Moreno, resaltó que las publicaciones clásicas de las institución se mantienen como “labor estratégica” del Instituto y que, a pesar del entorno restrictivo de los presupuestos, las 4 revistas principales continúan su labor divulgativa, aumentando sus niveles de calidad y modernizándose con la aplicación de versiones electrónicas.



Coordinadora: **Julia Marchena Navarro** • 1 Elementos para una reflexión en la Administración General del Estado, por **Javier Valero Iglesias** • 2 De una administración prestacional a una relacional en el Estado de las Autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita, por **José Francisco Peña Díez** • 3 Ética y responsabilidad en la Administración Pública por **Fernando Iruzun Montoro** • 4 El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas, por **Víctor Lapuente Giné** • 5 Políticos, gobernantes y directivos: la dirección política de la Administración como factor clave de cualquier reforma, por **Alberto Gil Ibáñez** y **Serafín Casamayor Navarro** • 6 La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto, por **Carmen Blanco Gaztañaga** • 7 Las tendencias actuales en los sistemas de control interno de las organizaciones. Implicaciones para las Administraciones Públicas, por **Miguel Miaja Fol** • 8 Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas, por **Eduardo Zapico Goñi** • 9 La administración electrónica al servicio de las políticas públicas, por **José Aurelio García Martín** • 10 La incidencia del fenómeno de la externalización en la Administración General del Estado. ¿Existe algún límite? por **Josefa Cantero Martínez**.

“Son revistas serias, plurales, sin censuras y realizadas en el pleno uso de la libertad científica, donde sólo el criterio profesional es el que marca la selección”, agregó.

Igualmente, destacó el interés del INAP por diversificar materias y formatos, como muestra el nuevo Boletín de Función Pública, especializado en este ámbito y sólo disponible en versión electrónica.

FUNCIÓN PÚBLICA

ALEGRE AVILA, JUAN MANUEL. Estatuto Marco y Estatuto Básico. NAVARRA, 727-740. En: REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO; n.º. 148.

ANTOINE, AURÉLIEN. Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit de l'activité professionnelle". PARIS, 1169-1186. En: REVUE FRANÇAISE DE DROIT ADMINISTRATIF ; 26 année, n.º. 6

BERMEJO VERA, JOSÉ. El personal directivo en las administraciones públicas / José Bermejo Vera, ...[et al.]. -- 1ª ed. -- [Cizur Menor] : Thomson Reuters-Civitas, 2011, 200 p. ; 21 cm. -- (Monografías Thomson-Civitas). Bibliografía: p. [191]-200

Carácter reglado de la resolución de compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas. BARCELONA 180. En: ADMINISTRACIÓN PRÁCTICA, LA; año CXXIII, cuad. n.º. 2.

CARBONI, NADIA. Professional Autonomy versus Political Control: How to Deal with the Dilemma. Some Evidence from the Italian Core Executive. LONDRES, 365-386. En: PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION; Vol.25, n.º.4. Includes bibliographical references: p.384-386

CAUDEN, JOËL. Fin de la précarité et fin de l'emploi à vie dans la fonction publique: paradoxe? CHAMPIGNEULLES, 26-27. En: LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE; 307.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA. Rehabilitación de la condición de funcionario de quien fue condenado por sentencia firme a la pena de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas. MADRID, 437-444. En: ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA; n.º.4.

ESPAÑA. LEYES, ETC., DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Legislación sobre funcionarios públicos de la Administración del Estado: Actualizada a 22 de marzo de 2011/recopilación efectuada por Gabinete Jurídico del CEF. Madrid : Centro de Estudios Financieros, 2011, 566 p.; 24 cm. (Normativa). Índice analítico (p. 557-566).

GONZÁLEZ ÚBEDA, MONTSERRAT. Medidas extraordinarias en materia de gasto de personal de las Entidades locales: empleados para el fomento del empleo local. MADRID, 92-96. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; n.º.134

GREY, CHRISTOPHER. A Chaos that Worked : Organizing Bletchley Park. LONDRES, 47-66. En: PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION ; Vol.25, no.1. Inclu-

des bibliographical references: p. 64-66.

MERINO ESTRADA, VALENTÍN. Reflexiones sobre la función directiva en los pequeños municipios. MADRID, 12-19. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; no.135.

PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. Derecho de la función pública : régimen jurídico de los funcionarios públicos / Alberto Palomar Olmedo. -- 9ª ed. -- Madrid : Dykinson, 2011, 797 p.; 24 cm. Bibliografía: p. 755-786.

La politización de la función pública en una perspectiva comparada / editado por, B. Guy Peters y Jon Pierre; traducción de, Isabel Sánchez Gil. 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010 345 p. : gráf. ; 24 cm. (Estudios y documentos) Traducción de: Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control. Incluye referencias bibliográficas.

RAMOS MORAGUES, FRANCISCO. El personal laboral de las administraciones públicas / Francisco Ramos Moragues. 1ª ed. Madrid: La Ley, grupo Wolters Kluwer, 2011, 709 p. ; 24 cm. (La Ley, temas). Bibliografía: p. 673-709.

SAVIGNAC, JEAN-CHARLES. La fonction publique et la loi portant réforme des retraites. --CHAMPIGNEULLES, 24-30. En: LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE; 305.

WALLE, STEVEN VAN DE. Un nuevo enfoque de la burocracia representativa : poder, igualdad de oportunidades y diversidad. MADRID, 55-77. En: REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS; Vol. 76, n.º. 2. Resumen y palabras clave.- Bibliografía: p. 75-77.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

AGUADO FERNÁNDEZ, MARÍA DOLORES. Breve presentación de los sistemas nacionales y autonómicos. MADRID, 529-550. En: CIUDAD Y TERRITORIO; n.º165/166. Resumen español e [inglés: p.652]. Bibliografía: p.565-570

DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, JAIME. Claves para una contratación pública electrónica eficaz: la firma electrónica como garantía: diez ventajas sobre la firma manuscrita / Jaime Domínguez-Macaya Laur-naga. -- 1ª ed. -- Madrid : La Ley; El Consultor de los Ayuntamientos, 2011. XXIV, 625 p. ; 24 cm.Índice sistemático: p. 617-625

DURÁN BOO, IGNACIO. La Sede Electrónica del Catastro. MADRID, 585-596. En: CIUDAD Y TERRITORIO ; no.165/166. Resumen español e [inglés: p.653].- Bibliografía: p.595

GARCÍA MARTÍN, JOSÉ AURELIO. La administración electrónica al servicio de las políticas públicas. MADRID, 273-295. En: DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA; Tomo II, no. 286-287

GONZÁLEZ MONSALVE, ALBERTO. Estrategias para implantar las TIC en el urbanismo : la experiencia en Castilla y León. MADRID, 607-614. En: CIUDAD Y TERRITORIO ; n.º.165/166. Resumen español e [inglés: p.653].Bibliografía: p.614

GUTIÉRREZ PUEBLA, JAVIER. Las tecnologías de la información geográfica en la planificación urbana y la ordenación: viejos retos, nuevas direcciones. MADRID, 431-444. En: CIUDAD Y TERRITORIO; n.º.165/166.

PLAZA, FERNANDO. La administración electrónica en la gestión tributaria local. MADRID, 213-229. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; n.º.132



6. Noticias del INAP

6.6 BIBLIOTECA. Últimas incorporaciones al catálogo general

Information technology observatory para las Administraciones Públicas. Madrid: Fundación Dintel, 2011, 413 p.; 29 cm. (Capítulo; 3).

España. Leyes, etc., sobre administración electrónica Administración electrónica / [edición a cargo de Joaquín Meseguer Yebra]. --2ª ed., Madrid; Boletín Oficial del Estado, 2010, 565 p. ; 20 cm. (Textos Legales; 107). Direcciones de interés, tabla cronológica de disposiciones: p 535-565. Actualización en www.boe.es

ADMINISTRACIÓN LOCAL

BOLTAINA BOSCH, XAVIER. El personal laboral de la administración local tras la ley 35/2010 de 17 de septiembre de reforma del mercado de trabajo. MADRID, 20-36. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; nº.135.

BRUSCA, ISABEL. La descentralización de servicios en el sector local y la integración de las entidades dependientes en la cuenta general. MADRID, 21-28. En: ANALISIS LOCAL; Año IV, nº 91.

CID I GRAU, FRANCESC. Gestión financiera en el marco de un sistema de gestión de la calidad: cuadro de mando de la gestión económica-financiera y no financiera de una Entidad Local. Principales indicadores. MADRID, 138-197. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES ; nº132.

CÁRCABA GARCÍA, ANA. Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities. GRAN BRETAÑA. 679-695. En: LOCAL GOVERNMENT STUDIES; Vol.36, nº.5. Abstract and Bibliographic: p.694-695

CARROZZA, CHIARA. Privatising Local Public Services: Between Industrial Legacy and Political Ambition. GRAN BRETAÑA 599-616. En: LOCAL GOVERNMENT STUDIES; Vol.36, nº.5. Abstract and Bibliographic: p.615-616

DODERO JORDÁN, ADOLFO. Del arca de tres llaves al RDL 8/2010 de medidas para la reducción del déficit público: una revisión histórica. MADRID, 30-61. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; nº.132.

ERMINI, BARBARA Local Expenditure Interaction in Italian Municipalities: Do Local Council Partnerships Make a Difference?. GRAN BRETAÑA, 655-677. En: LOCAL GOVERNMENT STUDIES; Vol.36, nº.5. Abstract and Bibliographic: p.675-677

FARFÁN PÉREZ, JOSÉ MANUEL. Gestión económica-financiera en las Entidades Locales: solvencia y medidas para su sostenibilidad. MADRID, 8-29. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; nº.132.

FERNÁNDEZ AGÜERO, EMILIO. Prontuario de la recaudación local. MADRID, 230-247. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; nº.132.

FREDRIKSSON, SAMI. The Politics of Competitive Tendering : Political Orientation and Attitudes towards Contracting Out among Finnish Local Politicians. GRAN BRETAÑA, 637-654. En: LOCAL GOVERNMENT STUDIES; Vol.36, no.5. Abstract and Bibliographic: p.652-654



GONZÁLEZ ÚBEDA, MONTSERRAT. Medidas extraordinarias en materia de gasto de personal de las Entidades locales: empleados para el fomento del empleo local. MADRID, 92-96. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; nº.134.

GROOT, MEREL DE. Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutiniser : The Effects of Institutional Change on Councillors' Role Orientations in the Netherlands. GRAN BRETAÑA 401-423. En: LOCAL GOVERNMENT STUDIES; Vol.36, nº.3 Abstract and bibliographic: p.420-423

KJAER, ULRIC. Local Party System Nationalisation: Does Municipal Size Matter?. GRAN BRETAÑA, 425-444. En: LOCAL GOVERNMENT STUDIES; Vol.36, nº.3. Abstract and bibliographic: p.442-444

KUHLMANN, SABINE. La medición del rendimiento en las administraciones locales de Europa: análisis comparativo de las reformas llevadas a cabo en el Reino Unido, Francia, Suecia y Alemania. MADRID, 163-179. En: REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS; Vol. 76, nº. 2. Resumen y palabras clave.

Bibliografía : p. 178-179

LEACH, STEVE. The Audit Commission's View of Politics : A Critical Evaluation of the CPA Process. -- GRAN BRETAÑA, 445-461. En: LOCAL GOVERNMENT STUDIES; Vol.36, nº.3. Abstract and bibliographic: p.460-461

MAGRO SERVET, VICENTE. Guía práctica de actuación de la policía local / Vicente Magro Servet. 1ª ed. Las Rozas, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2011.

MALHEY, BRUNO. Dossier: L'action économique locale. CHAMPIGNEULLES 5-23. En: LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE; 305.

MARCEL, FRANÇOIS. Le transfert des TOS de l'État aux régions et départements. CHAMPIGNEULLES, 34-36. En: LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE; 306

MERINO ESTRADA, VALENTÍN. La adaptación de las ordenanzas locales a la nueva legislación sobre actividades de servicio. MADRID, 47-57. En: REVISTA DE ESTUDIOS

LOCALES; nº.136.

MICHELS, ANK. Examining Citizen Participation : Local Participatory Policy Making and Democracy. GRAN BRETAÑA, 477-491. En: LOCAL GOVERNMENT STUDIES; Vol.36, no.4. Abstract and bibliographic: p.489-491

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (DIR). Tratado de derecho municipal. 3ª ed. Madrid: lustel, 2011 4v.; 25 cm 1ª ed en esta editorial. -Incluye notas y referencias bibliográficas

PARDELLAS RIVERA, JOSÉ MANUEL. Reflexiones sobre la función de control interno de la gestión económico-financiera en la administración local. MADRID, 310-335. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; nº.132.

PASTOR SELLER, ENRIQUE. Calidad democrática en la gobernanza de las políticas sociales en la proximidad local. MADRID, 34-45. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; nº.133.

SALANOVA ALCALDE, RAMÓN. Manual sobre organización y funcionamiento de los municipios/ Ramón

6.6 BIBLIOTECA. Últimas incorporaciones al catálogo general

Salanova Alcalde. -- [Cizur Menor] : Thomson Reuters-Civitas, [2011] 201 p. ; 21 cm. Bibliografía p. [199]-201.

SOSA WAGNER, FRANCISCO. El estado sin territorio: cuatro relatos de la España autonómica / Francisco Sosa Wagner, Mercedes Fuertes ; prólogo, Carmen Iglesias. 1ª ed. Madrid : Barcelona : Buenos Aires: Marcial Pons, 2011, 245 p. ; 21 cm. Bibliografía: p. 244-249.

VALENZUELA VILLARRUBIA, ISIDRO. Los recursos financieros de las Haciendas Locales españolas y su manifestación en cada nivel hacendístico. -- MADRID, 427-436. En: ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA; nº.4

WASSENAAR, M. C. Contracting Out: Dutch Municipalities Reject the Solution for the VAT Distortion. -- GRAN BRETAÑA, 617-636. En: LOCAL GOVERNMENT STUDIES; Vol.36, nº.5. Abstract and Bibliographic: p.633-636

GESTIÓN ADMINISTRATIVA

BARBIERI, DARIO. El poder de los incentivos y los tipos de autoridad : hacia un modelo de servicio público. MADRID, 181-201. En: REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS; Vol. 76, no. 2. Resumen y palabras clave.- Bibliografía: p. 199-201.

BRANDSEN, TACO. Cómo contextualizar el significado de las reformas de la gestión pública: comparación entre los Países Bajos y Corea del Sur. MADRID, 203-225. En: REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS; Vol. 76, nº. 2. Resumen y palabras clave.- Bibliografía : p. 223-225.

OMAND, DAVID. Creating Intelligence Communities. LONDRES, 99-116. En: PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION; Vol.25, no.1. Includes bibliographical references: p. 114-116

PEPPER, DAVID. The Business of Sigint: The Role of Modern Management in the Transformation of GCHQ. LONDRES, 85-97. En: PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION; Vol.25, nº.1. Includes bibliographical references: p. 96-97.

ROCHET, CLAUDE. "Por favor, nada de filosofía, somos gestores": la gestión pública y el bien común : convergencias euroatlánticas. MADRID, 103-141. En: REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS; Vol. 76, nº. 2. Resumen y palabras clave.- Bibliografía: p. 139-141.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

AGUADO RENEDO, CÉSAR. La responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo (con motivo de la STS de 26 de noviembre de 2009). MADRID, 335-365. En: REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL; año 30, nº 90.

ESCUIN Y PALOP, VICENTE MARÍA. La suspensión del acto en vía administrativa. NAVARRA, 741-765. En: REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO; nº.148.

FRACCHIA, FABRIZIO. La responsabilidad de la Administración Pública por emanación de acto ilegítimo en el sistema italiano : la cuestión de la culpa. NAVARRA, 831-850. En: REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO; nº.148.

Jurisdicción contencioso-administrativa.- Cómputo de plazos. BARCELONA, 68-69. En: ADMINISTRACIÓN PRÁCTICA, LA ; año CXXIII, cuad. nº. 1.

MANTECA VALDELANDE, VÍCTOR. Reclamación de



responsabilidad a las Administraciones Públicas (VI) . MADRID, 526-536. En: ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA ; nº.4.

RODRÍGUEZ CARBAJO, JOSÉ RAMÓN. La computación de plazos de fecha a fecha (TC versus TS). -- MADRID, 514-525. En: ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA ; nº.4.

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

AGUILERA IZAGUIRRE, GUSTAVO. El régimen jurídico de la calidad en la Administración Pública española. MADRID, 56-91. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; nº.134.

ALGARRA PAREDES, ANGEL ANTONIO- La transparencia en la gestión pública: principio general o necesidad básica. MADRID, 128-137. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES ; nº.132

VRIES, MICHIEL S. DE. La medida del rendimiento y la búsqueda de las mejores prácticas. MADRID, 143-162. En: REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS; Vol. 76, no. 2. Resumen y palabras clave. Bibliografía : p. 160-162

MORICONI, MARCELO. La administración pública como foco de malestar: revisión crítica del discurso histórico desde parámetros teórico-políticos. MADRID, 191-217. En: HISTORIA Y POLITICA; nº.23. Resumen y palabras clave en español e inglés.- Bibliografía: p. 214-217.

ORMOND, DERRY. Lo primero es lo primero: reforzar la voluntad política para cambiar la gobernanza pública. MADRID, 31-53. En: REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS; Vol. 76, nº. 2.

THORNHILL, DON. Back to the rough ground : competitiveness and public service reform. DUBLIN, 27-52. En: ADMINISTRATION ; Vol.58, nº.3.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

GARCÍA RUBIO, FERNANDO. ¿Dónde deben residir las competencias urbanísticas?. MADRID, 106-126. En: REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES; nº.135.

GIMENO SENDRA, VICENTE. Competencias autonómicas en la regulación del proceso en defensa de los derechos estatutarios. MADRID, 15-25. En: REVISTA DE DERECHO POLÍTICO; 79.

MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL. Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en sanidad. Madrid : Área de Gobierno de la Vicealcaldía ; Barcelona: Huygens, 2009, 119-147. En: La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid/ Alfredo Galán Galán, Cayetano Prieto Romero, directores; Iñaki Aguirreazkuenaga Zigorraga [et al.]Bibliografía: p. 146-147

BOLETÍN
DE FUNCIÓN PÚBLICA
del **INAP**

Número 4, JULIO DE 2011



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA