

Además en este número

EXPERIENCIAS

Aproximación al Plan Estratégico que la DGT ha desarrollado durante los últimos tres años y su relación con el Presupuesto.

FORMACION

Las comunidades de aprendizaje responden al estilo de aprendizaje natural de los adultos: una mirada al proyecto del Instituto Asturiano "Adolfo Posada".

INTERNACIONAL: The National School of Government (NSG) ha cerrado sus puertas el pasado 31 de marzo

CRÓNICA DE LOS TRIBUNALES

Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional sobre la infracción del principio de tipicidad por razones semánticas.

LA REFORMA LABORAL Y SU INCIDENCIA EN EL EMPLEO PÚBLICO: las medidas de reajustes de efectivos

Análisis del impacto que la Reforma Laboral tiene en el empleo público. La disciplina presupuestaria se impone y apunta principios de contención y optimización en la gestión del personal.



Sede del Ministerio de Empleo y Seg. Social, autor: Ignacio R.

INAP

Boletín de Función Pública

Carta Editorial-Presentación

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

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

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

Equipo de redacción del Boletín de Función Pública

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

REDACCIÓN:

JEFE DE PROYECTO: CARLOS ADIEGO SAMPER
EQUIPO DE REDACCIÓN: EUGENIA BELLVER MOREIRA; ANA FERNÁNDEZ FÉLIX; PABLO LÓPEZ AGUDO Y TOMÁS MANUEL SOLANA GÁZQUEZ
DISEÑO GRÁFICO: EQUIPO DEL BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP
FECHA DE PUBLICACIÓN: 13 DE ABRIL DE 2012
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (www.inap.es)
Atocha, 106, 28012 Madrid
Háganos llegar sus comentarios y sugerencias a boletin@inap.es

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

ÍNDICE

5-50 ARTÍCULOS

- Incidencia de la Reforma Laboral de 2012 sobre el empleo público. En especial, las medidas de reajuste de efectivos.** Por Susana Rodríguez Escanciano, Univ. de León 5
- Estrategia y presupuesto: gestión y toma de decisiones ante la crisis. El caso de la DGT.** Por Ernesto Abati García-Manso, D. G. de Tráfico 15
- La evaluación del desempeño en el O. A. Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.** Por Ceferino Delgado Ruiz, Organismo Autónomo Penitenciario y Formación para el Empleo 21
- La Administración Vasca ante la nueva Ley de Empleo Público para Euskadi.** Por Juan Carlos Ramos Rodríguez, Gobierno Vasco. 29
- Comunidades de aprendizaje: la experiencia del Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada”.** Por Rosario Villa Menéndez, Instituto “Adolfo Posada”. 35
- EUROPA: Reacciones al dierre de la National School of Government (NSG).** Por el Equipo de Redacción del Boletín de Función Pública del INAP 45

51-58 DOCUMENTACION

Crónica de los tribunales

- Infracción del principio de tipicidad por razones semánticas,** Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, comentada por Ginés Valera Escobar, Ayuntamiento de El Ejido (Almería) 51

Noticias normativas

- Repaso a novedades legislativas relacionadas con el Empleo público 55

59-65 ACTIVIDADES DEL INAP

Noticias del INAP

- Noticias relacionadas con la formación y selección de personal. Publicaciones editadas por el INAP 59

Novedades bibliográficas

- Relación de las últimas incorporaciones en la Biblioteca del INAP 61

Destacamos en este número

Iniciamos este número 8 del Boletín de Función Pública del INAP con un artículo de Susana Escanciano sobre los efectos que en el ámbito del empleo público puede tener la reforma laboral aprobada recientemente por las Cortes.

Resulta de especial interés en estos momentos el interesante artículo de Ernesto Abati sobre cómo se han articulado en la Dirección General de Tráfico la planificación estratégica del organismo, enfocada al largo plazo, con el proceso presupuestario anual.

Juan Carlos Ramos Rodríguez, Viceconsejero de Función Pública del Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco nos explica las líneas generales y las principales novedades de la futura Ley de Empleo Público para el País Vasco.

En un nuevo artículo de la serie que venimos publicando sobre evaluación, Ceferino Delgado describe el sistema de Evaluación del Desempeño del Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, que presenta aspectos peculiares respecto a otros implantados en la administración.

Si en el número anterior presentábamos un trabajo sobre las Comunidades de Aprendizaje en la administración vasca, en este incluimos uno de Rosario Villa sobre una experiencia similar desarrollada por el Instituto Asturiano de Función Pública "Adolfo Posada". Las Comunidades de Aprendizaje se extienden cada vez más en nuestro ámbito profesional, y esperamos publicar en el futuro más materiales sobre estas iniciativas.

En el panorama internacional nos ocupamos del cierre de la National School of Government (NSG) y de las reacciones y consecuencias del cese de sus actividades en la administración pública británica.

sumario

1. La necesaria contención del déficit público
2. Los denominados despidos "por causas empresariales" o "estratégicos"
3. Despido por faltas de asistencia al trabajo aun justificadas
4. Despido por falta de adaptación a las innovaciones técnicas
5. El veto a la suspensión o reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción
6. Conclusión

Incidencia de la reforma laboral de 2012 sobre el empleo público. En especial, las medidas de reajuste de efectivos

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

I.- La necesaria contención del déficit público

Aun cuando ha llegado a ser comúnmente admitido que en tiempos de crisis el empleo público representa un puerto de refugio para sus "privilegiados" empleados dada la estabilidad en el puesto de trabajo tradicionalmente a él atribuida, la realidad muestra con rotundidad lo débil que resulta esta afirmación(1), pues los costes del personal suponen un componente esencial dentro del capítulo del gasto público y su reducción una vía privilegiada para la contención del déficit. En el actual contexto de crisis, las Administraciones se ven obligadas a racionalizar las partidas económicas destinadas al pago del personal con el objetivo de aliviar sus problemas de financiación y aligerar las situaciones de falta de liquidez que padecen (2).

A facilitar este objetivo se dirige el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que, no siendo recibido precisamente con entusiasmo sindical, instaura un nuevo modelo de relaciones laborales, terminando definitivamente con las cautelas tradicionalmente existentes a la facultad de aplicar las medidas legales

de reestructuración empresarial como instrumento de resolver las dificultades derivadas de los excedentes de personal en las Administraciones Públicas, poniendo los cimientos para conseguir una reducción sustancial del volumen de empleados públicos laborales, tal y como marcan las instituciones comunitarias o los organismos internacionales (3).

El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral [...] instaura un nuevo modelo de relaciones laborales [...] tal y como marcan las instituciones comunitarias o los organismos internacionales

II.- Los denominados despidos "por causas empresariales" o "estratégicos"

Una autoridad laboral poco proclive a la aceptación del denominado ERE (expediente de regulación de empleo) público, una jurisprudencia vacilante, una postura contraria manifestada por el Servicio Pú-

1 SÁNCHEZ MORÓN, M.: "La situación actual del empleo público", El Cronista del Estado Social y de Derecho, núm. 10, 2010, pág. 58.

2 JIMÉNEZ ASENCIO, R.: "¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas", en AA. VV.: El empleo público local ante la crisis, Barcelona (Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI), 2011, pág. 16.

3 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, F.: "Implicaciones de la reforma laboral en las Administraciones Públicas", www.ileon.com, 28 diciembre 2012.

blico de Empleo Estatal y un tenor de la norma no adaptado a las peculiaridades del sector público, muy distintas a las del sector empresarial, han provocado una contundente reacción del legislador de 2012 en una única dirección: abaratar, agilizar y facilitar la re-conducción de la actuación empresarial (incluyendo, ahora sí, expresamente a las Administraciones Públicas) hacia las extinciones del contrato por razones no imputables al comportamiento del trabajador. Así, de la mano de la disposición adicional 2ª del Real Decreto-ley 3/2012 se añade una disposición adicional 20ª al Estatuto de los Trabajadores (ET) para remitir a lo dispuesto en los arts. 51 y 52 c) ET respecto a la tramitación de estos despidos colectivos y objetivos por las Administraciones Públicas, pero, como novedad, se detiene en establecer la definición y justificación de los despidos en el marco de lo público, adaptando la normativa general laboral a un sector supeditado al cumplimiento de los intereses generales de la comunidad para habilitar sin reservas su ejercicio. Se quiere facilitar, así, el acceso a los cauces extintivos por causas económicas, técnicas y organizativas, al permitir realizar con agilidad, eficacia y menor coste los ajustes de plantilla que sean requeridos. Y ello pese a que la Directiva 98/59/CE, del Consejo, de 20 de junio de 1998, sobre aproximación de legislaciones en materia de despidos colectivos, excluye de su ámbito de aplicación a los trabajadores de las Administraciones Públicas o de las instituciones de Derecho Público [art. 1.2 b)].

1.- La definición de las causas justificativas en su aplicación al sector público

Consciente el legislador, como ya consta, de que la aplicación de la norma laboral común había planteado serios problemas de interpretación en el sector público, ha procedido a formular una determinación específica del sustrato material en un claro tono delimitador de la capacidad de control judicial.

1.1.- Económicas

Mientras una empresa privada tendrá que acreditar unos resultados de los que se desprenda una situación negativa, en casos tales como la existencia de pérdidas actuales o previstas o la disminución persistente de su nivel de ingresos o ventas, si se trata de una Administración se entenderá que acaecen las causas económicas capaces de justificar los despidos cuando se produzca una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes, esto es, un desequilibrio entre ingresos previstos y gastos conformados en el presupuesto, distinguiendo, por tanto, “entre presupuestación y caja porque una cosa es tener crédito y otra tener dinero para pagarlo”(4). Se proyecta, pues, sobre dos instrumentos: presupuesto y financiación de los servicios públicos.

Coincide, sin embargo, el parámetro de los tres trimestres consecutivos para entender que la “insuficiencia presupuestaria” es persistente si se trata de

la Administración o que la “disminución de ingresos o ventas” es persistente si se trata de una empresa privada, lo cual, sin duda, facilitará la procedencia de los despidos, bien mediante la vía colectiva o bien a través de la individual o plural. Este parámetro permitirá a los economistas de las empresas privadas jugar con las cuentas auditadas, al igual que lo permitirá a los servicios de intervención de los entes públicos, pues es sabido que el ejercicio presupuestario es anual y, por tanto, al menos debería haberse dado la oportunidad de contemplar qué pasa entre varios ejercicios presupuestarios públicos (5).

Ya no se exige, por ende, que la situación económica negativa de la empresa-Administración pueda afectar a su viabilidad o a su capacidad para mantener el volumen de empleo, ni que tenga que acreditar los resultados alegados y justificar que de los mismos se deduce la razonabilidad de la decisión extintiva para preservar o favorecer su posición competitiva, quedando superadas, en consecuencia, las dificultades que se habían planteado en la vía judicial para declarar la procedencia de los despidos y haciendo inviables sentencias dictadas contra la política de despidos de ciertas entidades públicas (6).

Ahora las insuficiencias presupuestarias sobrevenidas se refieren a aquellos supuestos en los que la previsión de ingresos se hizo en condiciones que no han resultado reales y, por tanto, no han servido para cubrir los gastos que se contemplaban en la presupuestación. La voluntad del legislador ha sido la de vincular las insuficiencias presupuestarias a la imposibilidad de financiar los servicios públicos, superando así la tentación inicial de asegurar o centrar la crisis económica en el ámbito de los gastos correspondientes a la gestión ordinaria, lo que volvería a constituir uno de los impedimentos centrales e históricos para la aplicación real de la causa económica (7).

1.2.- Técnicas y organizativas

En cuanto a las causas técnicas, organizativas y de producción admitidas con mayor facilidad que las económicas en vía judicial, cabe apreciar una discrepancia entre el tenor literal del título de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 3/2012 y el contenido de la misma, pues mientras la rúbrica hace referencia a los tres motivos mencionados, el desarrollo del precepto omite toda mención a las causas productivas. Así, establece textualmente cómo “se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate, y causas organizativas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de

5 MOLINA NAVARRETE, C.: “De las reformas laborales a un nuevo, e irreconocible, estatuto del trabajo subordinado”, Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro Estudios Financieros), núm. 348, 2012, pág. 109.

6 ROJO TORRECILLA, E.: “El blog de Eduardo Rojo. El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales”, <http://eduardorojoblog.blogspot.com>.

7 PALOMAR OLMEDA, A.: “El despido colectivo en el ámbito del sector público: primeras consideraciones”, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 11, 2012 (BIB 2012/364), pág. 3.

4 PALOMAR OLMEDA, A.: “El buen orden de las cuentas públicas”, www.legaltoday.com.

los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público”.

De tal redacción legal cabe extraer tres consideraciones:

a) La regulación de las causas técnicas es idéntica que para el sector privado, pues únicamente, como diferencia digna de mención, se alude a la prestación del servicio público frente a la producción empresarial. Encajarían en este supuesto, por ejemplo, aquellos casos en los que la Administración no necesitara tanto personal auxiliar administrativo por la introducción de nuevas tecnologías de la comunicación y de la información.

b) Lo mismo sucede por lo que hace a las causas organizativas, donde se atiende al personal adscrito al servicio público, sin efectuar alusión alguna al modo de organizar la producción. Aquí cabe ubicar, por ejemplo, los despidos que sean consecuencia de la decisión de externalizar determinadas funciones o servicios públicos de la Administración o la supresión de la dispensa de determinados servicios.

c) No cabe aplicar, sin embargo, causas productivas cuando el empleador sea una Administración Pública, pues la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 3/2012 no las menciona y la aplicación supletoria de la definición que introduce el nuevo art. 51 ET deviene inviable en el sector público, pues se refiere a los “cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa quiere colocar en el mercado”, de imposible traslación atendiendo al fin perseguido por las Administraciones Públicas cual es la satisfacción del interés general y la prestación de servicios públicos.

No cabe aplicar [en materia de despido] causas productivas cuando el empleador sea una Administración Pública, pues [...] (el) fin perseguido por las Administraciones Públicas [...] es la satisfacción del interés general y la prestación de servicios públicos

En definitiva, el concepto de causas técnicas y organizativas se mantiene, pero ya no se exige tampoco en estos supuestos que la empresa acredite la concurrencia de algunas de las causas señaladas, justificando, al tiempo, que de las mismas se deduce la razonabilidad de la decisión extintiva para contribuir a prevenir una evolución negativa de la empresa o a mejorar la situación de la misma a través de una más adecuada organización de los recursos, que favorezca su posición competitiva en el mercado o una mejor respuesta a las exigencias de la demanda. Se consagra, por tanto, la potestad organizativa de la Administración Local y la repercusión que la misma puede tener en el ámbito de las relaciones laborales que re-

sulten afectadas como consecuencia de su ejercicio (8).

2.- **Ámbito de aplicación.** El concepto Administración

El despido por causas económicas, técnicas y organizativas afecta al personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público, entendido éste, por disposición expresa del Real Decreto-ley 3/2012, de acuerdo con lo previsto en el art. 3.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCS), sin que se recurra, lo cual hubiera sido más correcto desde el punto de vista de técnica jurídica, al marco de aplicación del propio Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), recogido en su art. 2 y en la disposición adicional primera (9).

Así, procede entender que resulta aplicable el nuevo régimen jurídico regulador de los despidos colectivos y objetivos a los siguientes entes:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.

c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las universidades públicas, las agencias estatales y cualesquiera entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquéllas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por 100.

e) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992 y la legislación de régimen local.

f) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados

8 PALOMAR OLMEDA, A.: “El despido colectivo en el ámbito del sector público: primeras consideraciones”, cit., pág. 3.

9. Al respecto, VIVERO SERRANO, J. B.: El acceso al empleo público, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2009, pág. 52.

El Real Decreto-ley 3/2012 clarifica su ámbito de aplicación (en el sector público) [...]. La clave está [...] en el hecho de que las entidades (empleadoras) se nutran con recursos públicos

específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

Con una gran vocación de complitud, tanto territorial como funcional, el Real Decreto-ley 3/2012 clarifica su ámbito de aplicación en cuanto a la posibilidad de utilizar la vía de los despidos colectivos y objetivos con el fin de incluir a todos los entes instrumentales que componen el sector público y que lo integran por la referencia a que en su financiación o en la conformación de su patrimonio existan fondos públicos con independencia, claro está, de la propia naturaleza jurídica del ente en cuestión. La clave está, por tanto, en el hecho de que las entidades se nutran con recursos públicos.

No se entiende, sin embargo, por qué la disposición adicional aquí analizada, desde una perspectiva subjetiva, se extiende a todo el complejo orgánico del sector público, pero cuando define la causa económica se centra en una parte del mismo (Administraciones Públicas) que es precisamente donde será más complejo encontrar y apreciar las razones que justifican este tipo de despido frente al resto de entidades que no son estrictamente administrativas y donde la utilidad de los mecanismos de despido pueden ser, claramente, más necesarios¹⁰. Quizá la explicación pueda encontrarse en el hecho de que mientras la Administración General del Estado, la Administración Autonómica y la Local, incluidos los organismos autónomos, se rigen por normas de Derecho Público, las entidades públicas empresariales “se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria” (art. 53.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de

Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado [LOFAGE])¹¹. De ahí que la aplicación a estas últimas de lo previsto en el art. 51 ET en cuanto a la justificación de la causa económica para las empresas privadas (“cuando de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa, en casos tales como la existencia de pérdidas actuales o previstas, o la disminución persistente de su nivel de ingresos o ventas”) se pueda materializar sin necesidad de ningún tipo de adaptación.

3.- La supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos

Una de las novedades más destacadas del Real Decreto-ley 3/2012 es la exención de la autorización administrativa previa en los expedientes de regulación de empleo, de tramitación preceptiva hasta ese momento para aquellos despidos que superaran los umbrales siguientes: a) diez trabajadores en las empresas que ocupen menos de cien trabajadores; b) el 10 por 100 del número de trabajadores de la empresa en aquellas que ocupen entre cien y trescientos trabajadores; c) treinta trabajadores en las empresas que ocupen más de trescientos. Obsérvese, además, que el parámetro para el cómputo de estos trabajadores es la empresa (la Administración correspondiente), no el centro de trabajo donde efectivamente se prestan los servicios¹².

Con la nueva regulación se adaptan las previsiones de Derecho interno a la regulación de la gran mayoría de los países de nuestro entorno, donde la intervención de la Administración se limita a un papel de colaboración en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados por los despidos, formulando propuestas de acuerdo, determinando medidas de empleo y de protección social para los afectados por el despido y, a lo sumo, vigilando y controlando la regularidad del procedimiento¹³. Es más, la Directiva 98/59/CE reseña la mera necesidad de informar por escrito a las autoridades públicas sobre el propósito de proceder al despido colectivo¹⁴. La Administra-

11 MARTÍN JIMÉNEZ, R.: “E.R.E's en el sector público: notas para un debate”, Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 833/2011, pág. 1.

12 STSJ, Social, Aragón 28 febrero 2011 (JUR 242916), recordando doctrina vertida en la STS, Social, 18 marzo 2009 (rec. 1878/2008).

13 GOERLICH PESET, J. M.: “Informe técnico jurídico sobre el despido colectivo en la Europa comunitaria”, Actualidad Laboral, núm. 11, 1993, págs. 171 y ss.

14 STJCE 250/97, de 17 de diciembre de 1998, asunto Dansk (TJCE 1998/322). En la

10 PALOMAR OLMEDA, A.: “El despido colectivo en el ámbito del sector público: primeras consideraciones”, cit., pág. 2.



autor, Greg Henshall

ción va a desempeñar, así, una función meramente mediadora entre las partes al objeto de aventurar las soluciones más idóneas posibles y menos perjudiciales para ambas en tanto portadoras de intereses enfrentados. La Directiva no concede, pues, facultades de veto ni resolutorias a las autoridades administrativas, razón por la cual se venía entendiendo que el art. 51 ET, en su versión anterior a esta última reforma, mejoraba o precisaba las previsiones europeas, sin entrar en contradicción con la mismas (15).

El Real Decreto-ley 3/2012 ha entendido, siguiendo a cierto sector de la doctrina, que la autorización administrativa en el ordenamiento español tenía todos los inconvenientes de este tipo de intervenciones (ralentización de un proceso cuya efectividad depende en muchas ocasiones de la celeridad resolutoria) y ninguna de sus ventajas (porque la intervención de tercero neutral en una situación conflictiva estaba desprovista de rasgos mediadores activos y, consiguientemente, se perdía la oportunidad de que se plantaran alternativas por instancias externas, pues su actuación se limitaba, voluntas legislatoris, a ratificar el acuerdo previo al que se hubiera llegado en el período de consultas o a aceptar o denegar la propuesta empresarial

en los supuestos de desacuerdo(16).

Ningún obstáculo jurídico plantea, por tanto, la desaparición de la exigencia de este trámite administrativo autorizador, únicamente conservado ahora para los supuestos de fuerza mayor, pues no viene impuesto ni por la normativa internacional, ni por la normativa comunitaria, ni por ningún precepto constitucional (17). Solamente podrían esgrimirse en contra argumentos proteccionistas a favor de la parte más débil, el trabajador, que le garantiza una mayor estabilidad en el empleo, y la tutela de los intereses generales (18). Es más –y descendiendo al terreno que aquí interesa–, con la supresión se superan las dudas sobre la independencia de criterio que se venían planteando cuando los expedientes de regulación de empleo afectaban a empleados públicos, pues, desde la perspectiva ontológica de la unidad del poder ejecutivo (19), eran las Administraciones Públicas quienes proponían los despidos y quienes los autorizaban.

Llegados a este punto, cabe aclarar que la desapari-

doctrina, CARRIL VÁZQUEZ, X. M.: "Notas acerca de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio 1998, sobre despidos colectivos", *Actualidad Laboral*, Tomo II, 2004, pág. 2305.
 15 DE VICENTE PACHÉS, F.: "La Directiva 98/59/CEE relativa a la armonización de las legislaciones sociales en materia de despidos colectivos", *Revista del Ministerio de Trabajo*, núm. 22, 2000, pág. 132 ó RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, M.: "Despidos colectivos y autorización administrativa", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2009, pág. 2.

16 BALLESTER PASTOR, M. A.: "Mantenimiento y regeneración del empleo mediante instrumentos clásicos (defectos de la flexibilidad tradicional)", en CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M. A.: *La estrategia Europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, Madrid (MTSS), 2011, pág. 108.

17 TOSCANI GIMÉNEZ, D.: "El despido por necesidades empresariales tras la Ley 35/2010", *Documentación Laboral*, núm. 90, 2010, pág. 112.

18 CASAS BAAMONDE, M. E.: "Causalidad del despido colectivo, autorización administrativa y negociación colectiva", *Relaciones Laborales*, núm. 19, 1996, págs. 5 y ss.

19 MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: "Art. 42. Responsabilidad empresarial", en AA. VV. (GARCÍA BLASCO, J. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dir): *Comentario sistemático al texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones del orden social y normas concordantes*, Granada (Comares), 2006, pág. 558.

ción de la autorización administrativa previa en materia de despidos colectivos no ha ido acompañada de la retirada total de la presencia de la autoridad laboral del conjunto del proceso, sino que se mantiene como un elemento asegurador del cumplimiento de algunos requisitos, pero, formalmente, no toma una decisión de autorización que pueda considerarse que concluye el procedimiento administrativo en términos convencionales. Bajando de lo general a lo particular, tal desaparición de la intervención autorizatoria de la autoridad laboral, normalmente poco proclive a autorizar los despidos cuando del sector público se trataba, va a facilitar, sin duda, el recurso a estos instrumentos extintivos, máxime cuando el nuevo procedimiento a seguir, a la espera del oportuno desarrollo reglamentario (de momento sólo ha sido promulgada la Orden ESS/487/2012, de 8 de marzo), queda contundentemente simplificado y acortado en el tiempo (20).

La desaparición de la autorización administrativa previa en materia de despidos colectivos no ha ido acompañada de la retirada total de la presencia de la autoridad laboral del conjunto del proceso

El único problema reside en la determinación de los concretos trabajadores que se verían afectados, pues en nuestra actual normativa laboral no existe un criterio legal claro al respecto, a no ser el relativo a las garantías sindicales: tendrán preferencia para permanecer en la Administración los miembros del comité de empresa, los delegados de personal, así como los delegados sindicales y los delegados de prevención y miembros del comité de seguridad y salud. A partir de ahí, las prioridades se dejan a la negociación colectiva (que puede atender, entre otras, a circunstancias relacionadas con las cargas familiares, edad o discapacidad), pero en el ámbito de la Administración, como es una situación prácticamente nueva, los convenios no suelen fijar pautas al respecto. El riesgo que se corre, por tanto, es altísimo, particularmente cuando se produzca un cambio en la tendencia política, lo cual exige un cumplimiento escrupuloso del principio de objetividad a la hora de seleccionar a los trabajadores afectados (21). Si en la selección para su contratación se exigió previamente un procedimiento objetivo y si la objetividad es un principio que inspira la actuación de las organizaciones públicas, la conclusión no debe ser otra distinta que la designación de los implicados habría de realizarse también de forma igualmente ob-

jetiva (22).

En fin, resta por analizar si, tras el período de consultas, la Administración puede llegar a un acuerdo con los representantes de los trabajadores en aras a incrementar la cuantía de la indemnización legal, fijada en veinte días de salario por año de servicio. Este interrogante merece una respuesta negativa por un doble motivo: por una parte, el Real Decreto-ley 3/2012 establece que dichas consultas se dirigirán a “evitar o reducir los despidos colectivos y atenuar sus consecuencias”; por otra, la falta de ingresos que motiva este tipo de medidas extintivas y la naturaleza pública del dinero con el que ha de hacerse frente a las indemnizaciones llevan a entender que la indemnización fijada legalmente opera como norma de Derecho necesario indisponible (23).

III.- Despido por faltas de asistencia al trabajo aun justificadas

En el ámbito de la Administración, es un lugar común destacar la existencia de cierta tolerancia o relajación en el cumplimiento de los tiempos de actividad por parte de los empleados públicos, no en vano los datos estadísticos ponen de manifiesto cómo las tasas de absentismo rondan el 5,2 por 100. Por tal razón, la necesidad de controlar el importe económico que para los fondos públicos (arcas de la Seguridad Social, gasto médico y farmacéutico, detrimento de la eficiencia...) suponen las situaciones de incapacidad temporal en las cuales se encuentran inmersos aquellos trabajadores aquejados de algún tipo de patología física o psíquica cobra pleno sentido en el sector público (24).

Desde esta perspectiva, cabe recordar que la Ley 35/2010 proporcionó nueva redacción a la letra d) del art. 52 ET, en relación con el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo. Como es sabido, este precepto hacía referencia al porcentaje de jornadas perdidas, un índice “subjetivo” de absentismo, pero también a un parámetro “objetivo” en relación con la totalidad de la plantilla del centro de trabajo, que con esta reforma bastaba con que superara el 2,5 por 100 frente al 5 por 100 anterior.

El Real Decreto-ley 3/2012 da un paso más para eliminar la exigencia relativa al absentismo global de la plantilla. Aun cuando en una primera aproximación la supresión de este porcentaje pudiera parecer irrelevante, pues el parámetro real supera con creces el indicado, lo cierto es que va a facilitar la posibilidad de que las entidades públicas de pequeñas dimensiones (Administraciones Locales) se acojan a esta causa de despido objetivo para reducir personal, de modo que un trabajador podrá ver extinguido su contrato,

20 ORTEGA PRIETO, E. y ORTEGA FIGUEIRAL, E.: “La reforma laboral 2012: puntos y elementos clave de la normativa. Modificaciones básicas introducidas”, www.DiarioLaLey.es
21 CANTERO MARTÍNEZ, J.: “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local en un contexto de contención fiscal”, Cuadernos de Derecho Local, núm. 128, 2012, pág. 41.

22 LÓPEZ GÓMEZ, J. M.: La relación laboral especial de empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público, Madrid (Civitas), 2009, pág. 339.

23 BOLTAINA BOSCH, X.: “Empleo público y medidas de ajuste extintivas de los contratos de trabajo para hacer frente a la crisis de las Entidades Locales”, en AA. VV.: El empleo público local ante la crisis, Barcelona (Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI), 2011, pág. 267.

24 ARIAS DOMÍNGUEZ, A.: El despido objetivo por causas atinentes al trabajador (ineptitud, falta de adaptación y absentismo), Pamplona (Aranzadi), 2005, págs. 113 y ss.

con una indemnización de veinte días por año, como consecuencia de faltas de asistencia al trabajo, justificadas pero intermitentes, cuando alcancen el 20 por 100 de las jornadas hábiles en dos meses consecutivos (9 días, pues se computan de fecha a fecha, no por días naturales), o el 25 por 100 en cuatro meses discontinuos dentro de un período de doce meses (18 días), con independencia del índice de absentismo total de la plantilla del centro de trabajo.

Al igual que sucedía con anterioridad, no se computan como faltas de asistencia a estos efectos las ausencias por huelga legal por el tiempo de su duración, ejercicio de actividades de representación legal de los trabajadores, accidente de trabajo, maternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia, enfermedades causadas por el embarazo, parto o lactancia, paternidad, licencias y vacaciones, enfermedad o accidente no laboral cuando la baja haya sido acordada por los servicios sanitarios oficiales y tenga una duración de más de veinte días consecutivos, ni las motivadas por la situación física o psicológica derivada de violencia de género, acreditada por los servicios sociales de atención o servicios de salud. A contrario sensu, computan, pese a estar justificadas, las ausencias por enfermedad común o accidente no laboral acordadas por los servicios de salud de duración inferior a veinte días.

IV.- Despido por falta de adaptación a las innovaciones técnicas

La evolución de las tecnologías de la información y comunicación ha obligado a la mayor parte de las Administraciones Públicas, en cualquiera de sus ámbitos (tanto vertical como horizontal), a implementar soluciones de administración electrónica y de eGovernment (en definición acuñada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]), replanteando procedimientos intra-administrativos y redefiniendo sus tradicionales relaciones con los usuarios, tal y como pauta la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (25). La carencia de formación práctica en las nuevas tecnologías se muestra como un grave problema que la Administración se ve obligada a solventar antes de proceder al despido de los trabajadores por falta de adaptación a las modificaciones técnicas operadas en los puestos de trabajo. Como es lógico, el empleado debe ser adiestrado en los cambios operados en la realización de su cometido funcional.

La carencia de formación práctica en las nuevas tecnologías se muestra como un grave problema que la Administración se ve obligada a solventar antes de proceder al despido de los trabajadores por falta de adaptación a las modificaciones técnicas operadas en

los puestos de trabajo

Así, el nuevo tenor literal del art. 52 ET en su letra b) que introduce el Real Decreto-ley 3/2012 establece una serie de exigencias en la actuación a observar por la Administración-empresario a la hora de proceder a formalizar los despidos:

1.- Que los cambios sean razonables, circunstancia que no resulta difícil de acreditar en el contexto actual en el que se desenvuelve la actuación administrativa.

2.- Que se ofrezca, de forma obligatoria (no potestativa) al trabajador un curso dirigido a facilitar la adaptación a las modificaciones operadas en su puesto de trabajo, lo cual tampoco resulta complicado para la Administración que cuenta con escuelas creadas a tal fin como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Academias Militares y de Policía, la Escuela Judicial, la Diplomática, la Escuela de la Hacienda Pública, etc., a la par que las Comunidades Autónomas también están dotadas de Institutos de Administración Pública, de distintas denominaciones, y de entidades de formación especializadas (26).

3.- Que durante la formación se suspenda el contrato laboral, debiendo abonar al trabajador el salario medio que viniera percibiendo. Este requisito debe ser matizado, no obstante, cuando de empleados al servicio de la Administración se trata, pues el art. 14 g) EBEP reconoce, como derecho individual de este colectivo, el de "formación continua y actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral" (27).

4.- La extinción no podrá ser acordada por el empresario-Administración hasta que hayan transcurrido, como mínimo, dos meses desde que se introdujo la modificación o desde que finalizó la formación dirigida a la adaptación. Este doble parámetro de cómputo obliga a tomar en consideración los dos supuestos siguientes: por una parte, cuando el empleador ofrezca el curso y el trabajador lo rechace, entonces sólo podrá el primero despedir cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que introdujo la modificación y persista la negativa del trabajador, que cuenta con dos meses para aceptar en cualquier momento; por otra, cuando el empleador realice la modificación, ofrezca el curso obligatoriamente y sea seguido por el trabajador, se deberá esperar a la finalización del curso para contar las dos mensualidades (28).

V.- El veto a la suspensión o reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción

Antes de esta reforma de 2012, en la normativa laboral no existía ningún orden de prelación respecto de las posibilidades de actuación de la Administra-

25 GARCÍA MARCO, F. A.: "Administración electrónica: el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", en AA. VV. (GALINDO AYUDA, F. y ROVER, A. J., Dirs.): Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento, Zaragoza (Prensas Universitarias), 2009, págs. 167 y ss. ó VALERO TORRIJOS, J.: El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de los medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común. 2ª edición, Granada (Comares), 2007, págs. 6 y ss.

26 SÁNCHEZ MORÓN, M.: Derecho de la función pública, 6ª edición, Madrid (Tecnos), 2011, pág. 174.

27 PALOMAR OLMEDA, A.: Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos, Madrid (Dykinson), 8ª edición, 2009, pág. 298.

28 MOLINA NAVARRETE, C.: "De las reformas laborales a un nuevo, e irreconocible, estatuto del trabajo subordinado", cit., pág. 117.

Antes de esta reforma de 2012, en la normativa laboral no existía ningún orden de prelación respecto de las posibilidades de actuación de la Administración en aras a la racionalización de sus plantillas

ción en aras a la racionalización de sus plantillas, existiendo un amplísimo margen de libertad en la toma de decisiones, pudiendo utilizar, por ejemplo, la vía del despido individual de un empleado laboral fijo y seguir manteniendo a un contratado temporalmente (29). Ahora, la situación ha cambiado pero sólo parcialmente. Así, aunque se trata de mecanismos que permiten el mantenimiento del empleo durante las situaciones de dificultad económica, evitando el recurso a las extinciones de contratos y ofreciendo alternativas más sanas que la contratación temporal para favorecer la adaptabilidad (30), lo cierto es que el Real Decreto-ley 3/2012 veta la utilización de la vía de reducción temporal de jornada (entre un 10 y un 70 por 100) y de la suspensión de los contratos de trabajo por parte de la Administración respecto de sus empleados. Esta última reforma excluye la aplicación del art. 47 ET en las Administraciones Públicas y en las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo (en expresión un tanto ambigua) “aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado” (nueva disposición adicional 21ª ET), es decir, no dependientes de presupuestos públicos sino de los ingresos que consigan de su actuación como entidades de mercado. Está claro, por tanto, el límite por arriba –quedan fuera del art. 47 ET las Administraciones Públicas y organismos públicos dependientes de ellas– y por abajo –se incluyen en este precepto las sociedades mercantiles–, pero hay algunas entidades de difícil adscripción –por ejemplo, las empresas públicas–, pues a menudo no es fácil delimitar el funcionamiento legal autónomo y el real, que evidencia una gran dependencia de estas empresas de los presupuestos públicos y de las decisiones por parte de los poderes públicos de liberalizar o no servicios públicos, no en vano estas empresas

pueden realizar muy variadas actividades: prestacionales, gestión de servicios o producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación (art. 53.1 LOFAGE) (31).

Antes de esta reforma de 2012, en la normativa laboral no existía ningún orden de prelación respecto de las posibilidades de actuación de la Administración en aras a la racionalización de sus plantillas

Pese a estas dudas en cuanto a la extensión subjetiva del art. 47 ET, lo que está claro es que se pone coto a un cauce que se estaba utilizando como elemento de gestión con una cierta asiduidad en determinadas Entidades Locales (Ayuntamiento de Escacena del Campo –Huelva–, Ayuntamiento de Galdar, Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama...) (32). El legislador ya no permite acudir a las Administraciones Públicas (sí a las sociedades mercantiles y, en algunos casos, a las empresas públicas) a unas herramientas muy útiles para enfrentarse con situaciones de exceso de personal previsiblemente transitorias, haciendo caso omiso de una premisa fundamental: cuando la crisis financiera se acentúa, cuando la misma se prolonga en el tiempo y con ello se acrecientan las dificultades y cuando la dirección general de las políticas públicas coincide con un fuerte recorte del gasto debido a la insuficiencia de ingresos no cabe duda que la suspensión temporal o la reducción de jornada encajan perfectamente a la hora de hacer frente a estas situaciones de penuria económica temporales, constituyendo un ejemplo de las denominadas medidas de solidaridad entre los empleados públicos que pueden evitar la puesta en práctica de los despidos por causas económicas, sin duda más traumáticos (33).

Está claro, sin embargo, que el legislador ha que-

29 STS.J. Social, Madrid 22 febrero 2010 (JUR 2011, 158777).

30 JURADO CABALLERO, M. T.: “La reforma laboral: (Real Decreto Ley 10/2010, de 16 de junio)”, *Frisióna Española*, núm. 178, 2010, págs. 85.

31 MOLINA NAVARRETE, C.: “De las reformas laborales a un nuevo, e irreconocible, estatuto del trabajo subordinado”, *cit.*, pág. 111.

32 BOLTAINA BOSCH, X.: “Empleo público y medidas de ajuste extintivas de los contratos de trabajo para hacer frente a la crisis de las entidades locales”, *cit.*, pág. 258.

33 RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto Ley 10/2010”, *Relaciones Laborales*, núm. 15-16, 2010, pág. 10.

rido diferenciar conscientemente entre, de un lado, la prohibición de la suspensión del contrato y las reducciones de jornada, que se proyecta sobre el conjunto del sector público –salvo cuando se financie con ingresos procedentes del mercado– y, de otro, la facilitación del despido colectivo u objetivo, donde no niega la aplicación al conjunto del sector público, si bien sólo define las causas económicas para las Administraciones Públicas entendiéndose que remite a las generales para el resto del sector público (34). En fin, las razones de este veto aquí analizado se adivinan fáciles de comprender: el temor fundado a la avalancha de suspensiones y reducciones de jornada, habida cuenta que no requieren ya de la previa obtención de la autorización administrativa; la concurrencia de la causa justificativa en la práctica totalidad de las Administraciones Públicas, dadas las dificultades de financiación; y el efecto perverso sobre el desempleo, atendiendo a su especial protección, desplazándose el coste de las reestructuraciones a la Seguridad Social (35).

VI.-Conclusión

La crisis por la que atraviesa el sector público español es de largo recorrido y de profunda intensidad. La disciplina presupuestaria y el criterio de sostenibilidad fiscal se imponen y apuntan principios de contención y optimización en la gestión del personal. La necesidad de recortar gastos implicará, con mayor o menor intensidad, la correspondiente adopción de medidas de reajuste de plantillas por parte de las Administraciones Públicas en aras a la contención del endeudamiento. Ahora bien, el cumplimiento de tal objetivo debería venir acompañado, como requisito sine qua non, de la elaboración de un plan de ordenación de los recursos humanos (art. 69 EBEP), junto con un plan de saneamiento económico-financiero, en aras a cumplir un claro objetivo: eficacia en la prestación de los servicios públicos y eficiencia en la utilización de los recursos económicos. Fuera de estos instrumentos, las decisiones de la Administración corren el riesgo de resultar improvisadas, deslegitimadas y poco entendibles para los propios empleados afectados. Es más, pueden resultar arbitrarias en aquellos supuestos más extremos en los que se acuda a los despidos por causas eco-

34 PALOMAR OLMEDA, A.: "El despido colectivo en el ámbito del sector público: primeras consideraciones", cit., pág. 3.

35 SEMPERE NAVARRO, A. V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: Claves de la reforma laboral de 2012 (estudio del Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero), Pamplona (Aranzadi), 2012., pág. 206.



Para evitar situaciones arbitrarias los principios de mérito y capacidad que pautan el acceso al empleo público deben ser de aplicación igualmente en el momento del cese

nómicas, técnicas u organizativas, sean individuales o colectivos, pues los principios de mérito y capacidad que pautan el acceso al empleo público deben ser de aplicación igualmente en el momento del cese, siendo imprescindible que la Administración haya previsto de forma anticipada y razonable los criterios a utilizar para decidir los empleados afectados por las medidas.



1. El arcano presupuestario
2. Luces y sombras de la planificación estratégica
3. Desvinculación entre planificación estratégica y presupuesto
4. Una experiencia real. El Plan Estratégico de la DGT
5. Hacia el presupuesto estratégico
6. Ya, pero ¿cómo?
7. Preparando el presupuesto: presupuestar por proyectos
8. Ejecución del presupuesto
9. Algunas conclusiones

Estrategia y presupuesto: gestión y toma de decisiones ante la crisis. El caso de la DGT

ERNESTO ABATI GARCÍA-MANSO

Anterior Secretario General de la Dirección General de Tráfico

“Administrar es ejecutar un presupuesto”. Esta frase, pronunciada hace dos décadas por un Director General en una reunión de trabajo a la que asistía el autor de este artículo, pretendía reflejar que sólo las actividades y decisiones que tienen algún reflejo presupuestario –en toda la amplitud de este término– tienen eficacia operativa y trascienden al mero papel.

El arcano presupuestario

Sin embargo, la elaboración, la ejecución y el seguimiento del presupuesto es para una sustancial mayoría de los directivos públicos una materia casi desconocida (excepto en lo que afecta al sistema retributivo), denostada o contemplada como un arcano reservado a las oficinas presupuestarias y a las unidades de gestión económica.

El “mundo” del presupuesto aparece así como un “silo organizacional”, un subsistema casi autónomo y escasamente relacionado con las unidades administrativas de línea. La elaboración del presupuesto se convierte en una rutina anual especializada, caracterizada por una inercia incrementalista (o decrementalista en los últimos años) que toma casi como únicas referencias el presupuesto del ejercicio anterior y los escenarios que fija el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, las unidades administrativas de negocio se limitan a solicitar de sus “proveedores internos” (las unidades informáticas, de recursos humanos, de contratación...) los medios y recursos que en cada momento necesitan para alcanzar sus objetivos, y a quejarse amargamente de la escasez o ausencia de aquéllos a pesar de no haber tomado parte activa en su planificación y evaluación. A su vez, los proveedores internos distribuyen tales medios y recursos

con la mejor voluntad posible pero con arreglo a criterios que en ocasiones incluyen los propios intereses organizativos (tal es el caso a veces de las unidades informáticas), la empatía con el peticionario, el azar o el mero orden de llegada de las peticiones.

Mientras nos encontrábamos en el aparentemente interminable ciclo de expansión económica y consiguiente abundancia de recursos, la situación descrita no provocaba grandes disfunciones (aunque cabría preguntarse si se hubiera podido optimizar y rentabilizar más el uso de los fondos públicos) y las únicas preocupaciones eran las de a toda costa ejecutar el presupuesto en los mayores porcentajes posibles y solicitar más y más presupuesto de gasto e inversión, aun sin tener demasiado claro para qué.

Sin embargo, cuando surge la crisis y los presupuestos comienzan a disminuir año tras año, nace también la necesidad perentoria de distribuir unos recursos cada vez más escasos. Ante la ausencia de técnicas y estructuras de planificación preparadas para acometer ese reto, la distribución (es decir, los recortes) sólo puede realizarse desde una perspectiva “macro”, asignando porcentajes de disminución de gasto no selectivos y dejando al gestor público la tarea de capear cotidianamente las dificultades que esa situación provoca en su trabajo y en sus objetivos.

Por otra parte, la crisis vuelve a poner en el centro del debate (como ya sucedió en las “mini-crisis” de los años 70 y 90 del siglo anterior) el déficit público, es decir, el papel de los poderes públicos así como su eficacia y racionalidad en el manejo de los fondos públicos. El presupuesto, la expresión de las cuentas del sector público, por su especificidad técnica, su es-

estructura y lenguaje, está lejos de constituir –mientras no se arbitren mecanismos de “traducción”– el instrumento de transparencia que una opinión pública formada necesita para conocer la financiación y el coste de las prestaciones y los servicios que recibe y poder debatir sobre ellos. Como consecuencia, también la Administración –y, por ende, quienes trabajan en ella– pierde un potentísimo instrumento de legitimación de sus políticas, servicios y actividades.

La crisis vuelve a poner en el centro del debate [...] el déficit público, es decir, el papel de los poderes públicos así como su eficacia y racionalidad en el manejo de los fondos públicos

Luces y sombras de la planificación estratégica

Las técnicas de planificación estratégica, como instrumento de gestión y dirección pública, van cobrando cada vez más adeptos en el sector público pese a las reticencias que suscitan, mezcla del inveterado miedo a la innovación que caracteriza a las organizaciones administrativas y de la suspicacia frente a las técnicas gerenciales por –entre otros motivos– la falsa creencia de que han sido importadas desde el sector privado y son inaplicables en una organización reglada como la Administración (es habitual la pregunta ¿para qué fijar misiones y objetivos si tenemos unos Decretos de estructura con competencias?). Es cierto que la propia literatura al respecto presenta actitudes críticas hacia la planificación estratégica, que pueden sintetizarse en afirmaciones como “en la Administración Pública la planificación estratégica es un ejercicio etéreo cuyo único fin es obligar a los gestores a definir sus objetivos en ausencia de sistemas de gestión que lo hagan” (Osborne y Plastrick).

Aún así, cada vez más órganos, organismos e instituciones acometen el esfuerzo de elaborar un plan estratégico que sirva como “hoja de ruta” que concrete su misión, objetivos, actividades y recursos. No es el objetivo de este artículo explicar o defender la planificación estratégica (existe una amplia bibliografía al respecto), baste señalar que quienes han experimentado un proceso de estas características conocen los beneficiosos efectos que –cuando se desarrolla seriamente– produce sobre cualquier organización: dinamización de la organización, enfoque y comprensión global de su actividad, planificación y ordenación de la misma, participación de los directivos y de todo el personal, inventariado completo de sus proyectos y actividades, análisis de ventajas y riesgos, planteamiento y debate de nuevas iniciativas...

Pero también presenta, a menudo, deficiencias y problemas que comprometen y menoscaban su utilidad.

Así, la tendencia a **confundir la estrategia de una organización con la estrategia de la política pública que desarrolla esa organización**. Sin duda, la planificación estratégica es indispensable en ambos ámbitos, y las estrategias deben estar ineludiblemente relacionadas, pero también nítidamente separadas:

- La estrategia de una política pública ha de ser definida, al igual que la propia política pública, por un órgano “político” (habitualmente el Consejo de Ministros); la estrategia de una organización es definida por la máxima autoridad de la misma (habitualmente un órgano administrativo).
- La estrategia de una política pública puede afectar directamente a diversos departamentos, a agentes sociales e incluso a otras Administraciones, todos los cuales participan en su elaboración; la estrategia de una organización es un instrumento interno que presenta una afección indirecta para terceros, que no participan en su elaboración.

[Existe] la tendencia a confundir la estrategia de una organización con la estrategia de la política pública que desarrolla esa organización

Un ejemplo de esta separación es el caso de la Dirección General de Tráfico, que aprobó su Plan Estratégico como organización y que impulsó la Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020 aprobada por Consejo de Ministros.

Frecuentemente, la planificación estratégica se utiliza como **mecanismo de legitimación de decisiones adoptadas previamente** (y, naturalmente, sin verdadera reflexión, participación ni debate). Tal es un uso puramente nominal del término estrategia y del instrumento, que contribuye a desprestigiarlos conceptualmente.

Existe también una cierta tendencia a **limitar la definición de la estrategia de una organización a la fijación de objetivos parciales, de muy alto nivel, de consecución ideal e improbable, y sin relación con la actividad ordinaria de la organización**. La estrategia se convierte así en un documento “virtual”, sin arraigo real en la organización y con una influencia escasa en su actividad. En estos supuestos, el plan estratégico es más un documento de “marketing” externo o interno que un verdadero instrumento de definición de objetivos y ordenación de la actividad.

Desvinculación entre planificación estratégica y presupuesto

Y, finalmente, habitualmente la estrategia no está alineada con el presupuesto, al tratarse de instrumentos cuya consideración y tratamiento es independiente. Así, uno de los déficits más habituales es la desvinculación entre el proceso presupuestario y las prácticas de planificación. Esta fractura constituye uno de los riesgos más serios de los procesos de reforma, ya que quita potencialidad a las nuevas propuestas y refuerza la conducta presupuestaria inercial, a

la vez que convierte la planificación en una práctica estéril, en tanto no se encuentra ligada a los criterios de eficiencia basados en la asignación de recursos.

Esto no sólo impide un efectivo control de la calidad del gasto, sino que al desalentar la programación operativa dificulta la fijación de metas efectivas (orientación a resultados). El riesgo que esto comporta es que, aun cuando el sector público restrinja o amplíe su gasto a un límite concordante con los objetivos macroeconómicos, no conoce específicamente qué resultados se propone alcanzar. Es, por tanto, imposible valorar la eficiencia con la que se usan los recursos así como el impacto de la acción pública. Aunque formalmente son los mismos órganos quienes elaboran ambos documentos, el hecho es que sus procesos de elaboración, sujetos intervinientes, estructura y finalidades no coinciden en la realidad.

Cuando se elabora el presupuesto se toman como referentes fundamentales el presupuesto del ejercicio anterior y los objetivos tácticos de corto plazo. Por otra parte, la elaboración del presupuesto se realiza desde la segmentación: segmentación por tipo de gasto (fundamentalmente gasto corriente e inversión) y segmentación de origen en lo relativo a inversiones (agregando las previsiones de departamentos o áreas sin, por lo general, un planteamiento global y ordenado). En definitiva, no se establece una relación normalizada entre los dos principales procesos de ordenación de la organización, el estratégico –con una finalidad orientada al largo plazo– y el presupuestario –a corto plazo–.

Una experiencia real. El Plan Estratégico de la DGT

No es intención del autor el proporcionar una solución integral a los problemas hasta ahora expuestos, pero sí reflejar –en la medida en que pueda resultar una referencia útil– una experiencia real desarrollada en la Dirección General de Tráfico (DGT) durante los últimos tres años.

La DGT es un organismo autónomo de carácter administrativo con una potente política pública –la de seguridad vial–, que continúa atendiendo a un numeroso público en oficinas desplegadas por todo el territorio, en el que trabajan cerca de 5.000 empleados públicos, que retribuye y proporciona todo tipo de material a unos 10.000 guardias civiles de tráfico, con un presupuesto de gastos que llegó a rozar los 1.000 millones de euros de gastos con ingresos propios a través de tasas y sanciones, con un patrimonio inmobiliario con más de 450 inmuebles... en definitiva, un entorno apropiado para la aplicación y experimentación de técnicas de gestión y planificación.

La DGT abordó en 2009 la elaboración de un Plan Estratégico del organismo. En él participaron todos los elementos directivos y pre-directivos (hasta N-26) en un proceso complejo que determinó y documentó la estrategia de la DGT en tres planos: el plano estratégico, que comprende la misión del organismo, su visión, 9 objetivos estratégicos y las 4 áreas estratégicas de actuación; el plano táctico, que fija 42 objetivos tácticos desplegados en 123 acciones; y el plano operativo, que incluye 100 líneas de trabajo (todo uso de recursos que no es posible definir en términos de proyectos operativos, por no poder asociarse directamente a los mismos, pero que son necesarios para garantizar el funcionamiento de la operativa cotidiana de las unidades) y 59 proyectos operativos (conjunto de actividades coordinadas e interrelacionadas que buscan cumplir con un cierto objetivo específico en un periodo de tiempo previamente definido y respetando un presupuesto).



Para que la planificación estratégica tenga éxito deben concurrir dos factores. El primero es la integración y alineación estratégica de las unidades de la organización y el segundo es interrelacionar los procesos de largo plazo (estrategia) y de corto plazo (presupuesto). La estrategia es inherente a toda la organización y debe considerar de una sola vez todo, es decir, que un plan estratégico necesitará de recursos para lograr sus objetivos de medio y largo plazo.

Hacia el presupuesto estratégico

Desde el comienzo del proceso, los responsables de la DGT tuvieron claro que el éxito dependía de la vinculación con los procesos de elaboración, distribución y ejecución del presupuesto. La razón inicial de esa convicción, expresada de una manera burda pero sincera, era que sólo esa vinculación garantizaba la participación e implicación real de los directivos

del organismo, inicialmente reacios en caso contrario a volcarse en un proyecto de beneficios discutibles y que les distraía de sus tareas cotidianas. Es decir, sólo si como consecuencia de ese proceso se iba a reparar la capacidad de gasto merecería la pena aportar ideas, explicaciones y proyectos.

Desde el comienzo del proceso, los responsables de la DGT tuvieron claro que el éxito dependía de la vinculación con los procesos de elaboración, distribución y ejecución del presupuesto

Pero además de esa explicación, lo cierto es que la pretensión de vincular planificación estratégica y presupuesto tenía otras motivaciones más profundas:

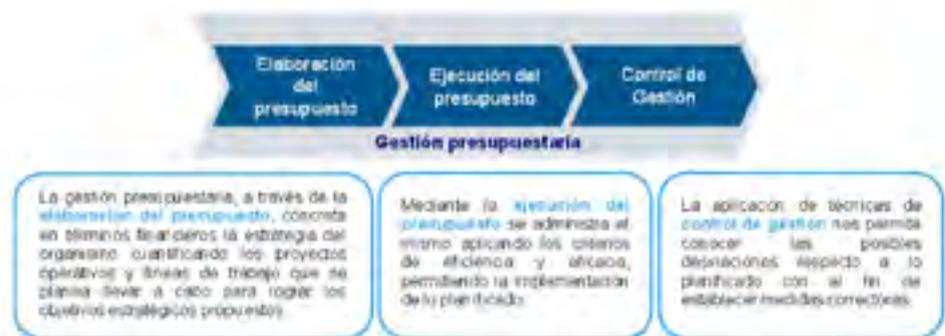
1. La vinculación consigue una doble y muy importante “traducción”: por una parte, traduce la estrategia a términos operativos, plasmándola en acciones, proyectos y líneas de trabajo reales en la medida en que cuentan con consignación presupuestaria, tanto de los gastos corrientes que comporta como de las inversiones que requiere. Y por lo tanto, permite medirla, cuantificarla y –sobre todo– evaluarla en función de los resultados. Pero por otra parte, traduce también el presupuesto a términos funcionales; superponiéndole una “capa estratégica” que permite tanto a los miembros de la organización como –si se estimase oportuno– a los ciudadanos conocer en qué se gasta el dinero público, cuánto cuesta cada proyecto, cada acción, cada línea de actividad ordinaria del organismo.
2. Convierte la planificación estratégica en un proceso continuo (y no, como sucede habitualmente, en un proceso que tiene dos fases: elaboración e implantación). Para que una estrategia sea real (y no un documento que acabe en las estanterías de los despachos) debe ser gestionada, actualizada constantemente, y no hay mejor instrumento para ello que el ciclo presupuestario.
3. Finalmente, sólo de este modo resultaba posi-

ble establecer un debate –y permitir la adopción de decisiones– sobre la distribución de recursos económicos en un escenario presupuestario decreciente desde el año 2009. La elaboración del presupuesto se convirtió así, por vez primera, en tema de discusión en el Comité de Dirección del organismo; debatiéndose sobre cada uno de los proyectos y líneas de trabajo, su viabilidad, resultados, previsiones... y –naturalmente– su coste (e inevitablemente, su relación coste/beneficio).

Ya, pero ¿cómo?

La experiencia partía de 3 premisas básicas:

- La exigencia de alinear la estrategia del organismo con su gestión presupuestaria. Para ello, se establece el proyecto operativo como el punto focal del proceso presupuestario respondiendo a la necesidad de que el centro de gravedad del presupuesto bascule desde los recursos a los resultados.
- El ejercicio de un riguroso control sobre la ejecución del presupuesto.
- Contar con un sistema de control de gestión que facilite la toma de decisiones a la Dirección.

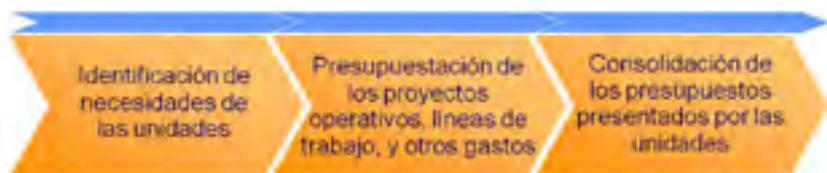


En su desarrollo de la experiencia, y como elementos indispensables de apoyo, el organismo contó por una parte con una **Oficina de Programación Estratégica**, unidad coordinada por una funcionaria jefa de área y apoyada por una consultora externa en muchas fases del proceso. Por otra parte, se creó una **Intranet específica dedicada al Plan Estratégico** en la que se publicaba toda la información relativa a los procesos y la información de seguimiento económico.

Preparando el presupuesto: presupuestar por proyectos

La fase de elaboración del presupuesto es, sin duda, la clave del proceso. La preparación del presupuesto se convierte en una tarea esencial de la organización, en la medida en que va a determinar su actividad, los recursos que se asignan y los posteriores sistemas de seguimiento y control de la gestión.

Esa preparación se realiza mediante una metodología basada en la estrategia del organismo, y no en la tradicional estructura presupuestaria. Son los servicios presupuestarios del organismo los que al final del proceso consolidan el presupuesto, trasladando o traduciendo la información recopilada a los escenarios y fichas requeridas para la presentación del presupuesto de acuerdo con las instrucciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



El proceso comienza con la **identificación de necesidades de las unidades**. Las unidades basan esta identificación de necesidades en la revisión de los proyectos operativos y líneas de trabajo que están determinadas en el Plan Estratégico (concretamente, en su plano táctico).

En esta revisión pueden proponer su modificación o supresión, o bien la adición de un nuevo proyecto

(lo decidirá el Comité de Dirección). Pero en todos los casos identifican las necesidades de gasto o inversión que cada proyecto va a requerir tanto en el ejercicio para el que se está preparando el presupuesto como para los dos siguientes, es decir, presupuestan los proyectos operativos y líneas de trabajo. Esta identificación toma como punto de referencia el proyecto o línea de trabajo (es decir, se determinan por cada uno de ellos las previsiones de gasto en cualquier capítulo, concepto o artículo, desde el capítulo 1 [gasto en formación], 2 [indemnizaciones, mantenimientos...], 4 [posibles líneas de ayuda] y 6 [inversión y adquisición]).

Un aspecto importante del proceso es que la unidad responsable del proyecto o línea, que es siempre la unidad que ha fijado los objetivos y resultados de negocio, se responsabiliza de toda su presupuestación y, por lo tanto, se coordina con otras unidades participantes (por ejemplo, la unidad informática o la unidad de obras) para acometer una presupuestación de todos los aspectos del proyecto o línea.

Para ello se utiliza la ficha que se reproduce a continuación.

Pulsar sobre la imagen para mayor resolución

PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA
PROYECTO - IMPULSO FORMACIÓN VIRTUAL -

FICHA DE PROYECTO

El propósito de la **ficha de proyecto** es recoger la información relativa al proyecto para su gestión y control, y asegurar que se siguen unos estándares y metodologías definidos para la correcta planificación del proyecto.

▪ **ASPECTOS GENERALES**

RESPONSABLE PROYECTO	
DESCRIPCIÓN	Impulso de la formación mediante la utilización de plataformas de formación virtual.
OBJETIVOS	Potenciar el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) como canal para la formación del personal de la DGT. Contar con un canal bidireccional accesible a un mayor número de personas y que suponga además un ahorro en costes de desplazamiento.
BENEFICIOS ESPERADOS	La teleformación (e-learning, formación online, formación virtual, etc.) ofrece un modelo de estudio que permite aumentar las posibilidades del acceso a formación a través de las actuales tecnologías de la información y la comunicación.
FECHA INICIO/ FIN	2009 / 2010
RELACIÓN CON OTROS PROYECTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Redefinición del modelo de gestión de Recursos Humanos - - Aplicación Gestor Plan de Formación - - Gestión Anual de Formación -

▪ **RECURSOS- PERSONAL**

Relación de la colaboración del personal interno con alguna responsabilidad en el proyecto, señalando los casos en los que formen parte del Comité de Seguimiento.

Una vez recibidos los presupuestos solicitados de cada unidad, el Servicio de Presupuestos los consolida en un único documento, realizando tres resúmenes del mismo: por proyecto operativo/línea de trabajo, por unidad y por capítulo.



Ejecución del presupuesto

En la fase de ejecución del presupuesto, las propuestas de gasto y los correspondientes expedientes de gasto, además de las correspondientes imputaciones presupuestarias, son también imputados por las unidades a los proyectos operativos o líneas de trabajo.

Para el control y seguimiento de la ejecución se cuenta con dos instrumentos:

Los informes de control de gestión. Con el fin de tomar medidas de contingencia ante desviaciones en la ejecución del presupuesto, se elaboran informes mensuales en el Servicio de Presupuestos en los que se ofrece la siguiente información:

Por proyectos operativos, líneas de trabajo y gastos estructurales:

- Presupuesto asignado / RC (reserva de crédito) / A (presupuesto licitado) / D (presupuesto adjudicado) / O (compromiso de pago) / Presupuesto disponible / Ejecución presupuestaria.

Respecto al presupuesto asignado por unidad:

- Presupuesto asignado / RC (reserva de crédito) / A (presupuesto licitado) / D (presupuesto adjudicado) / O (compromiso de pago) / Presupuesto disponible / Ejecución presupuestaria.

Respecto al presupuesto asignado por capítulo:

- Presupuesto asignado / RC (reserva de crédito) / A (presupuesto licitado) / D (presupuesto adjudicado) / O (compromiso de pago) / Presupuesto disponible / Ejecución presupuestaria.

El sistema de indicadores. El sistema de indicadores de la Programación Estratégica se estructuró de acuerdo con los planos de gestión definidos en la misma: estratégico, táctico y operativo. De esta manera, la información ofrecida va ganando en nivel de desagregación a medida que se desciende de plano.

Por otra parte, dentro de un mismo plano se evalúan tanto sus fines como sus medios, a través de indicadores de negocio e indicadores de seguimiento, respectivamente.



Algunas conclusiones

La experiencia, como toda práctica, tuvo sus aspectos positivos y negativos. Entre los primeros cabe destacar la potenciación de la coordinación de las distintas unidades del organismo en torno a objetivos estratégicos. Esta coordinación se visualizó, en el plano puramente operativo, en la presupuestación de proyectos como el de exámenes telemáticos, en la que se previeron la totalidad de gastos (mantenimiento, comunicaciones) e inversiones (mobiliario, aplicaciones, equipamiento informático, obras en centros de examen) con la participación de departamentos diferentes.

También la instauración de una cultura de objetivos y proyectos, sustituyendo el tradicional “reparto” del presupuesto entre unidades por la distribución entre proyectos.

Y, por último pero no menos importante, la transparencia interna en lo relativo a proyectos y presupuestos, con la Intranet de Programación Estratégica como referente en el que encontrar los informes económicos, los estados de cada proyecto...

Como factores negativos, la demanda intensiva de esfuerzo, tanto por parte de los promotores de la planificación estratégica como por todos los participantes. Un proceso como el descrito requiere un elevado nivel de dedicación, la recopilación y sistematización de mucha información, la celebración de reuniones..., generando una permanente tentación de “vuelta atrás” a pesar del reconocimiento generalizado de los beneficios que se obtienen.

Y quizás como consecuencia de ese “sobre-esfuerzo”, la sensación de arrastrar al aparato administrativo a un “economicismo” (obsesión enfermiza por los factores económicos) por lo demás ya generalizado en nuestra sociedad, pero a lo mejor peligroso en instituciones que nunca deben olvidar que tienen como misión fundamental el servicio público.

sumario

1. Introducción
2. Desarrollo y puesta en marcha
3. Descripción del programa
4. Seguimiento del cumplimiento de objetivos
5. Valoración de la conducta profesional
6. Conclusión

La evaluación del desempeño en el Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo

CEFERINO DELGADO RUIZ
Anterior Jefe de Área de Administración e Informática
Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo

1. Introducción

La primera aproximación a la idea de evaluación del desempeño en Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo surge por la necesidad de encontrar un procedimiento, lo más justo y objetivo posible, para distribuir una parte del importe anual máximo destinado a atender los incentivos al rendimiento de personal (productividad).

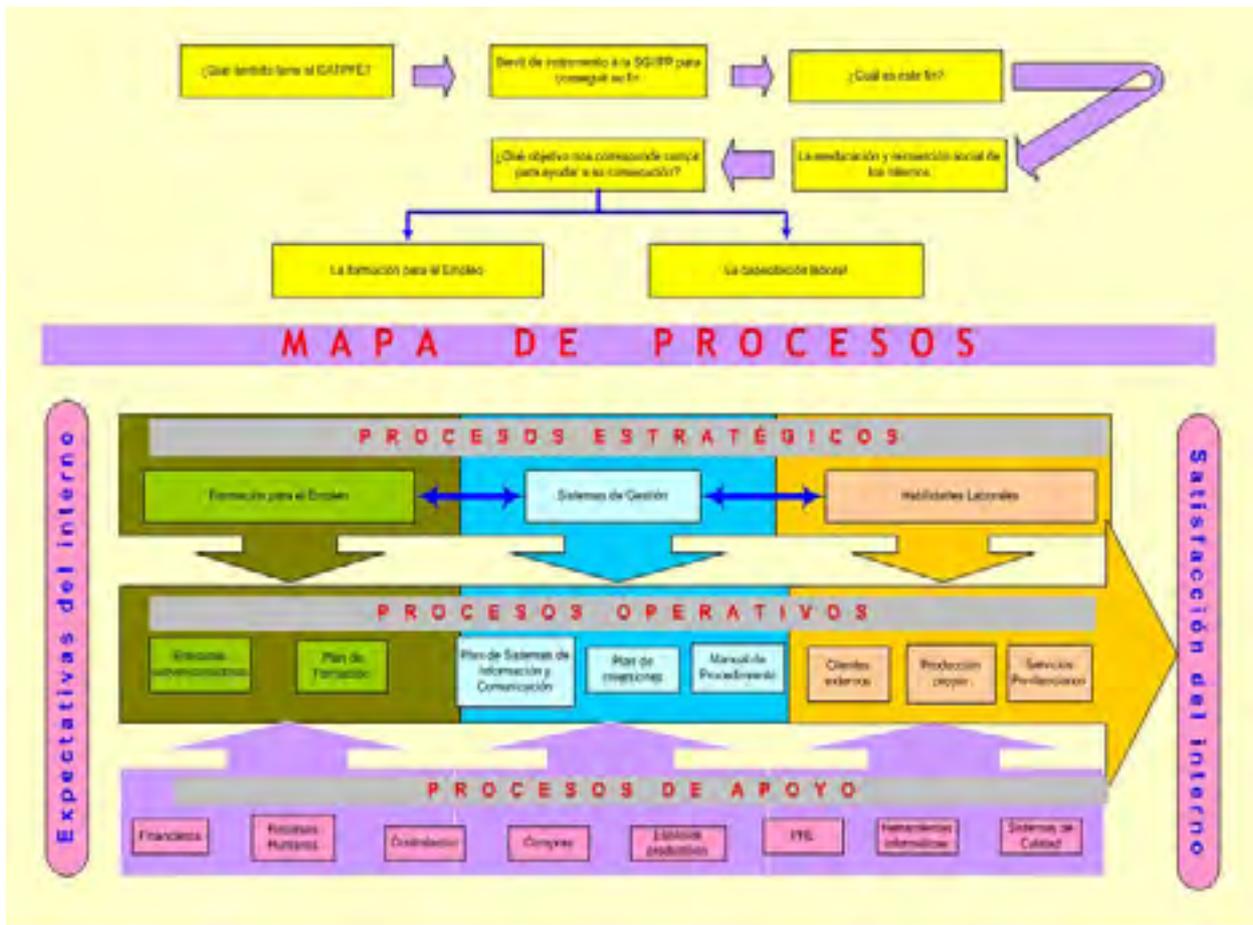
En este sentido, el sistema de evaluación del desempeño que hemos desarrollado, con todas las limitaciones y matices, cumple una primera premisa que mantiene la mayoría de los autores: la evaluación del desempeño no es un fin en sí mismo, sino una herramienta de gestión de personal.

Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo es un Organismo Autónomo (OATPFE) adscrito al Ministerio del Interior a través de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Su Estatuto detalla sus características específicas, entre las que se encuentra poseer personalidad jurídica diferenciada, tesorería propia y autonomía en la gestión con competencias en materia presupuestaria, contratación y personal. Su RPT (relación de puestos de trabajo) está dotada con poco más de 500 puestos de trabajo (la mayoría

La evaluación del desempeño no es un fin en sí mismo, sino una herramienta de gestión de personal

de personal funcionario) distribuidos entre servicios centrales (79) y ochenta centros penitenciarios.

Su organización periférica posee las características propias de una estructura matricial ya que el personal que ocupa los puestos de trabajo en los centros penitenciarios tiene que reportar a dos líneas de responsabilidad. Una funcional que procede de la Gerencia del organismo, máximo órgano operativo y del que llegan sus directrices hasta ese personal periférico a través de los coordinadores territoriales, y otra jerárquica, dado que sus puestos de trabajo se encuentran integrados en las RPT de los propios centros y, por lo tanto, dependen orgánicamente de los directores y equipos directivos de éstos.

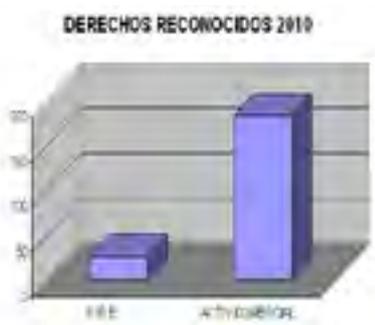


El OATPFE, tal y como aparece recogido en su propio Estatuto, es medio propio e instrumental de la Administración General del Estado. Para que este carácter instrumental coadyuve a la Administración Penitenciaria a conseguir los fines que le han sido encomendados por la Constitución, debe actuar conforme a sus propias normas y principios. Teniendo en cuenta esta peculiaridad, no es extraño que en más de una ocasión los intereses propios del organismo puedan entrar en conflicto con otros originados en los centros penitenciarios.

En este sentido, el organismo debe asegurarse de que los objetivos encomendados a su personal coincidan con los establecidos por la organización.

Se trata de un organismo con un marcado carácter comercial. De su presupuesto total de ingresos (unos 215 millones de euros en 2010), menos del 15% procede de los Presupuestos Generales del Estado, mientras que el 85% restante procede de su propia actividad comercial.

Como datos orientativos mostramos datos aproximados de la cuenta de resultados correspondiente al ejercicio de 2010:



El organismo debe asegurarse de que los objetivos encomendados a su personal coincidan con los establecidos por la organización

Otros parámetros que pueden dar idea de ese carácter comercial son que su facturación en 2010 alcanzó los 177 millones de euros, por los que se ingresó un total de más de 5 millones de euros en concepto de IVA (impuesto sobre el valor añadido), o que cuenta con una media 12.500 trabajadores reclusos, a los que se abonó más de 33 millones de euros en concepto de nómina y todos ellos incluidos en el régimen general de la Seguridad Social, por los que se cotizó unos 6 millones euros.

En 2010 se realizaron unos 40.000 pagos comerciales, siendo 40 días la media del periodo de cobro por los proveedores.

2. Desarrollo y puesta en marcha

En nuestro caso, la evaluación del desempeño está relacionada con la consecución de unos objetivos previamente establecidos; se trata, de una de las "patas" del banco del que las otras serían la planificación y la dirección por objetivos.



En un primer momento se estableció una planificación para el período de 2008 a 2011, estableciendo los objetivos a alcanzar. Para medir el grado de consecución de los objetivos fue diseñado un cuadro de mando integral, con el que, a través de una serie de indicadores, se medía el nivel alcanzado. Una vez estudiados los resultados obtenidos, se decidió repartir entre el personal una parte del importe total autorizado del complemento de productividad en función del grado de participación en la consecución de esos resultados.

Una primera característica de este sistema es que tiene un ámbito universal, es decir, que afecta a todos los efectivos del organismo, y una segunda que se trata de una herramienta utilizada para el reparto lo más objetivo posible de una parte del complemento de productividad.

Si bien el proyecto fue iniciado e impulsado desde la Gerencia y contó, como no puede ser de otra forma, con el apoyo de la Vicepresidencia y Presidencia del organismo, por diversos motivos el sistema no se pudo aplicar en su integridad. No obstante, durante los últimos cuatro ejercicios se ha aplicado el proceso únicamente respecto a la valoración de la "conducta profesional", no aplicándose en relación con los objetivos establecidos.

Cada año se informa por escrito a las centrales sindicales de los criterios que fundamentan el reparto del remanente de productividad.

Desde que el sistema fue implantado, las quejas y discrepancias formuladas por el personal respecto al procedimiento utilizado han sido muy poco significativas; no han superado la decena.

3. Descripción del programa

Dado que el proceso llevado a cabo obtiene los mismos resultados valorando únicamente la conducta profesional o, además de esto, los resultados obtenidos en el cumplimiento de objetivos, pasamos a exponer el sistema en su totalidad, teniendo en cuenta, respecto a los resultados, lo comentado en los puntos anteriores.

El sistema, de manera integral, valora, tal y como establece el art. 20.1 del EBEP (Estatuto Básico del Empleado Público), tanto la conducta profesional como el rendimiento o el logro de resultados. La preponderancia que se quiera dar en la valoración total a la conducta profesional y al rendimiento dependerá del momento o de la directriz marcada por la Presidencia/Gerencia en cada ejercicio.

Ambos aspectos se relacionan de la manera que se describe a continuación.

En cuanto a los resultados, se fijan objetivos a nivel individual, a nivel de unidad (área, servicio o centro penitenciario) y a nivel de organización. Estos objetivos se fijan en cascada y parten de los estratégicos marcados por la Presidencia, mientras que los objetivos operativos son pactados con la Gerencia en dos ámbitos: en los servicios centrales (SSCC) con los jefes de área y en los servicios periféricos con los directores de los centros penitenciarios a través de los coordinadores territoriales.

Una vez concluido el ejercicio presupuestario se analiza la gestión realizada en relación con los objetivos previstos. Como han sido establecidos tres niveles de objetivos, es necesario efectuar ese triple análisis a nivel individual, a nivel de unidad y a nivel de organi-

Objetivo	Indicador	Indicador	Indicador	Indicador	Indicador	Indicador
PROFESIONALES	Proponer estrategias orientadas para los mejores resultados en las acciones formativas de la Seguridad Social	Porcentaje de acciones formativas realizadas	100%	100%	100%	100%
FORMACIÓN	Evaluar el nivel de responsabilidad de los internos a través de la formación de carácter teórico-práctico	Porcentaje de internos que han completado la formación	100%	100%	100%	100%
	Proponer un sistema de evaluación de la calidad de la formación	Porcentaje de internos que han completado la formación	100%	100%	100%	100%
GESTIÓN	Realizar un sistema de gestión de recursos	Porcentaje de recursos gestionados	100%	100%	100%	100%
	Realizar un sistema de gestión de calidad	Porcentaje de acciones de gestión de calidad realizadas	100%	100%	100%	100%
	Realizar un sistema de gestión de riesgos	Porcentaje de acciones de gestión de riesgos realizadas	100%	100%	100%	100%
	Realizar un sistema de gestión de seguridad	Porcentaje de acciones de gestión de seguridad realizadas	100%	100%	100%	100%

zación. Cada resultado afecta al global obtenido. Así, la puntuación asignada a cada trabajador viene determinada por el resultado de los objetivos individuales. Ese resultado está condicionado por el resultado obtenido en su centro penitenciario o unidad de SSCC y, a su vez, se ve condicionado por el alcanzado por toda la organización.

Una vez concluido el ejercicio presupuestario se analiza la gestión realizada en relación con los objetivos previstos

Llegados a este punto se realiza una primera ponderación, dado que la carga de trabajo difiere en función del centro penitenciario de destino. No se valora tanto el tamaño del centro como la carga de trabajo que generan las actividades propias del organismo, es decir, el trabajo productivo y el número de acciones formativas para el empleo que se desarrollan en éste, junto con las medidas de gestión que permiten alcanzar una mayor eficiencia en la gestión; esto, en lo que se refiere a los servicios periféricos. En los servicios centrales la ponderación se establece en relación con el grado de responsabilidad del puesto ocupado, diferenciándolo por el nivel asignado a cada puesto.

Para marcar la diferencia en la responsabilidad de puestos o la carga de trabajo según el centro, se conforman tres grupos:

Grupo 1: centros que cuentan con más de 350 internos trabajadores y, en SSCC, los puestos de trabajo con niveles comprendidos entre 26 y 30, ambos incluidos.

Grupo 2: centros que cuentan con más de 200 internos trabajadores y, en SSCC, los puestos de trabajo con niveles comprendidos entre 20 y 24, ambos in-

cluidos.

Grupo 3: centros que cuentan con menos de 200 internos trabajadores y, en SSCC, los puestos de trabajo con niveles comprendidos entre 14 y 18, ambos incluidos.

La ponderación consiste en que a la puntuación obtenida por el personal del grupo 1 se le aplica un corrector multiplicándola por 2. A la obtenida por el personal del grupo 2 se le aplica un corrector multiplicándola por 1,5. La obtenida por el personal del grupo 3 se valora por la puntuación alcanzada.



Ejemplos de objetivos individuales, de unidades y de la organización

Un objetivo individual del gestor de asuntos económicos de un centro penitenciario es tramitar las facturas de suministros comerciales antes del día 10 del mes para poder cumplir los pactos con proveedores y la normativa sobre pagos de la Administración. Otro objetivo individual del gestor de formación de un centro penitenciario es justificar en el plazo de un mes, una vez terminado el curso, la cuenta justificativa de éste. Por poner otro ejemplo de objetivo individual, en este caso en el puesto de coordinador de producción, un indicador nos señala el porcentaje de casos en los que las nóminas de los internos trabajadores

se presentan en plazo dentro de los tres primeros días del mes.

Estos objetivos individuales están relacionados con los establecidos para cada ejercicio en cada centro penitenciario (o área o servicio de servicios centrales, en su caso). Por citar algunos ejemplos más: expedir a los SSCC, en los 10 primeros días del mes, las cuentas de explotación correspondientes al mes anterior de todos los talleres productivos; incremento en un 3% de la facturación de los talleres de producción externa; o la finalización de las actividades formativas con un abandono inferior al 5%, por ejemplo.

De la misma forma, los objetivos de las distintas unidades (centros penitenciarios, áreas y servicios) tienen que estar relacionados con los fijados por la Gerencia para todo el organismo. Por ejemplo, incrementar la media del número de internos trabajadores en un 5% en el ejercicio; incrementar en un 40%, en el periodo indicado, el grado de empleabilidad de los internos que salen en libertad; o realizar la verificación del 10% de las acciones formativas realizadas en el año.

Estos objetivos operativos irán orientados a alcanzar los objetivos estratégicos establecidos por la Presidencia/Consejo de Administración del organismo.



El hecho de que la valoración individual se vea afectada por los resultados obtenidos a nivel de unidad hace que se fomente e impulse el trabajo en equipo, puesto que, como hemos visto, el resultado de nuestro trabajo va a ser ponderado por el obtenido por la unidad en su conjunto, a la que pertenece el trabajador.

El hecho que los resultados obtenidos por la organización afecte a la valoración individual de sus miembros, les proporciona sentido de integración y pertenencia a ésta, por una parte, y, por otra, permite conocer si el trabajo realizado por el personal está alineado o no con sus objetivos estratégicos.

4. Seguimiento del cumplimiento de objetivos

Para poder cuantificar el grado de cumplimiento de objetivos, fue desarrollado un programa de indicadores que se alimenta de datos provenientes de la gestión de las diversas unidades y centros penitenciarios. Estos indicadores aparecen integrados en un cuadro de mando integral (CMI) que permite relacionarlos con el grado de cumplimiento en cada objetivo, por unidad, centro penitenciario y en su globalidad, en la organización.

Para poder cuantificar el grado de cumplimiento de objetivos, fue desarrollado un programa de indicadores

Uno de los requisitos fundamentales necesario para el funcionamiento de este sistema es la necesidad de que el personal conozca los objetivos establecidos y consensuados en todos los niveles. Para ello, los miembros de la organización pueden y deben seguir su grado de cumplimiento a través del CMI que está publicado en la intranet del Organismo. Los trabajadores conocen qué es lo que se espera de su trabajo y el resultado a alcanzar por su unidad y, por ende, por toda la organización. Conocen también el grado de cumplimiento alcanzado y, por lo tanto, la valoración que le corresponde.

El porcentaje de cumplimiento de objetivos se transforma en valores absolutos considerando que obtener:

Un nivel de cumplimiento de objetivos superior al 85% tiene un valor absoluto de 2.

Un nivel de cumplimiento igual o superior al 65% tiene un valor absoluto de 1.

Un nivel de cumplimiento inferior al 65% tiene un valor de 0.

5. Valoración de la conducta profesional

Como hemos mencionado anteriormente, éste es el elemento que se ha aplicado en estos cuatro años; el sistema no se ha llegado a aplicar en su integridad, incluyendo la valoración de los objetivos alcanzados, por diversos motivos.

La conducta profesional o actitud del trabajador se mide a través de la evaluación de tres observadores distintos con los que el trabajador reporta directamente, pero en distintos ámbitos.

En nuestro caso se ha desestimado la entrevista individual como herramienta de evaluación por la presión que puede ejercer la situación sobre el que es el superior jerárquico del evaluado. Aquí se plantean dos situaciones distintas, la de servicios centrales, en la que la entrevista individual puede ser perfectamente

viable, como lo puede ser en cualquier otra organización, con sus ventajas e inconvenientes ya conocidos; y, por otro lado, la situación de los servicios periféricos, en los que el puesto de superior jerárquico (directores de los centros) es de libre designación y la posibilidad de que en el futuro el evaluado de hoy sea el evaluador mañana influye de manera notable en dicha valoración.

Por ese motivo, se ha optado por una triple evaluación con puntuación ponderada de cada una de ellas. Así, la conducta profesional del personal periférico es evaluada por el director del centro (con una ponderación del 30% de la puntuación total), por el coordinador territorial (con una ponderación del 50%) y por el área de los servicios centrales al que reporta directamente su trabajo (con una ponderación de un 20%).

En el caso de los servicios centrales, los evaluados lo son por su jefe de servicio (50%), su jefe de área (30%) y por el Gerente (20%).

En este sentido, del resultado podemos inferir si el trabajo desempeñado por el evaluado está alineado con las directrices estratégicas marcadas por el organismo. Podría darse el caso que el personal esté realizando un muy buen trabajo pero en actividades que poco o nada tienen que ver con las líneas marcadas por la Gerencia. En ese caso, probablemente sería muy bien valorado por su superior jerárquico (el director) pero ese buen trabajo no estaría reportando nada al organismo.

Los criterios utilizados en la valoración de la conducta profesional se han simplificado notablemente. El sistema, por un lado, puede ser tachado de subjetivo, pero, por otro, el hecho de que la evaluación sea rea-



lizada por tres evaluadores diferentes y de ámbitos independientes contrarresta, a nuestro entender, ese sesgo de subjetividad.

Así, se valo-

rá:

- Con un 2 el desempeño del puesto de trabajo según lo esperado conforme las directrices establecidas y las instrucciones o normas recibidas.
- Con un 1, el desempeño del puesto de trabajo sin seguir las directrices establecidas y las instrucciones o normas recibidas, lo que dificulta el trabajo del resto o impide alcanzar a los demás los objetivos marcados.
- Con un 0, cuando, por cualquier motivo, no se desempeña ninguna actividad relacionada con las propias del organismo (absentismo, adscripciones a otros puestos u otras actividades o competencias no atribuidas al organismo, etc.).

En los cuatro años que se lleva aplicando este sistema, el porcentaje de casos en los que se produce una diferencia sustancial en la valoración entre los distintos evaluadores es insignificante, inferior al 2% de los casos.

EJEMPLO 1									
	Valoración de objetivos personales alcanzados		Valoración de objetivos del centro alcanzados		Valoración de objetivos del organismo alcanzados		Valoración resultante de objetivos	Valoración de conducta profesional	Valoración definitiva
	%	PUNTOS A	%	PUNTOS B	%	PUNTOS C	$(A+B+C)/3 = D$	E	$(D + E) / 2$
CENTRO 1 Funcionarios									
C11	95	2	80	2	80	2	2,00	2,00	2,00
C12	75	1	80	2	80	2	1,67	1,00	1,33
C13	87	2	80	2	80	2	2,00	2,00	2,00
CENTRO 2 Funcionarios									
C21	0	0	75	1	80	2	1,00	0,00	0,50
C22	98	2	75	1	80	2	1,67	2,00	1,83
C23	90	2	75	1	80	2	1,67	2,00	1,83
CENTRO 3 Funcionarios									
C31	70	1	90	2	80	2	1,67	1,00	1,33
C32	95	2	90	2	80	2	2,00	2,00	2,00
C33	88	2	90	2	80	2	2,00	2,00	2,00

Ejemplo

Presentamos un ejemplo referido a servicios periféricos; si se tratara de servicios centrales la operativa sería idéntica. Valoramos tres puestos de trabajo en tres centros penitenciarios o unidades de SSCC.

C11: puesto 1, en el centro o unidad correspondiente al grupo 1, C1.

C12: puesto 2, en el centro o unidad correspondiente al grupo 1, C1.

C13: puesto 3, en el centro o unidad correspondiente al grupo 1, C1.

C21: puesto 1, en el centro o unidad correspondiente al grupo 2, C2.

C22: puesto 2, en el centro o unidad correspondiente al grupo 2, C2.

[...]

Cnn: puesto n, en el centro o unidad correspondiente al grupo n, Cn.

Una vez realizado el análisis de resultados, finalizado el ejercicio presupuestario y cerrado el ejercicio contable, comprobamos que el grado de cumplimiento de objetivos es el siguiente: (tabla anexa)

En este momento cada miembro de la organización tendría una valoración final objetivada. A continuación se calcula el valor económico de cada punto. Para ello se distribuye el importe total a repartir entre la suma total de puntos obtenidos, teniendo en cuenta lo comentado anteriormente en relación con

la ponderación, que se hace en función de que su centro o unidad pertenezca al grupo 1, 2 o 3.

Una vez calculado el valor de cada punto, restaría multiplicarlo por la valoración total obtenida en cada caso. Este procedimiento permite repartir la totalidad del importe destinado a esta retribución variable proporcionalmente a la valoración obtenida, independientemente de las variaciones que se produzcan en la cobertura de la RPT dado que, como no se ha asignado previamente un valor, éste variará en función del remanente del que se disponga en ese concepto.

Si por, el contrario, se dispone de una RPT cuyas variaciones en el nivel de cobertura son mínimas, se puede establecer previamente un valor fijo a cada punto. Esto permite conocer anticipadamente el importe máximo a distribuir. En caso de no alcanzar un alto porcentaje de objetivos establecidos, podría quedar remanente sin repartir.

En el caso del OATPFE, la RPT puede variar en su nivel de cobertura por la rotación de personal entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y el propio organismo. En un concurso general en el ámbito de la Administración Penitenciaria, un 15% de personal de ésta puede cambiar de puesto e incluso de organización y pasar a depender de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Por este motivo, el valor del punto se obtiene una vez que se ha cerrado el ejercicio y se tienen los datos de variaciones en el grado de cobertura de la RPT.

6. Conclusión

Como resumen, podemos concluir que el sistema expuesto y que se ha utilizado en los cuatro últimos ejercicios en el OATPFE, tendría como características principales las siguientes:

Tiene ámbito universal. Ha afectado a todo el personal del organismo.

Tiene carácter instrumental y repercusión económica. Se ha utilizado para el reparto de una parte del complemento de productividad.

Se ha ejecutado sólo la parte que valora la conducta profesional. No habiéndose llegado a ejecutar la parte de objetivos alcanzados.

Establece una triple evaluación para valorar la conducta profesional. Intenta evitar la presión que puede tener un solo evaluador, dando mayor objetividad al resultado.

Tiene en cuenta las cargas de trabajo. Se establece una ponderación distribuyendo las unidades o puestos de trabajo en tres grupos.

Permite conocer el grado de alineamiento del trabajo desarrollado con los objetivos estratégicos del organismo.

Prima el trabajo en equipo e intenta fomentar el sentido de pertenencia y compromiso con la organización.

Como conclusión, y tras la experiencia de cuatro años, podemos afirmar que la práctica totalidad del personal del organismo valora muy positivamente co-

nocer previamente los objetivos que se esperan de su trabajo y no tiene inconveniente en ser valorado por ello.

Un dato objetivo, que puede reforzar esta impresión subjetiva, es el resultado de uno de los ítems que aparecen en un estudio realizado a principios de 2011 en los servicios centrales y sólo referido a este personal. Contestaron 73 de las 79 personas destinadas en SSCC y más de un 90% de los encuestados considera que la utilidad del trabajo que realiza en relación con los fines del Organismo es satisfactoria o muy satisfactoria.

La percepción por el empleado de un trabajo útil y, además, necesario para la organización en la que se presta servicio, suele denotar una motivación positiva en el personal, tanto respecto a la organización como a los ciudadanos o clientes a los que se dirige. Y en este sentido, la evaluación del desempeño entendemos que puede jugar un importante papel.

La práctica totalidad del personal del organismo valora muy positivamente conocer previamente los objetivos que se esperan de su trabajo y no tiene inconveniente en ser valorado por ello

La Administración Vasca ante la nueva Ley de Empleo Público para Euskadi

JUAN CARLOS RAMOS RODRÍGUEZ

Viceconsejero de Función Pública del Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco



Palacio de Ajuria Enea, Vitoria. Autor: Yrithinnd

En los próximos meses, una vez que cubra todas las etapas del iter procedimental y se apruebe finalmente el Proyecto por el Consejo de Gobierno, se tramitará en el Parlamento Vasco la nueva Ley de Función Pública Vasca, ahora denominada Ley del Empleo Público de Euskadi. Esta Ley ha tenido un largo y complejo proceso de elaboración a nivel interno (esto es, en el seno de la Viceconsejería de Función Pública) y tomó como punto de arranque el Documento Técnico para la elaboración del Anteproyecto de Ley del Empleo Público de Euskadi hecho público en marzo de 2009, a partir del cual se fueron modificando e introduciendo una serie de elementos que pretendían reforzar y actualizar la institución del empleo público vasco en un contexto tan complejo como es el que se produce en el año 2011. Tal como diré de inmediato, la nueva Ley es, sin duda, tributaria del modelo vasco de empleo público que se ha ido construyendo en la Comunidad Autónoma desde la década de los noventa, pero incorpora una serie de elementos innovadores que le dotan a ese modelo de una consistencia y

madurez que –aunque parezca algo pretencioso decirlo– no encuentran parangón ni en la función pública de la Administración General del Estado ni en las demás Comunidades Autónomas.

En los próximos meses [...] se tramitará en el Parlamento Vasco la nueva Ley de Función Pública Vasca, ahora denominada Ley del Empleo Público de Euskadi

En ese proceso de elaboración del nuevo texto de la Ley que se propone, tuvieron notable importancia los intercambios de opiniones que de forma institucionalizada se mantienen permanentemente con diferentes actores institucionales del País Vasco (principalmente, las Diputaciones Forales y EUDEL –Asociación de Municipios Vascos–), debiendo a partir de ahora

hacer extensivo ese proceso participativo a las organizaciones sindicales, a la Universidad del País Vasco, así como a otras entidades, asociaciones o redes de la sociedad civil vasca. No cabe duda de que la elaboración y aprobación de una Ley sobre el Empleo Público de Euskadi no es una cuestión que sólo afecte a los propios empleados públicos y a las organizaciones sindicales, sino que los diferentes niveles de gobierno que conforman la Comunidad Autónoma, así como la sociedad civil vasca y los propios ciudadanos, deben estar directamente implicados en un proceso de tales características: un empleo público profesional y de calidad contrastada refuerza la imagen de la institución, a la vez que se legitima ante la ciudadanía vasca que, al fin y a la postre, es la receptora de los servicios públicos que prestan nuestras Administraciones Públicas.

Ciertamente, no cabe ocultar que elaborar, tramitar y aprobar una Ley de tales características no ha sido ni es tarea fácil. Nos jugamos mucho en este proceso de elaboración de la Ley del Empleo Público Vasco. No cabe duda de que este tipo de “leyes institucionales” buscan sentar unas reglas de juego que sean lo más ampliamente compartidas y que resulten aplicables a un personal que debe prestar servicios a diferentes gobiernos, independientemente de cuál sea el color político, con sentido de profesionalidad, lealtad institucional, imparcialidad y objetividad.

Este tipo de leyes, además, tienen una clara vocación de permanencia en el tiempo; dicho de otro modo, pretenden regular este campo durante muchos años. No en vano, reformas integrales de la función pública vasca sólo se han hecho dos en más de treinta y dos años de autogobierno: la aprobación de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (aunque fue modificada puntualmente en alguna ocasión), y la presente reforma que ahora se impulsa. Bien es cierto que tanto en el ámbito del empleo público sectorial como en lo que afecta a la estructura de la función pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, se han aprobado diferentes textos normativos en los que ahora no procede detenerse. Pero no conviene perder de vista que una reforma del empleo público es, cuando menos, un marco que pretende ordenar y regular esa institución por lo menos con una perspectiva temporal de una generación.

Ese objetivo de estabilidad en la regulación del empleo público se puede ver un tanto ensombrecido por el marco de incertidumbre que rodea a todo el sector público en el actual contexto de crisis económico-financiera. Si a ese contexto de crisis fiscal añadimos una permanente aceleración de los acontecimientos en esta sociedad de la información y de las comunicaciones, en la que el conocimiento envejece con una rapidez inusitada y en la que la formación y adaptación continua es la regla, cabrá convenir que las Administraciones Públicas vascas y el propio empleo público se enfrentan a un reto de magnitudes incalculables.

No cabe ocultar que elaborar, tramitar y aprobar una Ley de tales características no ha sido ni es tarea fácil. [...] Este tipo de “leyes institucionales” buscan sentar unas reglas de juego que sean lo más ampliamente compartidas y [...] tienen una clara vocación de permanencia en el tiempo

La Ley del Empleo Público de Euskadi es perfectamente consciente del complejo escenario en el que debe operar y, aunque ciertamente la coyuntura económica no debe empañar la configuración de un modelo de empleo público con vocación de futuro, no cabe obviar que tanto la Administración Pública como el empleo público que salgan de esta crisis –tal como ha expuesto el profesor Sánchez Morón– serán muy diferentes a como los conocemos actualmente.

Este contexto de contención fiscal no puede servir para llevar a cabo políticas de ajuste o “adelgazamiento” del sector público que debiliten el Estado del Bienestar, sino que sobre todo ha de ser una ventana de oportunidad para iniciar en el sector público vasco un rumbo de cambios que persigan el fortalecimiento institucional del empleo público y un mejor servicio a los ciudadanos. La presente Ley, como se dirá de inmediato, camina en esa dirección: dotar a las Administraciones Públicas vascas de una serie de instrumentos y de una hoja de ruta para que, cuando la etapa de contención fiscal termine, el empleo público vasco sea un elemento de dinamización de la competitividad institucional y de la mejora del desarrollo económico y social del país en su conjunto.

Hay que hacer mención obligada, asimismo, a que esta nueva Ley del Empleo Público de Euskadi asienta, desde la perspectiva legal, lo que se vino a denominar tradicionalmente como el “Nuevo modelo de función pública de Euskadi”. Esa nueva arquitectura organizacional –que pivotaba esencialmente sobre el puesto de trabajo, los análisis funcionales y las áreas funcionales– disponía de una cobertura reglamentaria que era necesario elevar a rango de ley, con la finalidad, por un lado, de darle el plano formal que los diferentes instrumentos requerían, pero, por otro, con el objetivo de consolidar un modelo que ha sido tomado como punto de referencia por diferentes Administraciones Públicas. Por tanto, la nueva Ley combina de forma inteligente los necesarios elementos de cambio e innovación en el empleo público vasco, junto con la incorporación en su seno de aquellos ins-

trumentos, técnicas o institutos que son necesarios mantener, puesto que la institución del empleo público vasco se ha ido construyendo a lo largo del tiempo y ha ido incorporando muchos elementos que la definen e identifican.

El Estatuto Básico del Empleo Público (EBEP; Ley 7/2007, de 12 de abril) ha significado lo que se en-

Esta nueva Ley del Empleo Público de Euskadi asienta, desde la perspectiva legal, lo que se vino a denominar tradicionalmente como el “Nuevo modelo de función pública de Euskadi”

tiende como un “cambio de paradigma”, que nos introduce en una nueva institución dentro de la legislación de función pública: “el empleo público”. Pasar de concebir la clásica Ley de Función Pública a una Ley del Empleo Público, no es una diferencia semántica sin intención. De hecho, recogerlo en nuestra Ley puede ser la concreción en Euskadi –al menos desde el punto de vista formal y de enunciado– de la interiorización real del cambio de paradigma citado. Porque hablar, efectivamente, de una Ley del Empleo Público Vasco no sólo significa ampliar su alcance a todas las personas que trabajan en el sector público, sino poner el acento en algo objetivo (el empleo) y hacer cambiar el enfoque desde el empleado al empleo, desde el trabajador al trabajo.

La vocación omnicomprensiva de la Ley se muestra en su propio enunciado. Es verdad que, en una concepción lata, la noción de “función pública” puede incluir a todo el personal que trabaja al servicio de la Administración Pública, pero no lo es menos que actualmente ha sido el legislador básico el que ha (re)definido la institución al entender que esas normas básicas se aplican tanto al personal funcionario como al personal laboral, modificando radicalmente el sistema de fuentes del Derecho aplicable a este tipo de personal contractual. No obstante, tal como decía, el legislador básico ha llevado a cabo un enfoque “subjetivo” del problema (no en vano el Estatuto Básico se denomina del “Empleado Público”), mientras que la Ley que se propone es, en efecto, del “Empleo Público”. Las consecuencias de ese tránsito ya han sido sucintamente expuestas.

En realidad, esa opción representa algo así como



Árbol de Guernica, autor Frobles

el establecimiento de una jerarquía y de un orden de prioridad: primero pensar en qué hay que hacer, cómo se hace y cómo se sabe que está bien hecho, y luego pensar en quién puede o debe hacerlo. Esto no es baladí. Este cambio de norte implica muchas cosas si pensamos que, hasta ahora, ha sido constante pensar en esta Ley como en una normativa que regulaba la relación del empleado público con la Administración que lo nombraba o contrataba y donde lo que tenía que hacer se daba, más o menos, por supuesto. Y conlleva más aún porque, al decidir este cambio de orientación, se está dando mayor peso al servicio público, a los ciudadanos como receptores de los productos y servicios de los/as empleados/as públicos/as y, por ello, también interesados en que las cosas se hagan bien. La crítica legítima y constructiva de los ciudadanos es, en definitiva, uno de los criterios de éxito de la función pública.

Tal como decíamos, la situación de crisis económica que en un análisis epidérmico y desde una perspectiva ciertamente demagógica (por cierto, muy extendida) cuestiona la eficacia y, a veces, la legitimidad del empleo público, nos obliga a intensificar los pasos que ya se están dando en el desarrollo de nuestra Ley. Somos conscientes de que en el empleo público se debe ser más productivo, constatar y medir los objetivos que se consiguen, así como gestionar la diferencia de quienes con sus capacidades y esfuerzos se distinguen en el Servicio Público. Probablemente se han acabado los tiempos en los que no eran necesarias estas constataciones, pero estoy seguro de que llegar a ellas no significará necesariamente confirmar que las cosas se hacen mal, no todas. Percibo día a día lo

contrario; por ello observo esta nueva realidad como una oportunidad para que los procesos de su evidencia sean una nueva rutina de la Administración vasca. Coincido con un amplio número de especialistas que mantienen estas tesis, tales como Castillo Blanco, Gorriti, Jiménez Asensio, Longo, Sánchez Morón, Palomar, Villoria, etc., en que los pilares para ello son la evaluación del desempeño y la institucionalización de la dirección pública profesional, pero no estoy seguro de que para la eficacia exigida por el Servicio Público sea necesario trabajar más, que también, sino sobre todo trabajar mejor. Es ahí donde, a mi juicio, reside la innovación. Por muy mal que estén las cosas, el empleo público no está en cuestión; si no existiera habría que inventarlo. Quizás nuestro trabajo más exigente en el diseño de esta Ley reside en ser capaces de ver el sistema en el que subyace, en ver la interdependencia de todas sus piezas, su coherencia y desarrollo normativo. Y en entender que sostenerlo implica, inevitablemente, aumentar la profesionalidad, racionalizar el empleo público, instaurar la figura del Directivo Público Profesional, articular un sistema de carrera profesional y trabajar por resultados.

Pero tenemos prisa por ser eficaces y por ello debemos revisar la posible autodefensa, no jurídicamente fundada, de que es condición desarrollar la Ley del Empleo Público Vasco para iniciar procesos como la Evaluación del Desempeño, la Carrera Profesional y la instauración del Directivo Público Profesional. Si estamos de acuerdo en que estas herramientas son necesarias por sí mismas, seríamos incoherentes si, siendo jurídicamente factible, no iniciáramos los pasos necesarios para su implantación. La innovación para trabajar mejor, la profesionalización del servicio público y su medición son retos que no pueden esperar a que esta Ley diseñe el empleo público vasco. Agazaparse y defenderse en que no existe el imperativo legal es taparse los ojos ante una realidad que nos puede pasar una factura mucho más cara. Intentemos hacer las cosas difíciles ahora que son, relativamente, más sencillas. Euskadi dispone de márgenes de autonomía política y organizativa muy amplios para llevar a cabo esta tarea, no debemos fijarnos en los retrasos, incumplimientos y errores que a juicio de muchos expertos se están produciendo en el resto del Estado.

Esta Comunidad Autónoma, efectivamente, parte de una situación mejor tanto por su conocimiento técnico como por las herramientas ya desarrolladas. Por ello y por el propio potencial de los/as empleados/as públicos/as es por lo que califico de más sencilla la tarea en la actualidad. También necesitaremos ayuda de la clase política, de los representantes sindicales, de los propios empleados públicos, de la sociedad civil vasca, así como una correcta comprensión conceptual del problema por parte de la judicatura. Si no remamos todos en el mismo sentido, si no asumimos toda la cuota de responsabilidad institucional que ello exige, este proceso será muy difícil.

Estos tiempos de incertidumbre por los que atraviesa el empleo público pueden ser un momento ade-

cuado para impulsar un nuevo tipo de empleo público en las Administraciones Públicas vascas. La Ley de Empleo Público pretende sobre todo dotar a los diferentes niveles de gobierno de un arsenal de instrumentos para hacer efectivo un empleo público de calidad, eficiente, profesional y con vocación de servicio a los ciudadanos. Y un dato muy importante: la Ley es absolutamente respetuosa con la autonomía foral y local, dejando amplios márgenes de configuración a la potestad normativa foral y local, así como a sus potestades de autoorganización. Lo mismo cabe se-

Si estamos de acuerdo en que estas herramientas [la evaluación del desempeño, la carrera profesional y la instauración del directivo público profesional] son necesarias por sí mismas, seríamos incoherentes si, siendo jurídicamente factible, no iniciáramos los pasos necesarios para su implantación

ñalar de la autonomía universitaria. Hagamos, en fin, un rápido (e incompleto) recorrido por los elementos más relevantes de su contenido.

Esta Ley, no cabe omitirlo, pretende configurar un marco normativo ciertamente novedoso y, en algunos puntos, no exento de ambición. Así, apuesta por un ámbito de aplicación que, en diferentes materias, va más allá del previsto como mínimo por el legislador básico y se extiende –tal como se está haciendo en Euskadi en otra serie de materias– a todo el sector instrumental y, especialmente, a las sociedades mercantiles con mayoría de capital público y a las fundaciones. En lo que afecta al personal al servicio de las Administraciones Públicas vascas también se han introducido algunos elementos de innovación, sobre todo en lo que afecta al personal interino y a la configuración sistemáticamente individualizada –dada su innegable singularidad– del personal eventual.

Capítulo aparte merece la Dirección Pública Profesional, que se regula en un Título específico. Se trata, sin duda, de la regulación más acabada que hasta ahora se ha propuesto sobre esta institución, mejorando en mucho las regulaciones autonómicas que se han aprobado en los últimos años. Hay una línea de continuidad con lo previsto en el Documento Técnico de 2009, pero también hay cambios importantes en la medida en que la dirección pública se articula con una dimensión esencialmente organizativa. Algu-

Estos tiempos de incertidumbre por los que atraviesa el empleo público pueden ser un momento adecuado para impulsar un nuevo tipo de empleo público en las Administraciones Públicas vascas

nos proyectos que había elaborado la Administración General del Estado, tanto desde la perspectiva local como general, iban en esa dirección. La Dirección Pública profesional será, ciertamente, un factor de innovación en el ámbito del sector público vasco que garantizará la continuidad de las políticas públicas, su ejecutividad y su mayor eficiencia.

En el ámbito organizativo-institucional, la novedad más relevante es la creación de una Comisión de Coordinación del Empleo Público, como lugar de encuentro institucional de los responsables institucionales en esta materia con la finalidad de garantizar un pleno desarrollo normativo-institucional del empleo público y coordinar sus diferentes políticas de personal.

En el ámbito estructural ya se ha dicho que la organización del empleo público (y, más en concreto, el puesto de trabajo) se transforma en la médula del sistema. El modelo vasco de empleo público, muy avanzado en su aplicación en la Administración de la Comunidad Autónoma, se pretende extender –siempre de acuerdo con la voluntad política de los diferentes actores institucionales– a los diferentes niveles de gobierno. Una particular atención merece la regulación que en la Ley se hace de la evaluación del desempeño, que bien puede calificarse como de técnicamente muy adecuada. Se reajustan asimismo los cuerpos y escalas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y se prevé la posibilidad de que, a través de una delegación legislativa, se proceda en su día a una integración de tales agrupaciones de funcionarios en un mapa de cuerpos y escalas común.

Los aspectos relativos a selección y formación reciben, igualmente, algunos elementos de cambio perceptibles. Aparte de adecuar esa regulación a los postulados del EBEP, tanto la selección como la formación se configuran como instrumentos estratégicos para llevar a cabo una gestión eficiente de personal en las Administraciones Públicas vascas. El papel del IVAP –Instituto Vasco de Administración Pública– en estas cuestiones –así como en otras que ahora no procede enumerar– es sencillamente capital para el éxito futuro del modelo propuesto.

Una regulación también muy innovadora frente a los modelos actualmente existentes en otras leyes autonómicas es la relativa a la carrera profesional. En efecto, la carrera se percibe desde una doble vertiente, esto es, como desarrollo profesional de los empleados públicos (dimensión subjetiva), así como instrumento de gestión de las organizaciones públicas (dimensión objetiva). Este aspecto es importante. Pero el punto central de la carrera profesional será el denominado “Grado de Desarrollo Profesional”, cuyo reconocimiento permitirá que el empleado público se desarrolle profesionalmente en la organización. El cambio de filosofía radica, incidiendo una vez más en la dimensión objetiva y en lo que realmente es y hace el empleado público, en que la acreditación de un determinado Grado de Desarrollo Profesional es la que habilita para el ejercicio de las funciones de un determinado puesto de trabajo y no, como hasta ahora, que la carrera profesional (obtención del grado personal) se hacía por el desempeño consecutivo o intermitente de un puesto de trabajo por un período de tiempo. Acto seguido, se regulan los dos sistemas de carrera profesional y horizontal. En la Ley, asimismo, se prevén una serie de normas transitorias para la aplicación efectiva del sistema.

En la provisión de puestos de trabajo las novedades derivan principalmente de la aplicación de los presupuestos básicos normativos del EBEP, aunque se han incorporado –en línea con las modificaciones introducidas en los instrumentos de planificación– algunos procedimientos de provisión de puestos de trabajo (por ejemplo, la reasignación de efectivos) con una serie de modificaciones importantes en relación con la regulación anterior. Por su parte, el sistema retributivo pretende igualmente adaptarse a las previsiones de la legislación básica, así como a la configuración del nuevo modelo de carrera profesional.

Los últimos Títulos de la Ley tienen por objeto el tratamiento de los derechos, deberes, código de conducta e incompatibilidades de los empleados públicos, las situaciones administrativas, régimen disciplinario, negociación colectiva y normalización lingüística. Los aspectos más novedosos de esta re-

gulación se sitúan en el plano de la adaptación de las normas básicas en materia de derechos, deberes y código de conducta, aspectos que, sobre todo los últimos, pretenden construir un empleo público vasco que actúe con pautas (entre otras) de profesionalidad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad e imparcialidad ante la ciudadanía, y donde se les reconoce justamente una serie de derechos derivados de su relación jurídica con la Administración Pública. Asimismo, se adaptan las situaciones administrativas a esa legislación básica, pero se hace uso de los márgenes de configuración que el legislador básico admite a las leyes de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo una completa regulación de situaciones administrativas de nuevo cuño que doten a las Administraciones Públicas de instrumentos eficientes de gestión de situaciones o contextos de crisis, pero manteniendo y salvaguardando –pues ésta es la última finalidad– la inamovilidad de los funcionarios públicos. El régimen disciplinario se adapta asimismo a esa regulación básica. En el Título de negociación colectiva sólo se han incorporado aquellas cuestiones que, ya sea instrumental o materialmente, se consideraban necesarias para un correcto y cabal ejercicio del derecho de negociación colectiva, pero sin obviar los instrumentos necesarios para que tal derecho se enmarque en el correcto funcionamiento de las Administraciones Públicas vascas y en el ejercicio de sus fines de salvaguardar el interés general y los intereses de los propios ciudadanos. La regulación de la Normalización Lingüística sigue las pautas previstas en la Ley de 1989, con las adaptaciones que han sido necesarias.

En conclusión, una Ley del Empleo Público para hacer frente a los problemas que la sociedad vasca y su tejido institucional se encontrarán durante las próximas décadas. Una Ley que, además, pretende extraer toda la savia activa de los elementos de ese cambio de paradigma que representó en su día el EBEP y que, por temor, desconocimiento o miedo, no han sido activados hasta ahora con la suficiente energía. Por tanto, una Ley nueva, moderna, adaptada a las exigencias del contexto y que pretende reforzar institucionalmente al empleo público para permitir su mejor encaje en la sociedad vasca y su mayor legitimidad. Una Ley que requerirá consenso para su elaboración y aprobación, tiempo para su desarrollo y mucha voluntad política para impulsar adecuadamente el arsenal de instrumentos innovadores que la misma incorpora. Éste es el reto que todos, actores institucionales, agentes sociales, sociedad civil, empleados públicos y partidos políticos, tenemos encima de la mesa. De su correcta solución dependerá que Euskadi afronte los próximos años con unas expectativas mejores de desarrollo institucional, económico y social.

El punto central de la carrera profesional será el denominado “Grado de Desarrollo Profesional”, cuyo reconocimiento permitirá que el empleado público se desarrolle profesionalmente en la organización

sumario

1. ¿Qué es una comunidad de aprendizaje?
2. Principios y características de una comunidad de aprendizaje en red
3. La Comunidad de Aprendizaje (CAP) del IAAP "Adolfo Posada": una evolución en nuestro proyecto formativo
4. Organización y servicios en la CAP
5. Gestión de la CAP: órganos y figuras profesionales implicadas
6. Un año de vida de la CAP: algunos comentarios

Comunidades de aprendizaje: la experiencia del Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada"

ROSARIO VILLA MENÉNDEZ

Coordinadora de Programas Formativos del Instituto "Adolfo Posada"

1. ¿Qué es una comunidad de aprendizaje?

Las connotaciones de una comunidad de aprendizaje quedan perfectamente expresadas por la unión de estos dos términos. El concepto de comunidad alude a un grupo o conjunto de personas que comparten situaciones, contextos, lenguaje, relaciones y objetivos que les dotan de una identidad propia frente a otros colectivos. Por otra parte, el concepto aprendizaje nos habla de un paradigma fundamentalmente activo de construcción del conocimiento a través de la interacción, el intercambio de experiencias y el compromiso de colaboración y participación. Alejado de modelos educativos más tradicionales, las personas se convierten en motores y actores principales de su propia formación, eligiendo sus objetivos de aprendizaje, los recursos disponibles y los grupos de personas con quienes compartir experiencias y construir conocimiento.

El "caso de la máquina de café" describe cómo una organización que presta asistencia en materias tecnológicas realiza el cambio de una formación en metodología presencial a una metodología de teleformación para su personal técnico, observando un menor nivel de satisfacción en sus clientes. En consecuencia, realiza un detallado análisis de todos los elementos de la actividad formativa para descubrir cuál es el elemento diferencial que está propiciando este resulta-

La experiencia recogida en este artículo es fruto de la colaboración, el entusiasmo y la elaboración de ideas de todo un equipo de personas a las que apasiona su trabajo, el equipo del Área de Formación del IAAP, así como de otros colaboradores externos que han compartido nuestro proyecto, aportando su saber y experiencia

do. Evaluados todos y cada uno de estos elementos, llega a la conclusión de que el tiempo que compartían los trabajadores y formadores en los descansos mientras se tomaban un café era el momento en que se trasladaban experiencias puntuales sobre cómo solucionar problemas concretos o compartían las distintas formas de abordar situaciones similares. Y esto era definitivo en la eficacia de su actividad laboral.

Las reuniones en torno a la máquina de café se convertían en una comunidad de aprendizaje, esto es, un espacio en el que personas con problemas y objetivos similares compartían conocimiento y obtenían resultados concretos para su práctica profesional. La conclusión de este estudio fue adoptar medidas para la creación de espacios on-line donde compartir e intercambiar aprendizaje informal.

Esta experiencia pone de manifiesto algunas cuestiones sobre el aprendizaje de los adultos, que es preciso empezar a tener en cuenta en el diseño de la formación continua en las organizaciones:

- Un alto porcentaje de los aprendizajes en el ám-

bito laboral se produce mediante el intercambio de conocimiento entre los propios trabajadores.

- Los adultos aprenden de forma autónoma y se orientan positivamente hacia los recursos disponibles para solucionar sus problemas laborales.

Teniendo en cuenta estas premisas, podemos concluir que las comunidades de aprendizaje responden adecuadamente al estilo de aprendizaje natural de los adultos y se convierten en un catalizador y potenciador de oportunidades que habitualmente se producen de manera informal dentro de las organizaciones.

2. Principios y características de una comunidad de aprendizaje en red

Las comunidades de aprendizaje parten de un principio regulador, la actividad dialógica, que explica el aprendizaje como resultado de las interacciones entre personas que, de forma conjunta, construyen y reelaboran significados. Esta consideración, enunciada en su momento por Freire, minimiza en parte los enfoques constructivistas de índole más cognitiva, que centran su atención en los procesos intelectuales del discente, para dar más importancia en educación a factores sociales, como los postulados en la perspectiva sociocultural de Vygotsky. Estos principios parecen adquirir mayor relevancia, si cabe, cuando hacemos referencia al aprendizaje de adultos.

En el momento actual, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han impulsado un cambio profundo en el modo en que establecemos nuestras relaciones y contactos. Ya no tenemos que limitarnos al grupo cercano, sino que, mediados por la tecnología, podemos comunicarnos al instante con personas que están a miles de kilómetros o hacer llegar nuestra opinión a una comunidad entera dispersa por varios continentes. Las redes sociales, que antes se tejían a base de encuentros a lo largo de toda una vida, son ahora fundamentalmente virtuales y amplían de modo vertiginoso nuestra capacidad de relación y de influencia en periodos de tiempo mínimos. De acuerdo a esta nueva realidad, conscientes del potencial que ofrecen las herramientas de la web 2.0 para establecer redes sociales, el Instituto Asturiano de Administración Pública (IAAP) ha creado un entorno virtual como el medio más adecuado para el desarrollo de su Comunidad de Aprendizaje.

Por tanto, en el caso concreto de nuestro proyecto, estamos hablando de una **comunidad de aprendizaje en red**, cuyas características más relevantes podríamos sintetizar en los siguientes puntos:

- Se produce en un entorno virtual, puesto que sus miembros se relacionan a través de recursos electrónicos.
- No existe la figura del formador como único experto, todos los integrantes aportan conocimientos, enseñan y aprenden de forma colaborativa.
- Se aprovechan todos los recursos y potenciali-

En una comunidad de aprendizaje, las personas se convierten en motores y actores principales de su propia formación, eligiendo sus objetivos de aprendizaje, los recursos disponibles y los grupos de personas con quienes compartir experiencias y construir conocimiento

dades disponibles en la comunidad.

- Se ofrece un espacio a construir que depende de los intereses y actividades de sus miembros.
- El aprendizaje se basa en un proceso de interacción social.
- Las relaciones propias de la red son horizontales y el liderazgo es, por tanto, compartido.

3. La Comunidad de Aprendizaje (CAP) del IAAP "Adolfo Posada": una evolución en nuestro proyecto formativo

La iniciativa de la CAP, aún joven en nuestra organización, supone un paso más en el proyecto formativo que el IAAP ha venido desarrollando durante los últimos años y que nos sitúa en un buen **momento de madurez organizacional respecto a la utilización y acceso a las herramientas TIC**. Es justamente esta circunstancia el elemento clave para fundamentar la experiencia de creación de una comunidad de aprendizaje en red, por lo que conviene explicar los antecedentes más directos.

La Administración del Principado de Asturias apostó de forma decidida durante los últimos años por situar a nuestra Comunidad Autónoma en la Sociedad del Conocimiento: se materializaron importantes avances en la implantación de infraestructuras tecnológicas en todo el territorio, se generaron ayudas para el acceso a la comunicación digital en los hogares y las empresas, se implantó una red de telecentros de acceso gratuito a la población, se potenciaron los estudios relacionados con las nuevas tecnologías y se concedió prioridad a todos los proyectos empresariales relacionados con este ámbito. De forma simultánea, se potenció la inversión en el desarrollo tecnológico de la Administración Autonómica.

En este contexto, el IAAP encontró en el e-learning una herramienta a potenciar que, alineada estratégicamente con los objetivos de la Administración Autonómica, sirvió así mismo con eficacia a los fines de una institución de formación que aspira a integrarse plenamente en la Sociedad de la Información y la Comunicación y que encuentra en esta metodología todas las ventajas para dirigirse a unos potenciales

usuarios distribuidos por todo el territorio, cuyas circunstancias laborales y familiares dificultan el desplazamiento y la asistencia a cursos presenciales.

En el año 2000 se desarrolló una plataforma propia de formación y se comenzó a potenciar el uso de esta modalidad formativa, lo que favoreció:

- Un mayor impacto de intervención en el conjunto de los trabajadores del Principado (uno de los objetivos del IAAP era el aumento del porcentaje de trabajadores que accedían a la formación).
- Ofrecer oportunidades de formación a personas alejadas de los centros de formación o aquellas que, por las características de sus puestos de trabajo, tienen pocas o ninguna opción de ausentarse (propiciar la igualdad de oportunidades).
- Universalizar la formación en áreas estratégicas para la Administración.
- Conciliar la vida familiar con el aprendizaje permanente, acercando éste al hogar.
- Pero, sobre todo, **generalizar el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los integrantes de la Administración Pública y desarrollar competencias básicas en los entornos telemáticos** (democratizar el acceso a la Sociedad del Conocimiento). El IAAP dedicó importantes recursos para la alfabetización digital de los colectivos más alejados de las TIC.

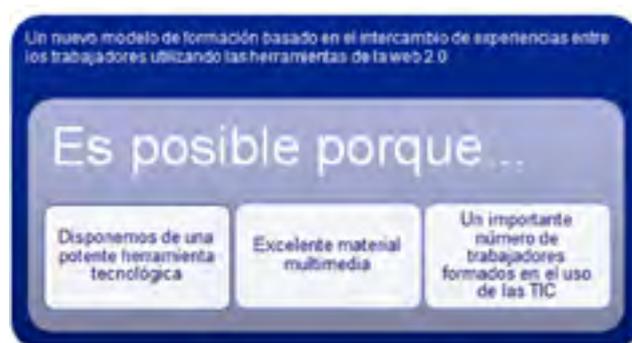
La experiencia nos demostró que, aquellas personas que se iniciaban en el aprendizaje virtual, demandaban mayoritariamente la extensión de esta modalidad a otras áreas de formación y valoraban muy positivamente la oportunidad de formarse sin restricciones de horario, lugar, ritmos o desarrollo de currículos cerrados.



Igualmente, durante estos años de implantación del e-learning, fuimos contrastando un aumento incesante de personas que se interesaban por esta modalidad y asistimos a una generalización informal de las competencias necesarias para el aprendizaje online en el seno de la organización, cuyos agentes más activos fueron los propios alumnos de teleformación, que se convirtieron en "aliados" y "actores de formación" en sus contextos laborales.

De forma simultánea a esta actividad formativa, el IAAP impulsa un importante desarrollo tecnológico para la mejora de su gestión y la implantación de numerosos servicios telemáticos a través de su página web: área personal del alumno con firma digital para el acceso a su expediente personal y descarga de certificados, inscripción on-line, biblioteca digital, agenda de actividades, registro de colaboradores de formación, atención al alumnado, revista digital, etc.

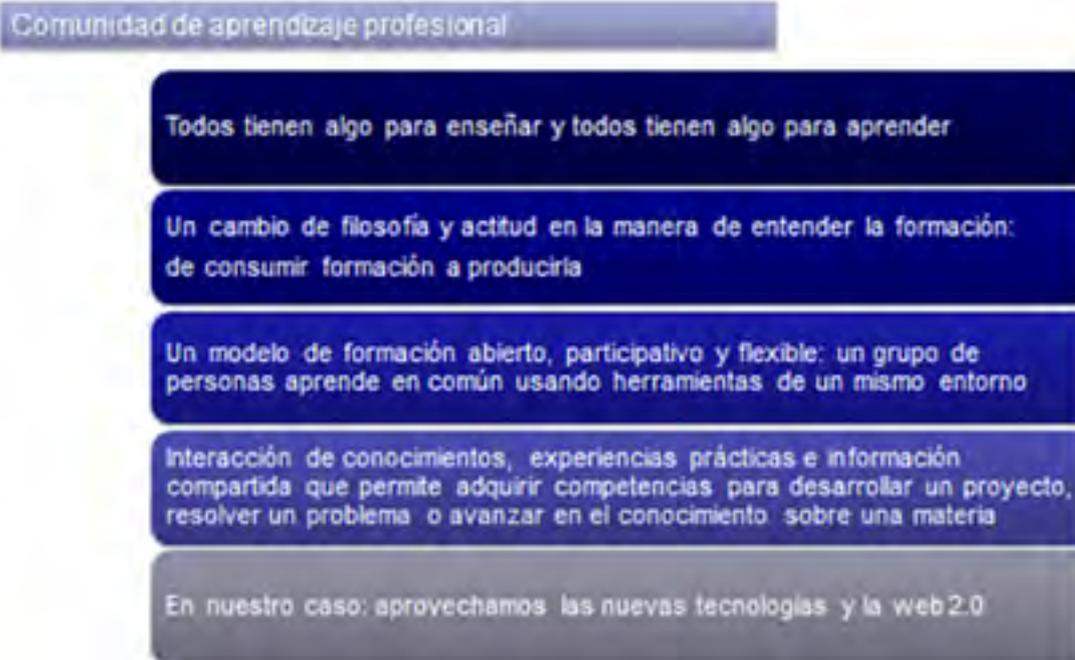
En el año 2010, el Instituto cuenta ya con un catálogo importante de materiales didácticos en teleformación para todas las áreas temáticas de su programa. Los datos de participación de los trabajadores nos permiten deducir el avanzado nivel de implantación del uso de las TIC, tanto por el número de correos electrónicos corporativos o personales, como por el creciente número de alumnos de cursos on-line o los datos de uso de los servicios web. Estas condiciones nos permiten afrontar nuevos proyectos que inciden directamente en un cambio de gestión del modelo formativo, abriendo nuevos itinerarios dirigidos a la autogestión y al empoderamiento de los trabajadores.



El Programa de **Autoformación** da un giro importante en la conceptualización de la formación continua, puesto que desplaza un modelo de formación cerrado y firmemente tutelado por las instituciones, en la medida que ofertan un programa para destinatarios definidos en función de grupos, niveles y/o funciones desempeñadas en el seno de la organización, para sustituirlo por un modelo mucho más abierto y rico en posibilidades; pero, sobre todo, un modelo que dota al trabajador de libertad y autonomía para establecer el itinerario de su formación y le adjudica un rol activo y responsable en el diseño e implicación de su proceso de aprendizaje y, de forma consecuente, en su desarrollo profesional. Algunos teóricos del aprendizaje como García del Dujo y Muñoz (2007), no dudan en caracterizar esta modalidad como "una competencia clave y como modelo de formación para la sociedad del siglo XXI".

El nuevo programa se diferencia de las modalidades de formación presencial y teleformación en los siguientes aspectos:

- No existe la figura de tutor ni de docente, pero sí se cuenta con un asesor especialista que orienta en los procesos de formación.



- No hay límites temporales, de modo que cada persona elige cuándo inscribirse y el periodo de formación.
- Los alumnos tendrán la posibilidad de matricularse en varios cursos de autoformación al mismo tiempo y de repetirlos cuantas veces lo requieran.
- Mensualmente, quienes lo deseen, pueden inscribirse en las pruebas de certificación de equivalencia; esto les permite acreditar las competencias adquiridas por esta vía, o cualquier otra alternativa, a efectos de su carrera profesional.

Así mismo, ofrece la posibilidad de acceder en cualquier momento y de forma instantánea a los materiales de teleformación para:

- Satisfacer distintas necesidades: de consulta, ampliación de conocimientos y certificación.
- Adquirir aprendizajes de forma autónoma y sin las limitaciones de un programa formal, horarios, tiempos y desplazamientos.
- Acceder a un amplio catálogo de acciones formativas y realizarlas cuantas veces se desee.

El desarrollo del Programa de Autoformación durante el año 2010, que registró un elevado número de participantes, nos deparó algunos descubrimientos interesantes. Los asesores del programa utilizaron de forma premeditada el foro para solventar colectivamente las dudas que les llegaban, hacer aclaraciones sobre los contenidos de los materiales o dar indicaciones sobre la forma de avanzar en el aprendizaje. Poco a poco los participantes fueron utilizando este servicio, no sólo para preguntar o plantear dudas, sino también para aportar sus conocimientos y experiencias en relación con cuestiones planteadas por sus compañeros, para aconsejar sobre la forma

en que ellos habían resuelto un problema o simplemente para establecer relaciones con personas de otros ámbitos de la Administración con quienes habitualmente no hubieran tenido contacto. De alguna forma, estaban creándose pequeñas redes sociales de colaboración; estas primeras comunidades informales fueron el embrión de nuestra Comunidad de Aprendizaje, una iniciativa que sin duda podemos ca-

El Programa de Autoformación ofrece la posibilidad de acceder en cualquier momento y de forma instantánea a los materiales de teleformación

racterizar como **la evolución natural de nuestro proyecto formativo.**

4. Organización y servicios en la CAP

La Comunidad de Aprendizaje del Instituto Asturiano de Administración Pública es pues un entorno virtual, accesible a todos los trabajadores de la Administración del Principado, donde se pueden utilizar herramientas y recursos propios de la web 2.0 para crear situaciones y redes de aprendizaje colaborativo entre iguales. Al igual que otras redes sociales, permite superar los límites espacio-temporales y propiciar una mayor interacción entre trabajadores con objetivos comunes de aprendizaje, pero también la disponibilidad de recursos formativos para el auto aprendizaje y la gestión del conocimiento de nuestro capital humano. (Fig. sup.)

Para facilitar el acceso a la información y las actividades que puedan ser de interés al usuario en cada momento, este espacio se presenta organizado en 12 áreas temáticas:

Área de Administración
Área de Competencias Tecnológicas
Área de Habilidades para el Trabajo
Área de Competencias Comunicativas
Área de Lenguas
Área de Salud Laboral
Área de Competencias para la Función Directiva
Área de Género
Área de Medio Ambiente
Área de Bienestar Social
Área de Formación, Selección, Innovación y Docencia
Área para Colectivos

Cada una de estas áreas tiene asociada una serie de recursos que permiten generar el intercambio ágil de conocimiento y favorecer el aprendizaje autónomo y colaborativo.

Biblioteca Digital

Funciona como un repositorio donde se almacenan publicaciones digitales en abierto para todos los empleados públicos, producidas por el IAAP en actividades de investigación y docencia. En este almacén digital también se ponen a disposición de los trabajadores los materiales de los cursos del IAAP, tal y como se elaboraron en el momento que se desarrolló el curso.

Programa de Autoformación

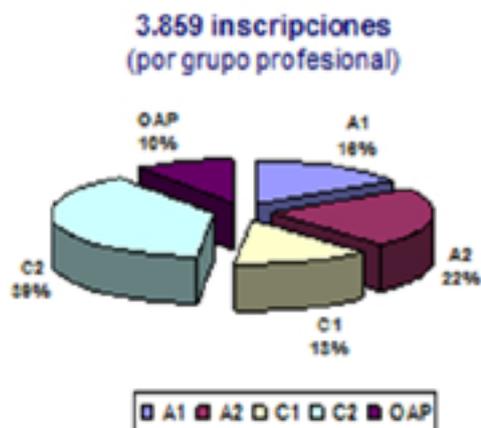
Cada área formativa tiene asociados los materiales de los cursos que se utilizan en los programas formativos del Instituto en su modalidad de teleformación. Desde allí mismo el personal accede a nuestra plataforma y se matricula directamente en aquél o aquéllos que le interesen.

No se establece ningún límite en cuanto a número de cursos o tiempo de acceso.



Programa Autoformación

Datos de participación



Se registraron 9.000 conexiones
y 700 mensajes en foros.

Aunque el Programa de Autoformación no es en sí mismo una actividad propia de la Comunidad de Aprendizaje, se ha integrado en la misma por razones de visibilidad y simplicidad en el acceso a las diferentes opciones que presentamos a los trabajadores.

En estos momentos están abiertos en esta modalidad un total de 81 cursos, prácticamente todos los que forman parte del programa de formación en competencias estratégicas o transversales en la Administración, pero planeamos avanzar también en la apertura de cursos del programa de formación en competencias específicas.

Grupos de trabajo

Este espacio de la CAP permite a los miembros de un grupo de trabajo consultar y aportar información, intercambiar reflexiones o elaborar documentos en torno a los temas de análisis a los que se vinculan, a través de herramientas web de uso exclusivo para las personas que pertenecen a ese grupo (wiki, ficheros, foro, blog, marcadores, eventos).

Un **grupo de trabajo** es un conjunto de personas que dentro de una organización coordinan sus esfuerzos, aportan ideas y conocimientos, y toman decisiones en consenso para alcanzar objetivos comunes. En nuestro entorno de formación, estos objetivos han de referirse siempre a la generación de conocimiento que se materialice en la creación de documentos, instrumentos, herramientas o cualquier otro **producto final** que permita, al grupo o la organización, mejorar en el desarrollo profesional y en la prestación de servicios.

Los grupos de trabajo están ligados a la práctica profesional, por lo que su demanda surge habitualmente en la detección de necesidades de formación de los distintos departamentos. De forma tradicional, en la Administración siempre se ha dado esta actividad, ligada a distintos momentos de la implantación, desarrollo o evaluación de proyectos, pero hasta el momento no se habían valorado estas iniciativas como elementos formativos. El IAAP ha recogido el testigo de esta interesante metodología, ha estructurado su funcionamiento, ha establecido los parámetros necesarios para considerarla una actividad de generación de conocimiento y ha ofrecido esta nueva modalidad a los departamentos para incluirla como parte de su oferta de formación. La respuesta ha sido francamente exitosa, ya que en muchas ocasiones los grupos de trabajo responden de forma más adecuada que un formato de curso tradicional a los objetivos y necesidades expresadas.

Los grupos de trabajo están ligados a la práctica profesional, por lo que su demanda surge habitualmente en la detección de necesidades de formación de los distintos departamentos

Para poner en marcha un grupo de trabajo, el Instituto requiere del departamento o dirección general implicados la descripción precisa del objetivo y producto final del grupo de trabajo, el número y perfil profesional de las personas que lo integran, las horas de trabajo estimadas, una descripción de las fases de elaboración, las fechas en las que se llevará a cabo y la necesidad, si la hubiera, de contar con algún experto externo en momentos puntuales para orientar el trabajo propuesto. Uno de los integrantes del grupo actúa como coordinador y asume la responsabilidad de dinamizar el grupo en la red y ser el interlocutor del Instituto para trasladar cualquier necesidad o revisar algunas de las condiciones pactadas, si fuera preciso. El Instituto provee los medios materiales para que los grupos puedan reunirse presencialmente de forma puntual y pone a su disposición el entorno virtual de la Comunidad de Aprendizaje, donde se resuelve la mayor parte del trabajo mediante las herramientas web 2.0.

Esta metodología de formación, que ha sido posible gracias a la implementación de la Comunidad de Aprendizaje, resultó muy valorada por los trabajadores, que se manifestaron muy motivados para realizar las tareas propuestas y se han beneficiado de las sinergias que genera el trabajo en grupo, consiguiendo productos finales de gran calidad. Una vez finalizado el proyecto, muchos de ellos han considerado la posibilidad de hacerlo público a través de “experiencias compartidas” en la misma Comunidad de Aprendizaje.

Durante 2011, primer año de puesta en marcha de este modelo, se han organizado 26 grupos de trabajo, de los más variados temas, entre los que podemos citar como ejemplo:

- *Estudio de Cuerpos y Escalas, la aplicación de las nuevas titulaciones (Dirección General de Planificación y evaluación de Recursos Humanos).*
- *Elaboración de criterios para la aplicación del Código Técnico de la Edificación a bienes patrimoniales (Dirección General de Turismo y Patrimonio Cultural).*
- *Estrategias para la implementación de Buenas Prácticas en residencias de personas mayores en situación de dependencia (Servicio de Inspección y Calidad de la Dirección General de Políticas Sociales).*
- *Metodología para la administración y mantenimiento del Sistema de clasificación de documentos administrativos (Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos y Documentación).*
- *La elaboración de una Guía de Valoración de la*

Dependencia (Dirección General de Atención a la Dependencia).

- *El llinguaxe alministrativu (Viceconsejería de Promoción Cultural y Política Lingüística).*
- *Comunidad de prácticas para personal directivo y pre-directivo.*

Durante 2011, primer año de puesta en marcha de este modelo, se han organizado 26 grupos de trabajo, de los más variados temas

GRUPOS DE TRABAJO (1)

Procedimiento de los Grupos de Trabajo

Numero de grupos de trabajo por área temática

ÁREA TEMÁTICA	GRUPOS DE TRABAJO
Competencias comunicativas	1
Salud	2
RRHH	5
Administración	5
IAAP	3
Lenguas	1
Asuntos sociales	9
Total	26

Actualmente, contamos con la participación de 500 alumnos

Experiencias Compartidas

En este espacio, abierto a toda la organización, se gestiona el conocimiento acumulado en nuestra actividad profesional, a través de la publicación de experiencias, proyectos o ideas relevantes para los trabajadores de la Administración. Se trata de rentabilizar los esfuerzos y compartir soluciones y trayectorias que ya se han recorrido en nuestro entorno laboral.

Algunos ejemplos:

- Ganader@s con escuela.
- La atención gerontológica basada en la persona.
- Modelos europeos en la evolución del tercer sector social.
- Truquillos de informática fácil.

Otra forma de utilizar este espacio es la que se propone en el Área de Lenguas, donde se comparte experiencia de forma síncrona, mediante la puesta en marcha de las Conversaciones On-line; de esta manera, los trabajadores pueden practicar la comunicación oral de los distintos idiomas de nuestra oferta formativa (inglés, francés, alemán, italiano y portu-



gués), accediendo a un aula virtual en un momento previamente planificado para mantener una conversación sobre un tema concreto, con la dinamización y supervisión de un tutor.

Foros

Permiten debatir, compartir opiniones, experiencias y dudas sobre un tema de forma jerarquizada. Los foros son una herramienta muy interesante de cara a la búsqueda personalizada de información. Cualquier profesional puede compartir sus conocimientos gracias a un foro especializado y resolver dudas con la colaboración de otros participantes que respondan a sus preguntas.

En 2011 se crearon foros genéricos, abiertos a toda la Administración, como por ejemplo:

- Actualidad TIC.
- Me pregunto.... (sobre temas de salud laboral).
- Noticias sobre la lengua.
- Me gustaría saber....(foro para solventar dudas concretas sobre el uso de términos lingüísticos).

Y otros que se dirigen a unos destinatarios concretos, en función de una determinada necesidad, como los abiertos para el personal de Justicia de cara a solventar dudas y compartir opiniones sobre la reforma procesal en los distintos ámbitos judiciales (social, civil, penal y contencioso-administrativo).

Blogs

Utilizando esta herramienta, una o varias personas expertas en una materia van introduciendo de forma periódica aportaciones, reflexiones o artículos relacionados con esa temática. La mayoría de los blogs

están abiertos a toda la comunidad de aprendizaje y todos los participantes de la misma pueden realizar comentarios previa supervisión del autor; sin embargo, el acceso a otros blogs, generados como un recurso complementario a una actividad formativa concreta del programa, puede estar restringido a un grupo determinado de personas.

Algunos de los blogs, que se han iniciado durante 2011:

- Inteligencia emocional.
- Participar y construir Internet: web 2.0.
- Discapacidad: el debate ausente.
- La palabra del día.
- Consumo responsable: ecología practicable.
- 1 riesgo, 2 riesgos, 3 riesgos...

Enlace a herramienta de presentación CAP

<http://www.asturias.es/RecursosWeb/iaap/contenidos/Noticias/Video%20CAP.wmv>

Por supuesto, ya que concebimos nuestra Comunidad de Aprendizaje como un proyecto a construir entre todo el personal de la Administración del Principado, las actividades que se desarrollan en cada uno de estos espacios y con cada herramienta disponible pueden ser tanto a iniciativa del Instituto como a petición de los trabajadores. Para ello, en la propia Comunidad se difunden las instrucciones y formularios necesarios para solicitar o proponer una actividad.

5. Gestión de la CAP: órganos y figuras profesionales implicadas

Poner en marcha este proyecto, además de la configuración tecnológica previa –para la que se utilizó software libre sobre el que se implementó un desarrollo concreto–, supuso contar con distintas figuras profesionales que asumieran la administración, impulso y dinamización de la Comunidad. Para llevar a cabo estas tareas se creó una Comisión, una figura de Administrador y se contó con la colaboración de los Asesores de Área, cuyas funciones pasamos a detallar.

- La Comisión de la CAP

Esta Comisión está compuesta por personal técnico del IAAP y tiene como objetivo prioritario impulsar el desarrollo de la Comunidad de Aprendizaje profesional como forma de aprendizaje colaborativo en la organización. Sus principales funciones son:

1. Planificar, supervisar y hacer seguimiento de la implantación de la CAP y sus programas asociados.
2. Valorar la creación de nuevas áreas de conocimiento en función de demandas externas o necesidades observadas por las personas que participan en la Comisión.
3. Debatir y tomar decisiones sobre temas comunes a todas las áreas y compartir iniciativas de interés que puedan trasladarse a otras áreas.
4. Aceptar o rechazar la inclusión de nuevas actividades: grupos de trabajo, blogs, foros, etc.
5. Regular procedimientos de los servicios ofertados en la CAP (foros, blogs, etc.).
6. Coordinar y supervisar el papel de los Asesores de Área.
7. Aprobar las propuestas de los Asesores para cada una de sus áreas, así como hacer un seguimiento sobre su cumplimiento.
8. Elaborar y actualizar documentos de apoyo a los Asesores de Área y otros colaboradores de la CAP.
9. Diseñar instrumentos de evaluación de la CAP.
10. Establecer propuestas de mejora para el desarrollo de la CAP.
11. Elaborar un plan de difusión de la CAP y del Programa de Autoformación.

- Asesores/as de Áreas temáticas

Para desarrollar las funciones asignadas a esta figura se determinó un perfil profesional de experto en la materia propia de cada área, con experiencia y conocimiento de la Administración, usuario habitual de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, inclinación a la innovación y actitud proactiva en su ámbito profesional.

El Asesor de Área temática, figura fundamental para dotar de contenido y actividad nuestra Comunidad de Aprendizaje, realiza las siguientes funciones:

1. Colabora con el IAAP en la propuesta de actividades para la dinamización del área: creación de blogs, foros o grupos de trabajo especializados.
2. Propone a otros expertos para el desarrollo de proyectos concretos.
3. Coordina las diferentes actividades dentro del área.
4. Dinamiza y enriquece el área, aportando experiencias, actualizando normativa, publicando estudios y procedimientos, etc.
5. Cumplimenta y revisa la documentación de apoyo en el Programa de Autoformación (bienvenida del Asesor, descripción del curso, guía de autoformación, agenda y documentos de acreditación).
6. Aporta, también al Programa de Autoformación y, con periodicidad semanal, materiales complementarios para el aprendizaje: bibliografía artículos, enlaces, vídeos...
7. Atiende los foros del área con una periodicidad semanal.
8. Diseña y corrige pruebas para la certificación de equivalencia de los cursos de autoformación.
9. Elabora semestralmente una Memoria de funcionamiento del área, según modelo aportado por el IAAP.
10. Colabora en la evaluación del programa y en el rediseño de pautas de mejora.

- El Administrador de la CAP

Es una figura de índole técnica: administra perfiles, permisos y servicios en la herramienta, se asegura de su correcto funcionamiento y da soporte tecnológico en el funcionamiento de la CAP al resto de personal del Instituto.

6. Un año de vida de la CAP: algunos comentarios

Una de las cosas que merece la pena destacar respecto a nuestra joven Comunidad de Aprendizaje es que, ya en su primer año de vida, se ha convertido en una fuente de inspiración a la hora de proponer y diseñar nuevas metodologías de aprendizaje. Las herramientas de la web 2.0, por sus características, propician actividades basadas en la colaboración y hemos podido comprobar cómo los trabajadores participan de forma activa en su propio proceso de aprendizaje en cuanto se les brinda la oportunidad de hacerlo.

A continuación, mostramos algunos de los comentarios recogidos respecto a la participación en distintas actividades de la CAP durante el año 2011:

"La experiencia con esta modalidad de formación ha sido valorada positivamente por la mayor parte de los participantes, en mi opinión permite conocer la experiencia profesional y el conocimiento técnico de otros profesionales, participando de forma más activa y creando documentos que serán útiles tanto para el desarrollo de nuestro trabajo como para su difusión entre otros profesionales". (Coordinador de grupo de trabajo).

"Creo que en general la experiencia ha sido positiva, que los alumnos/as, no sólo han aprendido, sino que además se han divertido bastante en las sesiones, lo cual era uno de mis objetivos casi prioritario. Yo por mi parte me lo he pasado muy bien, no sólo en las sesiones, sino preparando las mismas. La experiencia ha sido estupenda y sólo me queda esperar poder repetirla el año que viene". (Tutora conversaciones on-line inglés).

"Mi valoración del grupo es simplemente excelente en todos los aspectos, tanto en la coordinación que has realizado, como en la dinámica del grupo y desde luego con la calidad humana de todas las personas participantes. He aprendido mucho y espero que haya podido aportar algo". (Participante grupo de trabajo).

"La tecnología 2.0 es la punta de lanza de un movimiento de renovación tecnológica, pero también social y educativa, pues los contextos y espacios en que se desarrollan los procesos formativos a princi-

pios del siglo XXI son diferentes a los conocidos con anterioridad. Adaptándose a estas nuevas realidades, el Instituto Adolfo Posada ha desarrollado una experiencia formativa pionera en el ámbito administrativo; una experiencia que aúna el trabajo cooperativo y la utilización de TICs y que ha propiciado en pocos meses actitudes muy positivas entre el personal de la Administración asturiana". (Experto colaborador en el área de comunicación).

"A pesar de que la participación no ha sido muy alta, la experiencia ha resultado muy interesante y enriquecedora. Los participantes han manifestado su interés por que la experiencia continúe en el futuro y su interés en seguir asistiendo..." (Tutora conversaciones on-line inglés).

"Ha sido sorprendente el grado de satisfacción alcanzado en el ámbito del grupo con los resultados y los trabajos realizados. La filosofía y la organización de los grupos de trabajo permite abrir un foro a los técnicos implicados en determinados temas para el aprendizaje por medio del intercambio de ideas, el debate de propuestas y la solución de problemas desde una perspectiva multidisciplinar muy enriquecedora y bastante novedosa en las formas de trabajar y formarse en el ámbito de la Administración". (Coordinador de grupo de trabajo).

La Comunidad de Aprendizaje, ya en su primer año de vida, se ha convertido en una fuente de inspiración a la hora de proponer y diseñar nuevas metodologías de aprendizaje



Imagen exterior del Instituto Asturiano de Administración Pública Adolfo Posada

sumario

1. Anuncio oficial del cierre de la National School of Government (NSG)
2. Reacciones al cierre de la NSG
3. Consecuencias del cierre en la formación de los funcionarios británicos
4. Consecuencias para el personal de la NSG tras su cierre
5. Conclusiones

Cierre de la National School of Government (NSG): reacciones y consecuencias en la formación del personal al servicio de la Administración Pública británica

Equipo de Redacción del Boletín de
Función Pública del INAP



National School of Government

La National School of Government fue inaugurada en el año 2005. Heredera del Civil Service College, que abrió sus puertas en junio de 1970 en Sunningdale Park (Ascot), y que, en 1999, formó parte del Centre for Management and Policy Studies, llevaba a cabo su actividad formativa en régimen residencial. Contaba, además, con otras dos sedes, en Londres (Belgrave Road), para los cursos que no incluían estancia, y en Edimburgo (Walker Street). Se constituyó como un departamento no ministerial hasta que, en abril de 2011, se integró en el Cabinet Office.

Como los mismos responsables de la institución indicaban en su sitio web “la NSG es la organización gubernamental del aprendizaje y el cambio para la gestión del servicio público”. Ofrecía cursos en un amplio abanico de programas: el desarrollo directivo, el liderazgo, la gobernanza y la estrategia, la gestión empresarial y financiera, la comunicación, la gestión de grupos de interés y de relaciones con los clientes,

El 31 de marzo de 2012, la National School of Government (NSG), una de las escuelas europeas de administración pública de mayor reconocimiento internacional, ha cesado sus actividades, en el marco de diversas reformas del sector público emprendidas por el gobierno británico. A lo largo de este artículo haremos un recorrido sobre la información que, al respecto, ha ido apareciendo durante el último año en diferentes medios: periódicos, información generada por la administración y diversos foros de debate sobre la administración británica.

la formulación de políticas y la planificación estratégica, la eficacia personal y el desarrollo profesional, formación para el Fast Stream (forma de acceso a la administración británica, que consiste en un programa de desarrollo acelerado que se realiza una vez que se ha superado el proceso de ingreso en el Senior Civil Service, la alta función pública británica: ver Boletín de Función Pública del INAP, nº 2, marzo de 2011, página 45) y muchos otros grupos profesionales. También ofertaba otros servicios como las soluciones de formación a medida, coaching y e-learning.

Anuncio oficial del cierre de la NSG

En octubre de 2011, el ministro del Cabinet Office, Francis Maude, realizaba el siguiente comunicado oficial:



“Hoy estoy aquí para comunicar que se van a dar los siguientes pasos en las reformas para conseguir que la formación en la administración pública sea más moderna, eficiente y eficaz.

Durante mucho tiempo hemos dependido de una formación residencial cara y basada en las clases presenciales, duplicando los esfuerzos entre los diversos departamentos. El nuevo Civil Service Learning [que va a ocuparse de la formación en la administración pública británica a partir de ahora] se centrará en métodos basados en la experiencia del trabajo desempeñado, incluirá e-learning e involucrará de forma directa a los directivos en el proceso de formación.

Las reformas en formación supondrán un ahorro de alrededor de 90 millones de libras cada año y, al mismo tiempo, mejorará la calidad y el impacto de la formación. Asimismo, creará una mayor flexibilidad a través de la externalización de buena parte de la formación con proveedores externos, inclusive pequeñas y medianas empresas.

Como parte de estas reformas, la National School of Government cerrará el 31 de marzo de 2012. Hasta ese momento, la escuela seguirá abierta al público y proporcionará una gama de productos que darán soporte al Civil Service Learning.

Los cambios consistirán en:

Asegurar que obtenemos la mejor oferta cuando adquirimos la formación, mediante la mejora de la contratación pública, alejándonos de las adquisiciones realizadas por cada departamento de forma aislada y mediante una mayor explotación de las economías de escala.

Asegurar la solidez en el desarrollo de las habilidades dentro del marco de la administración pública y permitir una mejor evaluación y control de la eficacia

de la formación y de la relación calidad-precio.

Asegurarse de que la formación en la administración pública se lleva a cabo de acuerdo con la práctica moderna de otras organizaciones, se aleja de la formación residencial y presencial en aulas, más costosa, y se centra más en el aprendizaje a través del trabajo y de la formación on-line.

Asegurarse de que, para el 1 de abril de 2012, todo el gasto del Gobierno relacionado con formación se canalice a través de un único operador, el Civil Service Learning (CSL)”.



Sup. Izqda: Anuncio oficial del cierre. Sobre estas líneas, sedes de la Escuela en Ascot y Edimburgo

Reacciones al cierre de la National School of Government

David Walker, colaborador del diario The Guardian, escribió un artículo en febrero de 2011 “[Déjà vu for civil service training](#)” en el que señalaba que la NSG nunca recibió el respaldo suficiente por parte del Cabinet Office y recuerda que, en el año 1995, ya fue considerada una institución que no se ajustaba a su

propósito de creación y que debería cerrarse. Sin embargo, el entonces secretario del Gabinete, Sir Robin Butler, presionó para que se mantuviese abierta, justificando que la escuela era necesaria para darle al Whitehall (calle del centro de Londres donde se encuentra gran parte de los edificios gubernamentales) una conciencia de colectivo. Esta es la pregunta que plantea David Walker: ¿quién articulará, a partir de ahora, la experiencia internacional y las mejores prácticas en el Reino Unido?

En marzo de 2011, Colin Talbot, Profesor de Gobierno y Administración Pública en la University of Manchester Business School y antiguo consejero en la Comisión especial del Tesoro (Whitehall Watch, [“Learning in Government—not: the decimation of knowledge”](#)), consideraba que la NSG no había llegado muy lejos, en lo que a investigación se refería. Uno de sus estudiantes hizo un estudio comparativo sobre las instituciones de este tipo en varios países y lo que se destacó, en relación con la NSG, fue la falta casi total de cualquier persona con un doctorado o la generación de cualquier estudio de investigación propio. Sin embargo, y de forma destacada, era un lugar donde, al menos, los funcionarios públicos entraban en contacto con la investigación y la experiencia, donde su personal de formación era bueno si uno quería reciclarse en sus programas.

En junio de 2011, la publicación digital Public Servant, dedicó su editorial al cierre de la NSG: (“Cost-cutting leads to “profound change” as civil service training centre closure confirmed”). Anunciaba que el 1 de abril de 2012 la NSG cesaría sus actividades, al mismo tiempo que su sede residencial de Sunningdale, cerca de Ascot, probablemente se cerraría. El relevo lo tomaría el departamento recientemente creado, el Civil Service Learning, cuyo Director, Jerry Arnott, explicó a esa publicación que el cierre de la escuela culminaba las aspiraciones de conseguir una formación más flexible y eficiente. El origen de todo ello sería, indudablemente, la situación fiscal. Había un gran número de duplicidades en los diversos departamentos de la administración y no se gestionaba la contratación con el objetivo de conseguir los mejores precios. En este mismo editorial, Martin Lodge, Profesor adjunto de Ciencia Política y Política Pública de la London School of Economics, muestra su temor de que la nueva propuesta no resuelva los problemas que han perseguido a la NSG desde su creación. En su opinión, existe una tensión entre el trabajo y la formación entre los funcionarios y la sensación de que sólo se participa en el aprendizaje si no se tiene nada mejor que hacer. Para él, nunca ha estado realmente claro para qué servía la escuela y la falta de comprensión por parte del gobierno de lo que los funcionarios deberían hacer es parte del problema. Sin embargo, duda de que un enfoque virtual para el aprendizaje mejore algo.

Pero las críticas al cierre de la escuela se han reflejado en otros foros, como los de los sindicatos o los blogs de personas que han pasado por la NSG.

El Sindicato PCS (Public and Commercial Services Union) publicaba en octubre de 2011 el artículo [“School closure threatens reputation of civil service”](#) (“Cierre de escuela amenaza la reputación de los funcionarios”), en el que, entre otras cosas, apuntaba a que el cierre de la National School of Government era innecesario y con poca visión de futuro, y podría dañar la credibilidad y la reputación de los funcionarios de las próximas décadas. El sindicato afirma que la NSG ha sido durante mucho tiempo el principal proveedor de formación de los funcionarios de todas las categorías profesionales, una piedra angular en el mantenimiento de los principios de un funcionariado independiente y profesional. Temen que el aumento de la externalización de servicios (outsourcing) y la reducción de la oferta formativa pongan en peligro esos principios. Asimismo, son muy escépticos respecto a que el giro hacia la mayor utilización del e-learning pueda ofrecer la calidad, complejidad y refinamiento necesarios para que los funcionarios públicos puedan llevar a cabo sus funciones en un entorno cada vez más cambiante. Concluyen con la idea de que esta decisión no es más que un ejercicio de recorte, cuyo objetivo es abaratar la formación, y que sólo puede ser una mala noticia para los funcionarios y para el funcionamiento de la administración.

Jon Worth, antiguo empleado de la NSG y profesor independiente, comentaba el pasado 23 de febrero de 2012 en su blog: [“Cuando la National School of Government cierra sus puertas, una pequeña pero importante parte del gobierno británico muere”](#) (www.jonworth.eu/as-national-school-of-government-closes-its-doors-so-a-small-but-important-part-of-uk-government-dies/). Se muestra crítico con el funcionamiento de la NSG: su papel nunca ha estado totalmente claro, el gobierno británico no le permitió llegar a tener la grandiosidad de la ENA francesa, mientras que los esfuerzos por hacer que fuera una organización con retorno de la inversión, que compitiera con otras compañías en el campo de la formación, nunca llegaron a alcanzar un éxito completo. Sin embargo, a pesar de todo, lamenta la pérdida de la NSG. Considera que, en el mundo del funcionariado moderno, con funciones ampliamente descentralizadas en departamentos individuales, los cursos de la NSG eran “como el adhesivo que mantenía todo unido”. Seguramente –continúa Jon Worth– es poco probable que el conocimiento y las aptitudes de los formadores de la NSG puedan continuar en el futuro en los cursos que se ofrezcan a través de proveedores privados.

Ken Cole, antiguo estudiante y lector visitante del antiguo Civil Service College, en su artículo [“Closing the National School of Government”](#), escrito en octubre de 2011, menciona tres cosas de las que no se ha oído hablar mucho respecto a la NSG:

- 1.- Los programas que ofrece son básicamente únicos: proporcionan valiosa formación sobre aspectos de la contratación pública del gobierno.
- 2.- La NSG provee de programas de formación para



organizaciones del sector privado y también para gobiernos extranjeros.

3.- La NSG obtiene beneficios comerciales (es decir, se paga a sí misma).

Ken Cole plantea sus dudas sobre si la única medida posible para adquirir nuevas habilidades es cerrar un sitio ineficaz y anticuado o si la realidad es que la NSG ocupa varios acres en una propiedad de las zonas más caras del condado de Surrey.

Consecuencias del cierre de la National School of Government en la formación de los funcionarios británicos

Como ya se ha mencionado anteriormente, las competencias de la NSG las asume el Civil Service Learning (CS Learning- Toda la información está disponible en www.civilservice.gov.uk/networks/hr/civil-service-learning). Este departamento se ha creado para proporcionar de forma centralizada el aprendizaje y perfeccionamiento de funcionarios. A través de su sitio web, www.civilservice.gov.uk/learning, se accede, para toda la oferta formativa genérica, a la plataforma de e-learning, se visualizan los recursos on-line y se realiza la inscripción en los cursos presenciales. Comenzó a estar operativa en abril del año 2011 y, desde abril de 2012, ofrece todos sus servicios.

¿En qué consiste la oferta genérica de aprendizaje y perfeccionamiento (Learning and Development, L&D) para funcionarios? Incluye toda la oferta formativa disponible para todos los funcionarios de la administración pública, independientemente del puesto que ocupen.

Se ha desarrollado un Currículum Común, trabajo realizado estrechamente con los departamentos de la administración, que cubre la formación genérica en las cinco áreas siguientes:

- Forma de actuación del Servicio Público (The Civil Service Way): fuente continua de referencia y conocimiento de las habilidades esenciales necesarias para trabajar en los servicios públicos.
- Liderazgo en la Administración pública (Leadership of the Civil Service): elaboración de las capacidades de liderazgo y maximización de la experiencia colectiva mediante "líderes formando a líderes".
- Desarrollo directivo (Management Development): desarrollo de las capacidades directivas –gente, procesos y recursos–.
- Habilidades esenciales (Core Skills): proporcionar una base sólida de habilidades profesionales necesarias en áreas de gobierno fundamentales: pensamiento estratégico, habilidades de comunicación y comerciales, gestión financiera, gestión de proyectos.
- Habilidades generales y específicas (Wider and Specialist Skills): asegurarse de que el personal adquiere unos estándares de conocimiento en ciertas áreas, por ejemplo, salud, seguridad, igualdad y diversidad.

De acuerdo con la información publicada en Public-Net en octubre de 2011 ("[National School for Government axed in move to privatisation](#)"), el nuevo departamento creado, el CS Learning, adquirirá la mayor parte de la formación que proporcionaba anteriormente la NSG a través de compañías del sector privado. También se encargará de la adquisición de la formación para otros departamentos de la administración, con la expectativa de disminuir los precios. Una auditoría realizada en el año 2009 mostraba que se ofrecían más de 250 cursos diferentes de directivos en los diversos departamentos de la administración, empleando para ello hasta 52 marcos distintos de contratación. Con la puesta en marcha del nuevo CS Learning se va a potenciar especialmente la oferta

de e-learning, que ya había experimentado un incremento del 76% en 2010-2011.

Consecuencias para el personal de la National School of Government tras su cierre

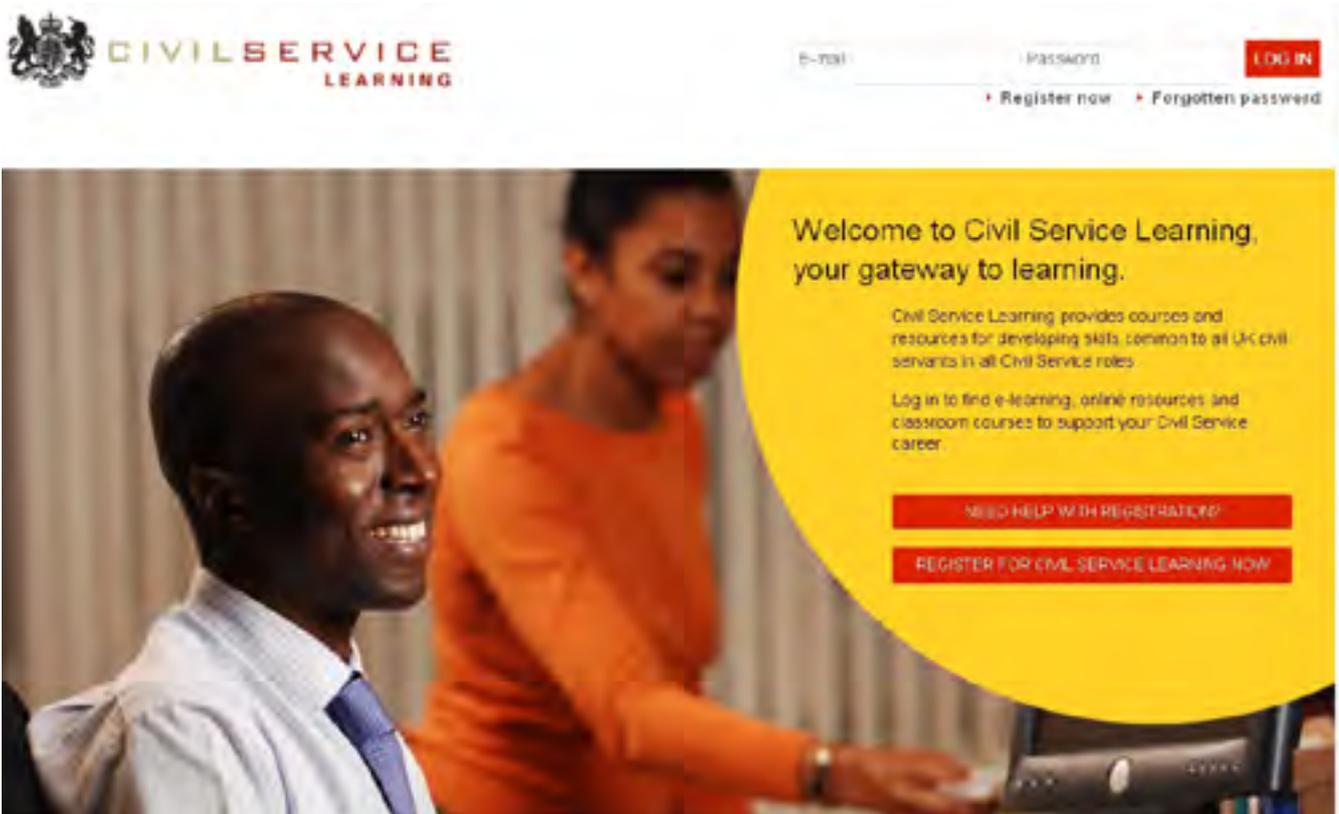
En lo que respecta a la situación del personal de la NSG tras el cierre, en diciembre de 2011 se planteó una cuestión a través de la Freedom of Information Act 2000 (derecho de petición de información sobre cuestiones públicas por parte de cualquier ciudadano británico) sobre cuál era el coste para el contribuyente (en material, tiempo del personal, etc.) de las actividades de traspaso del personal de la NSG a una compañía privada. La respuesta, dada en febrero de 2012, señala que cualquier actividad de este tipo se realizaba por parte de los empleados de la NSG de forma independiente y a título personal.

En esta misma línea, en la web They work for you, dentro de las iniciativas de transparencia del gobierno británico (www.theyworkforyou.com/wrans/?id=2011-10-26a.161.3) se planteó, en octu-

Conclusiones

Las consecuencias que el cierre de la National School of Government pueda tener en la administración pública británica son muy difíciles de determinar. Además de los cambios profundos en el enfoque de la formación, que son muy recientes para poder evaluar su posible impacto (potenciación del e-learning, centralización de su gestión, creación del Currículo Común), permanece la creencia generalizada de que la National School of Government no llegó nunca a alcanzar las expectativas que impulsaron su creación.

Sin embargo, su desaparición provoca un sentimiento general de que, a partir de este momento, desaparece un lugar común de la administración pública británica, un espacio donde, a pesar de sus posibles carencias, se podía entrar en contacto con personal de muy diversos departamentos e intercambiar experiencias enriquecedoras.



bre de 2011, tras el anuncio del cierre de la NSG, una pregunta en la Cámara de los Lores sobre cómo se va a reubicar a los funcionarios que trabajan en la NSG, si lo que se quiere es evitar duplicidades innecesarias. En la respuesta se menciona que las medidas que se van a emprender incluirán la prioridad de este personal a la hora de cubrir las vacantes que existan en el Cabinet Office, el acceso a otros puestos de trabajo en la administración pública de forma voluntaria y el contacto con otros departamentos del gobierno, especialmente con aquellos que estén en zonas próximas al área de Sunningdale Park.

En pag. anterior: Imagen de la web de la NSG para la petición de cursos hasta la fecha de cierre. Sobre estas líneas, imagen de la web del nuevo servicio.



Patio de la sede central del INAP, calle Atocha de Madrid

www.inap.es

De la Audiencia Nacional

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Infracción del principio de tipicidad por razones semánticas

Ginés Valera Escobar
Asesor jurídico-administrativo del Ayuntamiento de El Ejido
(Almería)

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL:
Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 18 de enero de 2012.
Ponente: Excmo. Sr. José María Gil Sáez

1. ANTECEDENTES DE HECHO

El recurso contencioso-administrativo, del que la sentencia dictada en apelación objeto de este comentario jurisprudencial dimana, se interpuso contra la Resolución del Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, de fecha 03/04/2009, por la que se acordó declarar a un funcionario del Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias como autor disciplinariamente responsable de una falta grave por “la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave” tipificada en el artículo 7.1.i) del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (RDFAE, en adelante) aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, imponiéndole la sanción de 9 meses de suspensión de funciones, fijada en el artículo 96.1.c) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por Ley

7/2007, de 12 de abril (1) y artículo 14.b), en relación con el 16, ambos del RDFAE. Turnado al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4, el procedimiento terminó por sentencia de 17/06/2011, cuya parte dispositiva falló desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la referida Resolución, confirmándola al entenderla ajustada al ordenamiento jurídico.

Notificada la sentencia, se interpuso por el demandante recurso de apelación, admitido en ambos efectos, y al que se opuso el Abogado del Estado, elevándose las actuaciones a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictando su Sección 5ª la sentencia en apelación que nos ocupa esta breve exégesis.

2. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

El apelante fundamenta su recurso con idénticas razones expuestas en la instancia, alegando falta de responsabilidad disciplinaria al estimar que no se han acreditado los hechos en los que se pretende imputar la infracción, realizando también alegaciones sobre la situación de baja médica en que se encontraba el recurrente cuando los hechos tuvieron lugar, la denegación de la práctica de determinadas pruebas en el expediente disciplinario y la ausencia de la existencia de una concreción de la imputación de los hechos a la exclusiva conducta del funcionario. En segundo término, alega incongruencia en la tipificación legal del hecho imputado, estimando que, en todo caso, el hecho, todo lo más, tendría encaje en la conducta de descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones, prevista como falta leve en el artículo 8.d) del RDFAE, siendo en consecuencia mínimo el perjuicio irrogado a la Administración Penitenciaria.

¹ Véase la Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

La cuestión planteada en el recurso es la de la calificación jurídica de los hechos imputados y acreditados. La acción realizada por el recurrente y que constituye el núcleo de tipo infractor [...] (es) conducta prohibida por las normas de régimen interno, aunque semánticamente no puede asimilarse a “falta de rendimiento”

3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

En primer término, el Tribunal estima que la relación de hechos probados que el Juez a quo establece como fundamento fáctico de su decisión es plenamente acorde a los elementos probatorios que constan en el expediente administrativo y en el proceso, y que la alegación de discrepancia carece de virtualidad alguna, por cuanto que no se acredita ningún error en la valoración de la prueba por el juzgador de instancia. En este sentido, la Sala de modo reiterado viene estableciendo que “en el ámbito de la segunda instancia, en cuanto que la misma implica la revisión de la fundamentación fáctica y jurídica efectuada por un órgano jurisdiccional de la pretensión procesal deducida por una parte, es preciso dejar sentado, como premisa rectora de reexamen de la cuestión debatida, que en la valoración de la prueba practicada en el curso del proceso debe primar el criterio objetivo e imparcial del Juzgador de Instancia sobre el juicio hermenéutico, subjetivo y parcial de la parte apelante, de modo que es necesario acreditar una equivocación clara y evidente en el juicio valorativo del órgano jurisdiccional para acoger este motivo de apelación, sin que sea suficiente una mera discordancia del juicio valorativo de la prueba practicada determinante de la decisión recurrida”. En consecuencia, desestima las alegaciones que sobre estos extremos contiene el recurso de apelación.

En segundo lugar, el apelante alega la infracción del principio de tipicidad, por estimar que los hechos enjuiciados no pueden ser subsumidos en el tipo infractor descrito. Ciertamente, la cuestión planteada en el recurso es la de la calificación jurídica de los hechos imputados y acreditados, es decir, si se integran en el tipo aplicado por la resolución recurrida o no, cuestión que resolvió la sentencia apelada manteniendo la correcta tipificación de los hechos enjuiciados en la infracción administrativa calificada por la Administración.

Respecto a estos alegatos, inicia a modo de pórtico el Tribunal su argumentación invocando reiterada doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Constitucional (citándose las sentencias del Tribunal Constitucional [SSTC, en adelante] 18/81, 77/83, 74/85, 29/89, 212/90, 145/93, 120/94 y 197/95) y diciendo

que constituye un postulado básico de la actividad sancionadora de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho, con las lógicas modulaciones, que “los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la CE [Constitución española] en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en las bases del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 CE”.

Añade que el máximo intérprete de la Constitución ha declarado también en SSTC 42/87, 219/89, 93/92 y 116/93 que “el principio de legalidad no somete al ordenamiento sancionador administrativo sólo a una reserva de ley, sino que conlleva igualmente una garantía de orden material y de alcance absoluto que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de manera que la norma punitiva aplicable permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa”. La garantía de determinación normativa con el principio de tipicidad impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora (SSTC 61/90, 306/94) de modo que, a falta de razonable subsunción o cuando los términos legales no son lo suficientemente precisos, se produce la infracción del principio de legalidad sancionadora establecido en el art. 25 CE (según el cual nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento) y el art. 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que consagra el principio de tipicidad con estas palabras “solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley” y que “únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones, que, en todo caso, estarán delimitadas por Ley” [STC de 08/07/96]).



Imagen de la entrada a la Audiencia Nacional, BFP.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado contra las interpretaciones extensivas de preceptos sancionadores, como ocurre, por ejemplo, en la STC 232/97, de 16 de diciembre, en la que textualmente se dice: “al respecto, conviene señalar que este Tribunal ha establecido en reiteradas ocasiones que la interdicción de interpretaciones analógicas y extensivas in malam partem integra, junto a la exigencia de la tipificación de los ilícitos y las sanciones mediante *lex praevia, scripta, carta et stricta*, el contenido del principio de legalidad penal y el del correspondiente derecho fundamental del art. 25.1 CE”.

Pues bien, en el caso en estudio, el tipo aplicado por la Administración es el artículo 7.1.i) del RDAE, que, como se dijo, declara falta grave “la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave”. Sobre este tipo infractor ya ha habido diversos pronunciamientos que la misma Sección trae a colación. Así, en sentencia de 08/06/2001 se explica que “la acepción «rendimiento» debe ser entendida como toda aquella violación de diligencia debida, y en principio, prolongada en el tiempo, salvo supuestos de gravedad suficiente. Falta de rendimiento que deberá apreciarse de acuerdo a parámetros de índole objetivo y conforme a los cuales se determinará el nivel de prestación normal y diligente del funcionario [...]”.

En este sentido, y con carácter general, afirma con la sentencia de la Audiencia Nacional –SAN, en adelante– (7ª) de 18/10/99 que la aplicación correspon-

diente a la falta de rendimiento exige una apreciación continuada de falta de laboriosidad, actitud y dedicación. En similar sentido, la SAN (6ª) de 20/05/99, que exige la concurrencia de las notas de habitualidad y reiteración en el incumplimiento de las obligaciones. De mantenerse que la conducta enjuiciada no puede ser subsumida en el tipo referente a la disminución continuada, los incumplimientos graves pero únicos del deber de diligencia por parte del funcionario, que supusieran una conducta por debajo de los parámetros objetivos de rendimiento, no podrían ser sancionados. Por ello, algunas sentencias de esta Sala (v. gr. SAN [7ª] de 15/11/99 y SAN [3ª] de 03/02/98) han sancionado como falta de rendimiento supuestos de infracción concreta del deber de diligencia, como el funcionario que se ausentó de su puesto de trabajo sin autorización estando de guardia y sin dar cuenta a sus superiores o supuesto similar.

También cita el Tribunal la sentencia de 05/05/1998, que señala “el tipo sancionador mencionado exige para su apreciación que, debido a un incumplimiento de las obligaciones que incumben al funcionario, o a su deficiente cumplimiento, se cause un perjuicio grave al servicio directamente derivado de tal falta de rendimiento que debe ponerse en relación, dada su falta de concreción, con la obtención del resultado adecuado, derivado del normal desarrollo de las precisas tareas que el funcionario ha de llevar a cabo, y que no constituyan una de las faltas previstas en otros apartados del propio art. 7. Desde tal con-

«El apelante [...] alega incongruencia en la tipificación legal del hecho imputado»

A falta de razonable subsunción o cuando los términos legales no son lo suficientemente precisos, se produce la infracción del principio de legalidad sancionadora establecido en el art. 25 CE

sideración, como ha recordado la sentencia de esta misma Sección de 29/01/98, la falta de rendimiento no se configura de manera unitaria, sino que al poder manifestarse de forma muy variada, que va desde la inhibición en el cumplimiento de las tareas hasta el cumplimiento ineficaz, descuidado o negligente pasando por el cumplimiento parcial, es susceptible de una graduación que tiene su reflejo en el RDAE, así en el art. 6.f) se sanciona como falta muy grave la notoria falta de rendimiento; en el art. 7.1.i) se sanciona como falta grave cuando la falta de rendimiento afecte al normal funcionamiento de los servicios y, por último, en el art. 8 se sancionan como falta leve el descuido o la negligencia en incumplimiento que no sean calificadas como muy graves o graves”.

En coherencia con el sentido literal de los términos que describen el tipo, continúa el Tribunal razonando que el Diccionario de la Real Academia define la palabra “rendimiento”, en sus dos primeras acepciones, como “producto o utilidad que rinde o da alguien o algo” y “proporción entre el producto o el resultado obtenido y los medios utilizados”. En la realidad física de los hechos enjuiciados, la acción realizada por el recurrente y que constituye el núcleo de tipo infractor viene determinada por la acción de entregar la llave de acceso a determinados despachos del centro penitenciario a internos y permitir su acceso a aquéllos, conducta prohibida por las normas de régimen interno, aunque semánticamente no puede asimilarse a “falta de rendimiento”, so pena de vulnerar el propio sentido de los términos utilizados por la norma jurídica para tipificar la infracción prevista en el art. 7.1.i) del RDAE.

Por lo que concluye el Tribunal afirmando que esta acción en sí misma considerada no puede integrar nunca un supuesto de “falta de rendimiento”, entendido como producto o utilidad, que caracteriza la esencia del término, salvo que se efectúe una interpretación tan extensiva que altere el contenido intrínseco de las palabras utilizadas por el legislador para determinar las conductas infractoras.

Razonamientos que suma para estimar el recurso de apelación formulado contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº. 4, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado; revocar la sentencia y anular la Resolución del órgano sancionador por ser contraria a Derecho, dejando sin efecto la sanción imputada al recurrente.

4. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

Sin entrar a valorar si la conducta cuestionada exige o no reproche, merece juicio favorable que el Tribunal declare la vulneración del principio de tipicidad en que incurre el acto administrativo objeto del recurso de apelación al pretender incardinar la acción realizada por el funcionario en el tipo infractor fijado, pues, del sentido propio de las palabras que integran el tipo (en cuanto a la acepción del término “rendimiento”), queda fuera de su ámbito regulador, y su subsunción jurídica únicamente sería admisible forzando una interpretación extensiva o analógica del concepto definido por la norma típica, que va más allá del carácter limitativo que exige la interpretación y aplicación de los tipos de infracción en el ámbito del Derecho sancionador, aunque sea administrativo.

Sin que sea obstáculo que la Sala haya asimilado en alguna ocasión la falta de rendimiento del tipo infractor a supuestos de grave falta de diligencia de una sola vez, puesto que la característica de esta falta grave se residencia más en conductas de omisión que en conductas, como la enjuiciada, que se caracterizan por una acción directa, predeterminada y activa a violar una norma de régimen interior y que en ningún caso puede ser asimilada a “falta de rendimiento” en la actividad laboral del funcionario sancionado.

NOTICIAS NORMATIVAS

Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento

Real Decreto 453/2012, de 5 de marzo por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia

Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa

Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior

Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo

Estado

Entre las novedades más importantes que introduce este Real Decreto se encuentra la disminución del número de subdirecciones generales en el área de arquitectura y vivienda, refundiendo las cuatro que existían anteriormente a sólo dos. Asimismo, se suprimen dos subdirecciones generales de la extinta Dirección General de Relaciones Institucionales. BOE 6 de marzo de 2012, núm. 56, Pág. 18817. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/03/06/> [Ir a norma](#)

En la nueva estructura departamental cabe citar la supresión de la D. G. de Modernización de la Administración de Justicia y se definen las funciones de la D. G. de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, entre otras novedades. BOE 6 marzo 2012, núm. 56, pág. 18842. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/03/06/> [Ir a norma](#)

Este Real Decreto continúa con el proceso de optimización de la organización para todos los ministerios y da cumplimiento a lo establecido en la D. F. segunda del R.D. 1887/2011, de 30 de diciembre, completando la estructura básica del Departamento. BOE 6 marzo 2012, núm. 56, pág. 18859. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/03/06/> [Ir a norma](#)

Se introducen reformas derivadas de la experiencia y de la necesidad de realizar ajustes para mayor eficacia del Ministerio. Entre las novedades destaca la creación de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, con el objeto de dotar al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil de un mando propio, sin perjuicio de las tareas de coordinación. BOE 18 febrero 2012, núm. 42, pág. 14527. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/18/> [Ir a norma](#)

La nueva estructura orgánica busca mayor eficacia en el desarrollo de las políticas públicas en materia de industria, energía y minas y telecomunicaciones y Sociedad de la Información, sectores claves de competitividad. También, agilidad y eficacia de la política turística, para la mejora de nuestra imagen como país. Además, una colaboración fácil con los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas. Igualmente, promover más comunicación fluida con las empresas y agentes de distintos sectores. BOE 11 febrero 2012, núm. 36, pág. 12586;rect. BOE 28 febrero 2012, núm. 50, pág. 17121. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/11/> [Ir a norma](#)

Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Resolución de 12 de marzo de 2012, de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, de convocatoria de ayudas a mayores y a otros colectivos específicos durante el año 2012

Asturias

Decreto 6/2012, de 16 de febrero, por el que se regula el acceso a la función pública de la Administración del Principado de Asturias y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad

Decreto 15/2012, de 8 de marzo por el que se regula la organización del Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada"

Baleares

Orden de 6 de marzo 2012 por la que se crea el fichero que contiene datos de carácter personal denominado "Fichero de funcionarios con habilitación de carácter estatal" de la Consejería de Administraciones Públicas

La estructura se ajusta, desde el punto de vista organizativo, a las políticas comunitarias agraria y pesquera, así como a las alimentarias. Hay una disminución significativa de unidades con nivel orgánico de dirección general y subdirección general que afecta también a los organismos públicos adscritos. Así, se suprime el O.A. Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM), al encomendarse sus funciones al O. A. Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y a la S. G. de Agricultura y Alimentación, dentro de la tendencia de simplificación administrativa, entre otras actuaciones. BOE 18 febrero 2012, núm. 42, pág. 14554; rect. BOE 9 marzo 2012, núm. 59, pág. 22073. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/18/> [Ir a norma](#)

Se convoca la concesión de ayudas de atención social a mayores y a otros colectivos específicos durante el año 2012. En el texto se recogen normas comunes de general aplicación a todos los programas, sin perjuicio de las específicas de cada modalidad de ayuda. Las solicitudes pueden presentarse hasta el 29 de diciembre de 2012. BOE 29 de marzo de 2012, Núm. 76. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/03/29/> [Ir a norma](#)

Comunidades autónomas

La norma fija medidas para promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, la provisión de puestos de trabajo y a la formación continua en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias. Se considera persona con discapacidad a aquellas a quienes tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

El decreto es de aplicación a todos los procesos selectivos que se celebren para el ingreso en los Cuerpos y Escalas en que se ordena la Función Pública de Principado, así como para el personal laboral y todos los organismos y entidades de derecho público vinculadas. Igualmente, se aplicará respecto a las entidades locales.

El texto sigue la inspiración de los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación, accesibilidad universal y compensación de desventajas, y en todo caso en los que, con carácter básico, rigen el acceso al empleo público. BO. Del Principado de Asturias 23 febrero 2012, núm. 44. <http://www.asturias.es> [Ir a norma](#)

El nuevo decreto regulador del Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada" evita la dispersión normativa de las sucesivas modificaciones de la norma de creación del instituto en 1990. Conserva su naturaleza de órgano desconcentrado y se mantienen inalteradas las competencias del Instituto. <http://www.asturias.es> [Ir a norma](#)

Se crea el fichero que contiene datos de carácter personal denominado "Fichero de funcionarios con habilitación de carácter estatal". Asimismo, mediante la disposición final primera, también se procede a la modificación puntual de los ficheros "Fichero de nombramiento de notarios y registradores" para adaptarlos a los cambios de las competencias y de la estructura orgánica básica de las consejerías en la actualidad. http://www.caib.es/boib/interior.do?lang=es&p_numero=2012042 [Ir a norma](#)

Instrucción 1/2012, de 28 de febrero, por la que se fijan los criterios para confeccionar las órdenes de funciones de los puestos de trabajo del personal funcionario

Castilla-La Mancha

Orden de 12 de marzo 2012 de modificación de horarios del personal funcionario

Murcia

Resolución de 7 de marzo 2012 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se establece la jornada de trabajo ordinaria

El objetivo es regular y homogeneizar el contenido de las órdenes de funciones que dicten todas las consejerías a los funcionarios. Responde a la necesidad de actualizar los criterios comunes para todas las consejerías a los efectos de coordinar y homogeneizar, en la medida de lo posible, la elaboración de las órdenes de funciones que redacte cada consejería. Se busca unificar criterios interpretativos con el fin de conseguir una actuación homogénea en materia de personal. BO. Illes Balears 8 marzo 2012, núm. 36, pág. 37. <http://www.caib.es/boib/index.es.jsp> [Ir a norma](#)

Se modifica la Orden de septiembre de 2009 sobre horarios de trabajo y vacaciones del personal funcionario, con medidas como el aumento de la jornada semanal de treinta y cinco a treinta y siete horas y media, la justificación de las ausencias o la consideración como tiempo de trabajo efectivo del tiempo dedicado a la formación. También se modifica el régimen de disfrute de las vacaciones en los casos en que éstas coincidan con una incapacidad temporal. D.O. Castilla-La Mancha 13 marzo 2012, núm. 53. pág. 9313. <http://docm.jccm.es/portaldocm/cambiarBoletin.do?fecha=20120313> [Ir a norma](#)

El Acuerdo establece que el personal al servicio de la Administración regional pasará a tener una jornada ordinaria de trabajo semanal de 37 horas y 30 minutos para el personal con dedicación normal y de 40 horas para quien ocupe puestos de trabajo con especial dedicación. Esta jornada de trabajo se implanta con efectos del día 12 de marzo de 2012. BO. Región de Murcia 10 marzo 2012, núm. 59, pág. 11198. http://www.borm.es/borm/vista/busqueda/ver_sumario.jsf [Ir a norma](#)

BFP



Nuevo Director del INAP

El pasado 13 de marzo, Manuel Arenilla Sáez se incorporó al INAP como Director del organismo, sustituyendo a Ángel Manuel Moreno Molina, quien desempeñó estas funciones desde mediados de septiembre de 2010.

El nuevo Director del Instituto, Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, es Administrador Civil del Estado —actualmente en excedencia—, y Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos.

Novedades de Formación

Actividades programadas

El Boletín Oficial del Estado del pasado 3 de abril recogió varias resoluciones del INAP por las que se convocan diversas actividades formativas dirigidas a los empleados públicos.

En concreto son:

- 21 cursos, en las materias de habilidades directivas, dirección y gestión pública y Unión Europea, para personal directivo y predirectivo.
- 16 cursos para la realización de funciones de gestión, apoyo administrativo y auxiliares.
- 32 cursos en materia de administración electrónica para empleados públicos con o sin perfil tecnológico.
- 14 curso de idiomas (inglés y francés).

El plazo de inscripción de estos cursos —que se reparten entre los que se impartirán de manera presencial en las sedes del Instituto y los que se realizarán en la modalidad on-line— puede cumplimentarse hasta el día 18 de este mes.

Además, se ha convocado la segunda edición del Curso Superior en Gestión de la Innovación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que aspira a convertirse en un referente dentro del ámbito de la formación pública directiva en la materia. Su plazo de inscripción está abierto hasta el día 23 de abril.

Más información en: www.inap.es

Selección de personal

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

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

Así, en el proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, se celebró el segundo ejercicio (idiomas) de las pruebas selectivas, tras el que, el martes 10 de abril, tuvo lugar el comienzo del tercero (exposición oral de cuatro temas del programa).

Por lo que se refiere al proceso selectivo para el ingreso libre y el acceso por promoción interna al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, se están

desarrollando las lecturas del tercer ejercicio de la fase de oposición de este proceso selectivo cuya finalización está prevista para el martes 17 de abril.

En el caso de los procesos selectivos gestionados directamente por la Comisión Permanente de Selección (CPS), a lo largo de febrero y marzo se han publicado en la página web del INAP (www.inap.es) las resoluciones con los candidatos que han superado la fase de oposición de los procesos selectivos para el ingreso libre en los Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado y de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado y las fases de concurso y de oposición de los procesos selectivos para el acceso por promoción interna a los Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado, de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado, General Administrativo de la Administración del Estado y General Auxiliar de la Administración del Estado.

Publicaciones, Estudios y Documentación



La exposición permanente del INAP

Recientemente se ha incorporado a la página web de este Instituto una selección representativa de los contenidos de la exposición permanente sobre obras bibliográficas de los siglos XVI a XVIII y mobiliario histórico que el INAP acoge en su centro de la calle Atocha, 106 (Madrid).

Puede consultar esta selección en la dirección web <http://www.inap.es/web/guest/exposicion-permanente> y visitar la exposición en la sede principal del Instituto en el siguiente horario: de 09:00 a 18:00 horas, de lunes a jueves; y de 09:00 a 14:00 horas, los viernes.



Foto Sup: expositores de impresos de los siglos XVII y XVIII, además de otros manuscritos del fondo bibliográfico del INAP. Junto a estas líneas, muebles antiguos del patrimonio del INAP y reproducción de Fuero Real de España, texto impreso.



ACTIVIDADES DEL INAP

BIBLIOTECA DEL INAP

Relación de las últimas incorporaciones al catálogo general

FUNCIÓN PÚBLICA

MONOGRAFÍAS

MIGUEL MOLINA, MARÍA DEL ROSARIO, HERRERO BLASCO, AURELIO y BAÑÓN GOMIS, ALEXIS JACOBO. *Teoría de las organizaciones para la administración pública*. Valencia: Universidad Politécnica, 2011.

ARTÍCULOS

“BUILDING new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms: the case of Mozambique”. En: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 4, p. 723-748.

CAUDEN, JOËL. “Faut-il instaurer une discrimination positive en faveur des femmes dans la fonction publique?”. En: *Les Cahiers de la Fonction Publique*, no. 309, p. 28-29.

GERVASONI, STÉPHANE. “Le tribunal de la fonction publique de l’Union européenne : cinq ans de jurisprudence”. En: *Cahiers de Droit Europeen*, año, no. 731, p. 5-6.

RECIO SÁEZ DE GUINOVA, JOSÉ MARÍA. “Nuevas perspectivas en los sistemas comparados de carrera funcional”. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, no. 38, p. 293-334.

VANDERSANDEN, GEORGES. “Le contentieux de la fonction publique de l’Union Européenne: décision judiciaire ou règlement amiable?”. En: *Cahiers de Droit Europeen*, año, XLVI, no. 5-6, p. 569-585.

REFORMA ADMINISTRATIVA

ARTÍCULOS

ARGENTO, DANIELA. “Water sector reform in Italy and in the Netherlands: ambitious change with an uncertain outcome versus consensus-seeking moderate change”. En: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 4, p. 790-809.

BOURGAULT, JACQUES. “Canada’s Senior Public Service and the Typology of Bargains: from the Hierarchy of Senior Civil Servants to A Community of “Controlled” Entrepreneurs”. En: *Public Policy and Administration*, vol. 26, no.2, p. 253-275.

DORPE, KAROLIEN VAN. “The Public Service Bargain in the United Kingdom: The Whitehall Model in Decline?”. En: *Public Policy and Administration*, vol.26, no.2, p. 233-252.

HAAQUE, M. SHAMSUL. “Rethinking development administration and remembering Fred W. Riggs”. En: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 4, p. 767-773.

POLLITT, CHRISTOPHER. “Riggs on comparative public administration: looking back half a century”. En: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 4, p. 761-766.

RIGGS, FRED V. “Trends in the comparative study of public administration”. En: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 4, p. 750-760.

UYTENDAELE, MARC. “Chronique d’une législature maudite: Réflexions sur l’instabilité politique de la Belgique”. En: *Pouvoirs: Revue Française D’études Constitutionnelles et Politiques*, no. 136, p. 51-69.

VISSCHER, CHRISTIAN DE. “The changing Public Service Bargain in the federal administration in Belgium”. En: *Public Policy and Administration*, vol.26, no.2, p. 167-188.

GESTIÓN ADMINISTRATIVA

ARTÍCULOS

HANSEN, MORTEN BALLE. “The Public Service Bargains of Danish Permanent Secretaries”. En: *Public Policy and Administration*, vol. 26, no.2, p. 189-208.

VILLALBA PÉREZ, FRANCISCA. “Nuevo marco jurídico para la gestión pública local”. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública* [Monográfico XII: El impac-

Biblioteca



INAP
INFORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El presente es un manual de la ley de la función pública del INAP, que contiene información sobre el proceso de selección y el desarrollo de la carrera.

INAP
Venta de publicaciones
Solo en el punto de pago mediante Tarjeta Bancaria

El INAP ofrece un servicio de venta de publicaciones a través de un punto de pago mediante tarjeta bancaria.



to de la directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo], p. 159-206.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

MONOGRAFÍAS

DÍAZ Y DÍAZ, MARÍA CRUZ. *El empleo público ante el procedimiento administrativo: deberes y obligaciones de buena administración*. Las Rozas (Madrid): La Ley, 2011.

LINDE PANIAGUA, ENRIQUE. *Procedimientos, actos y recursos administrativos: cuestiones prácticas*. 5ª ed. Majadahonda (Madrid): Colex, 2011.

ARTÍCULOS

IZU, MIGUEL JOSÉ. "Las causas de abstención y recusación y el procedimiento administrativo común". En: *Revista Jurídica de Navarra*, no. 49, p. 215-242.

MEUWESE, ANNE. "Towards a European Administrative Procedure Act". En: *Review of European Administrative Law*, vol. 2, no. 2, p. 3-35.

RAZQUIN LIZARRAGA, JOSÉ ANTONIO. "El impacto de la Directiva de Servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación". En: *Revista Jurídica de Navarra*, no. 49, p. 85-136.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

MONOGRAFÍAS

GÁLLEGO HIGUERAS, GONZALO F. (Compi.). *Código de derecho informático y de las nuevas tecnologías*. 2ª ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Civitas, 2010.

MARSDEN, CHRISTOPHER T. *Internet co-regulation: European law, regulatory governance and legitimacy in cyberspace*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2011.

ARTÍCULOS

CIERCO SEIRA, CÉSAR. "La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras". En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, no. 38, p.

LOTTINI, MICAELA. "Correct Application of EU Law by National Public Administrations and Effective Individual Protection: the SOLVIT Network". En: *Review of European Administrative Law*, vol. 3, no. 2, p. 5-26.

POLLITT, CHRISTOPHER. "Mainstreaming Technological Change in the Study of Public Management". En: *Public Policy and Administration*, vol.26, no.4, p. 377-397.

RIVERO ORTEGA, RICARDO. "Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios". En: *Revista Catalana de Dret Public*, no. 42, p. 115-138.

SANDULLI, MARÍA ALEXANDRA. "La semplificazione delle procedure amministrative a seguito della attuazione in Italia della direttiva Bolkestein". En: *Revista Aragonesa de Administración Pública [Monográfico XII: El impacto de la directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo]*, p. 47-80.

TENNAAS HOLMEN, ANN KARIN. "Governance Networks in City-regions: In the Spirit of Democratic Accountability?". En: *Public Policy and Administration*, vol.26, no.4, p. 399-418.

ADMINISTRACIÓN LOCAL

MONOGRAFÍAS

AGUADO FERNÁNDEZ, M^a DOLORES [ET AL]. *Todo haciendas locales 2012*. Valencia: CISS, 2012.

CHICO DE LA CÁMARA, PABLO Y GALÁN RUIZ, JAVIER (Dir.). *Las tasas locales*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas, 2011.

MORENO, ÁNGEL MANUEL (Ed.). *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

LOUGHLIN, FRANK HENDRIKS y LIDSTRÖM, ANDERS (Ed.). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2011.

SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, LUIS. *Ciudadanía participativa y administración municipal*. Madrid: Civitas, 2011.

ARTÍCULOS

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, FERNANDO. "Déficit y deuda de las entidades locales". En: *Revista de Estudios Locales*, no. 140, p. 36-52.

BARNETT, NEIL. "Local Government at the Nexus?". En: *Local Government Studies*, vol.37, no.3, p. 275-290.

CHISHOLM, MICHAEL. "Dishonest Government: Local Government Reorganisation, England 2006-2010".



Local Government Studies, vol.37, no.1, p. 19-41.

EBINGER, FALK. "The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England". En: *Local Government Studies*, vol.37, no.5, p. 553-575.

GRACIA RETORTILLO, RICARD. "El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania". En: *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, no. 11, p.83-141.

GUGLIELMI, GILLES J. "La société publique locale, un nouvel outil de gestion des services publics locaux". En: *Revue du Droit Public*, no. 3, p. 717-752.

HERRERO ALCALDE, ANA. "La reforma de la financiación autonómica de 2009". En: *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, no. 11, p. 169-205.

HLEPAS, NIKOLAOS KOMNINOS. "Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment". En: *Local Government Studies*, vol. 37, no. 5, p. 517-532.

KUHLMANN, SABINE. "The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda". En: *Local Government Studies*, vol. 37, no. 5, p. 479-494.

MARTÍN I ALONSO, GERARD. "De nou sobre la distribució de competències en matèria d'energies reno-

vables: aspectes generals i àmbits problemàtics". En: *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, no. 11, p. 294-351.

ORTIZ MALLOL, JOSÉ. "Una reforma del sector público de la Administración Andaluza: la vuelta al Derecho Administrativo y la reducción del gasto público como principios inspiradores". En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, no. 79, p. 257-288.

PARK, JUNG JIN. "Single Outcome Agreements and Partnership Working in Scottish Local Government-Year One". En: *Local Government Studies*, vol. 37, no. 1, p. 57-76.

STANNARD, TOM. "A 'Fruitless Obsession with Accuracy': The Uses of Sensemaking in Public Sector Performance Management". En: *Local Government Studies*, vol. 37, no. 3, p. 335-353.

TAJADURA TEJADA, JAVIER. "Los convenios de cooperación entre comunidades autónomas: marco normativo y propuestas de reforma". En: *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, no. 11, p. 206-254.

TENNAAS HOLMEN, ANN KARIN. "Governance Networks in City-regions: In the Spirit of Democratic Accountability?". En: *Public Policy and Administration*, vol.26, no.4, p. 399-418.

VILLALBA PÉREZ, FRANCISCA. "Nuevo marco jurídico para la gestión pública local". En: *Revista Aragonesa*

de *Administración Pública* [Monográfico XII: El impacto de la directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo], p. 159-206.

REFORMA JUDICIAL

MONOGRAFÍAS

SHETREET, SHIMON Y FORSYTH, CHRISTOPHER (Ed.). *The culture of judicial independence: conceptual foundations and practical challenges*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

ARTÍCULOS

HARTEN, HERMAN VAN. "National Judicial Autonomy : the example of National European Law Precedents in the Dutch case-law on the free movement of services and the freedom of establishment". En: *Review of European Administrative Law*, vol. 2, no. 2, p. 135-153.

REICHEL, JANE. "Judicial Control in a Globalised Legal Order . A One Way Track An Analysis of the Case C-263/08 Djurgarden-Lilla Värtan". En: *Review of European Administrative Law*, vol. 3, no. 2, p. 69-87.

SALAMERO TEIXIDO, LAURA. "La autorización judicial de entrada como requisito de las inspecciones acordadas por la Comisión Nacional de la Competencia". En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, no. 151, p. 651-675.

HISTORIA

MONOGRAFÍAS

GROSSI, PAOLO. *El novecientos jurídico: un siglo posmoderno*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

MENDIZABAL ALLENDE, RAFAEL DE. *El Tribunal de Cuentas desde la Restauración a la Republica*. Las Rozas (Madrid): La Ley, 2011.

ARTÍCULOS

NÚÑEZ RIVERO, CAYETANO. "La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1873)". En: *Revista de Derecho UNED*, no. 7, p. 489-523.

INAP

Boletín de Función Pública



Número 8, abril de 2012