

# BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA del **INAP**



## DESTACAMOS EN ESTE NÚMERO:

- EL RETO DE LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL  
*POR J. JAVIER CUENCA CERVERA, UNIVERSIDAD DE VALENCIA*
- EL PLAN DE EXPERIENCIAS PILOTO EN EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA A.G.E.  
*POR PABLO GONZÁLEZ E ICÍAR PÉREZ-BAROJA, D.G. DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*
- PREMIOS EPSA 2011: INNOVACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL SECTOR PÚBLICO  
*ENTREVISTA A ANDONI ALDEKOA, AYUNTAMIENTO DE BILBAO*

Número 6, DICIEMBRE DE 2011



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO  
PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOLETÍN  
DE FUNCIÓN PÚBLICA  
del **INAP**

**PUBLICA:**

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

**REDACCIÓN:**

**DIRECTOR:**

ÁNGEL MANUEL MORENO MOLINA

**JEFE DE PROYECTO:**

CARLOS ADIEGO SAMPER

**EQUIPO DE REDACCIÓN:**

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

**DISEÑO GRÁFICO:**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES, ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN DEL INAP

FECHA DE PUBLICACIÓN: 5 DE DICIEMBRE DE 2011

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ([www.inap.es](http://www.inap.es))  
Atocha, 106, 28012 Madrid

Háganos llegar sus comentarios y sugerencias a [boletin@inap.es](mailto:boletin@inap.es)

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

# Presentación del *Boletín*, por el Director del INAP

---

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

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

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

*Angel Manuel Moreno Molina*

# ÍNDICE

---

1.	<i>ARTÍCULO DE FONDO</i>	5
	El Empleo Público Local: el reto de la profesionalización ante un nuevo contexto	5
	J. Javier Cuenca Cervera, Director de RR.HH. del Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia y Profesor de Ciencia Política, Universidad de Valencia	
2.	<i>NOTICIAS NORMATIVAS</i>	15
	2.1. <i>Legislación estatal</i>	15
	2.2. <i>Legislación autonómica</i>	15
3.	<i>CRÓNICA DE LOS TRIBUNALES</i>	18
	3.1. <i>Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)</i>	
	Las diferencias retributivas entre los funcionarios y el personal laboral al servicio de la Adminis- tración Pública	18
	Estefanía Rodríguez Santos Profesora de Derecho del Trabajo.Univ. Pablo de Olavide, Sevilla	
	3.2. <i>De la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo)</i>	24
	El abandono del servicio y su sanción en la Administración Pública	
	Jesús Rodrigo Lavilla Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional	
	3.3. <i>Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>	29
	La aplicación del principio de no discriminación entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos en la promoción profesional	
	Por Alejandro Corral Sastre Profesor de Derecho Administrativo, Universidad CEU San Pablo de Madrid	

# ÍNDICE

---

<b>4.</b>	<b>PANORAMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA</b>	<b>37</b>
	<i>4.1. EXPERIENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS</i>	
	<i>4.1.1. Los ajustes en materia de personal en las Administraciones Públicas Por Remedios Roqueta Buj, Universidad de Valencia</i>	<b>37</b>
	<i>4.1.2. Informe AEVAL 2011: La administración pública a juicio de los ciudadanos</i>	<b>49</b>
	<i>4.1.3. Plan de experiencias piloto en evaluación del desempeño en la A.G.E. Por Pablo González e Icíar Pérez-Baroja Verde, Dirección General de Función Pública</i>	<b>55</b>
	<i>4.2. EXPERIENCIAS DEL EXTRANJERO</i>	
	<i>4.2.1. Unión Europea. Premios EPSA 2011: innovación y buenas prácticas en el sector público europeo. Entrevista a Andoni Aldekoa, Ayuntamiento de Bilbao.</i>	<b>63</b>
	<i>4.2.2. Iberoamérica. XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Asunción (Paraguay)</i>	<b>69</b>
<b>5.</b>	<b>LA CONSULTA DEL MES</b>	<b>73</b>
	<i>5. Consulta del mes</i>	
	<i>El permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave previsto en el E.B.E.P.</i>	
<b>6.</b>	<b>NOTICIAS DEL INAP</b>	<b>77</b>
	<i>Actividades formativas</i>	<b>84</b>
	<i>Selección de personal</i>	<b>85</b>
	<i>Actividades de cooperación internacional</i>	<b>86</b>
	<i>Publicaciones y estudios</i>	<b>88</b>
	<i>Listado de autores que publicaron en 2011</i>	<b>90</b>

# Destacamos en este número

---

Iniciamos este número con un interesante artículo de Javier Cuenca sobre la situación del empleo público en las entidades locales, el impacto de la crisis y la necesidad de profesionalizar este sector de la función pública. En Panorama, Remedios Roquetas analiza, desde una perspectiva jurídica, los ajustes de personal que se están produciendo ya en el ámbito local.

Siguiendo con los trabajos dedicados a la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, presentamos un artículo de Iciar Pérez-Baroja y Pablo González sobre las experiencias piloto de implantación que se están llevando a cabo en la AGE, y en las que están ya implicados más de 2.000 empleados públicos.

En los dos últimos meses se han producido numerosos eventos de interés para la función pública, de los que damos cumplida cuenta en este número 6 del Boletín. Entre ellos queremos destacar el XVI Congreso Internacional del CLAD, celebrado en Asunción, Paraguay, y que dedicó sus sesiones a la reforma del Estado y de la Función Pública, y la concesión del premio EPSA de este año en el área de “Prestación inteligente de servicios públicos en un entorno económico desfavorable” al Ayuntamiento de Bilbao por su proyecto “Gestión política basada en el rigor económico y en presupuestos estratégicos”.

Por último, el INAP quiere agradecer al Grupo de Investigación para el estudio del Empleo Público el intenso trabajo realizado a lo largo de los dos últimos años, que ahora finaliza y del que damos a conocer el documento elaborado como conclusión de este esfuerzo, “Retos estratégicos del empleo público en España”.

# 1. Artículo de portada

J. Javier Cuenca Cervera Director de Recursos Humanos del Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia  
Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia

## El Empleo Público Local: el reto de la profesionalización ante un nuevo contexto

### Sumario

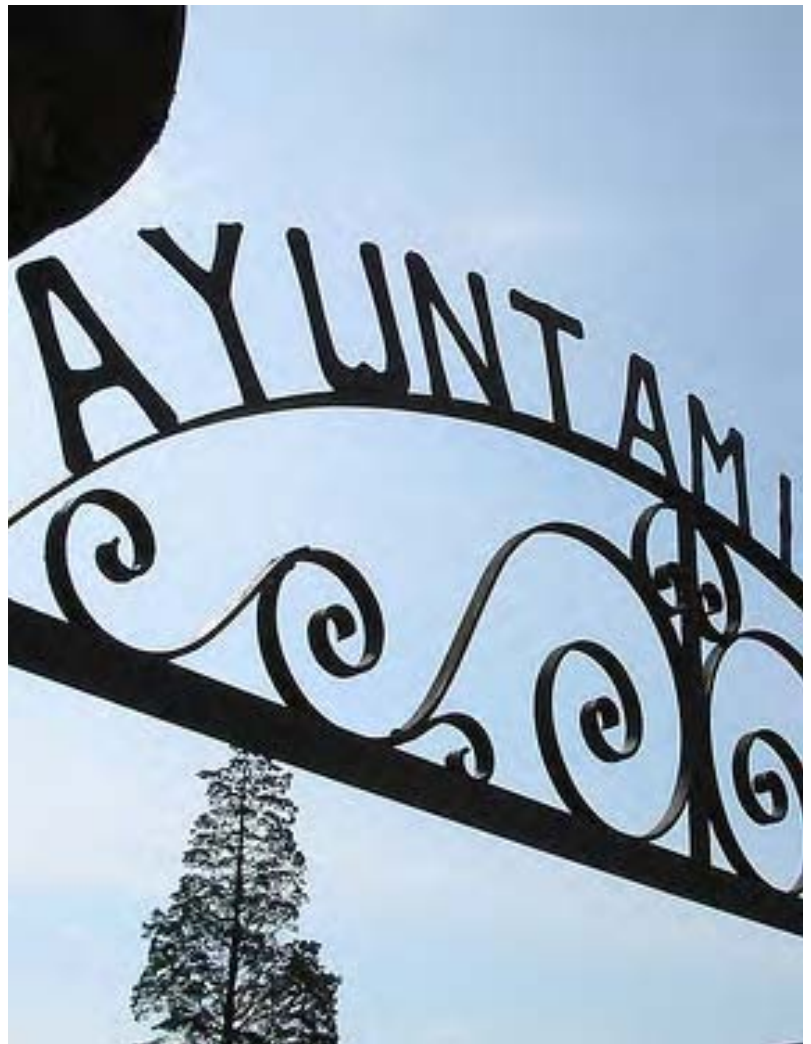
1. INTRODUCCIÓN
2. LA LABORALIZACIÓN DEL MODELO
3. EL ARRAIGO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
4. LA INAPLICACIÓN DEL SISTEMA DE PUESTOS DE TRABAJO
5. CONSECUENCIAS: UNA DÉBIL PROFESIONALIZACIÓN
6. PERSPECTIVAS: POLÍTICAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

#### 1. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales españoles desempeñan actualmente un papel destacado en el Estado del Bienestar. No sin dificultades, más de treinta años después de que la democracia entrara en los ayuntamientos (FEMP, 2009) el nivel político-administrativo más modesto resulta determinante en el acontecer diario de la ciudadanía. Las políticas públicas que despliegan nuestras ciudades en ámbitos como el territorial, el social, el cultural o de la seguridad, por citar algunos, son el cimiento sobre el que se articula la calidad de vida. Esta constatación justificaría per se la atención al elemento humano que interviene en las políticas públicas urbanas. La política de personal, junto a la económico-presupuestaria, constituye uno de los ejes mediales de los que se valen los gobiernos de proximidad de nuestro país para implantar sus programas y servicios públicos.

El objeto de este artículo es proporcionar, desde la óptica de las ciencias sociales, un panorama del empleo público en la esfera local. Este balance resultaría pertinente con la perspectiva que da el tiempo transcurrido, teniendo en cuenta que no hablamos únicamente de aspectos administrativos, sino políticos. La profesionalización, entendida como la posesión de un capital humano competente e imparcial, reclutado de modo meritocrático, y con perspectivas de carrera, tal y como recuerda la Carta Europea de la Autonomía Local, conecta tanto con aspectos netamente

Foto: ©tunguska





mente políticos relacionados con el buen gobierno (MAP, 2005), como con el desarrollo económico (Evans y Rauch, 1999). Es decir, no hay democracia local de calidad sin una burocracia local de calidad.

### **“El objeto de este artículo es proporcionar, desde la óptica de las ciencias sociales, un panorama del empleo público en la esfera local”**

Pero si este ejercicio de evaluación ya hubiera sido adecuado para calibrar los efectos de la promulgación hace ya cuatro años de un nuevo marco legal, la Ley 7/2007, de 12 de abril, por el que se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), el contexto económico de crisis y su incidencia en la esfera local lo hacen imperativo y justifican preguntas como las siguientes: ¿Cómo es la gestión de personal en nuestras ciudades? ¿Cuáles son las rutinas y prácticas que la caracterizan? ¿De qué modo está incidiendo la situación de crisis fiscal en las prácticas de gestión? ¿Qué ejes de intervención son imprescindibles para alterar una situación, tal y como se detalla, necesitada de alternativas de mejora? Con este propósito se describe de modo somero y en términos estructurales, la situación, para seguidamente, defender una serie de propuestas, situadas ya en un plano más institucional<sup>1</sup>. Tal y como se argumenta, a la hora de referirse al impacto de la crisis económica hay que tener en cuenta el “perfil propio” que presenta el empleo público local, diferenciado tanto de la situación imperante en las Comunidades Autónomas como, sobre todo, en la Administración General del Estado. Son estos rasgos administrativos peculiares los que explicarían paradojas tales como la de que en una situación de destrucción masiva de empleo, en el año 2010 la Administración Local seguía creando puestos de trabajo, concretamente casi treinta mil, hasta situar el total de efectivos en más de seiscientos cincuenta mil<sup>2</sup>.

Dejando aparte el hecho de que hablar de una única configuración del empleo público local en un entorno tan variado como el local es una convención analítica<sup>3</sup>, sí es posible no obstante sinteti-

zar en algunos puntos los rasgos básicos del mismo si partimos de conceputar el empleo público como un entorno institucional (Cuenca, 2010), es decir, compuesto, además de por el marco formal, por las rutinas y prácticas informales que enmarcan el espacio político de diversos agentes (partidos, cargos electos, administraciones central y autonómicas, sindicatos, burócratas). Es la suma de todos estos comportamientos y su consideración en una perspectiva temporal amplia la que permite hablar de impactos globales en este nivel de gobierno (Pierson, 2004; Ostrom, 2005). Y son tales impactos los que permitirán calificar como de institucionalmente débil el empleo público local cuando se evalúa desde el punto de vista de la eficacia y funcionamiento meritocrático<sup>4</sup>. Así pues ¿qué caracteriza la gestión pública de personal en nuestros ayuntamientos y diputaciones? Desde mi punto de vista serían tres los elementos principales: a) un elevado grado de laboralización, b) el arraigo de la negociación colectiva y su correlativa contractualización de las condiciones de trabajo y finalmente, c) la inaplicación de facto, del modelo de empleo público basado en los puestos de trabajo. Veamos estos elementos más detalladamente.

### **“[Aunque] hablar de una única configuración del empleo público local en un entorno tan variado como el local es una convención analítica, sí es posible no obstante sintetizar en algunos puntos los rasgos básicos del mismo”**

#### LA LABORALIZACIÓN DEL MODELO

A la hora de referirse al fenómeno conocido como laboralización del empleo público es habitual atribuirlo a las consecuencias generadas por la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública (en adelante, LMRFP).

caracterizada por su precariedad burocrática y abrumadoramente laboral, frente a otra en la que sí tiene sentido hablar de gestión de recursos humanos: los más de mil doscientos municipios mayores de 5.000 habitantes, junto a los gobiernos locales intermedios (diputaciones y cabildos) además de las organizaciones instrumentales que constituyen el sector público local.

Esta definición de la función pública como institución, como algo más que las normas legales, sino como prácticas en uso desplegadas por unos agentes en un entorno dado, bebe por así decir de la postulada en su día por uno de los autores que en nuestro entorno postularon la introducción de este enfoque, el neoinstitucional para el análisis de los problemas del sector público: Joan Prats. Al respecto, véase su artículo de 1995 en la revista Documentación Administrativa. Junto a las consideraciones tempranas de un Garrido Falla en 1980 de la institución como un conjunto de fines públicos o de Jiménez Asensio en 1989 que aconsejaba analizar la función pública en su medio histórico, social y político, son las que en nuestro país han hecho posible una aproximación diferente al fenómeno.

1 El haber tenido la suerte de colaborar con los profesionales del entonces Centro de Estudios Locales y Territoriales del INAP, ahora Subdirección de Programas Formativos en Administración Local, en sus programas de formación de directivos, ha sido una de las fuentes de información acerca de lo tratado en el artículo, además de, obviamente, la propia experiencia del autor y de una investigación en curso, en un intento de no cansar al lector con un exceso de referencias.

2 Datos del Boletín estadístico del Registro Central de Personal a fecha de 1 de enero de 2010.

3 Hablamos de más de doce mil organizaciones locales, entre ellos unos 8.100 municipios, de los cuales el 84% son de menos de cinco mil habitantes, por lo que es recomendable diferenciar esta doble realidad: la inframunicipal,



Como es sabido, en una sistemática que sería frenada tempranamente por el Tribunal Constitucional –sentencia 99/1987, de 11 de junio–, se difería a las relaciones de puestos de trabajo la determinación del concreto régimen jurídico de encuadramiento en atención a la naturaleza de las funciones desarrolladas. Esta sentencia frenaría el desarrollo del fenómeno en la AGE, aunque no tanto en las CCAA o, especialmente, en la Administración Local.

La laboralización siempre ha gozado de mayor intensidad en la esfera local. Dejando de lado la circunstancia de que fue la Ley de Funcionarios Civiles de 1964 (en adelante, LFCE) la que dio entrada al contrato de trabajo en la Administración Central, en la local debemos remontarnos al menos al Reglamento de Funcionarios de 1952. Esta normativa segmentó las relaciones de empleo al disponer que el reclutamiento de este tipo de personal se efectuaría con menores cautelas que con respecto al personal funcionario. Así las cosas, el personal no permanente –primero temporero, luego laboral– no se seleccionaba, sino que se designaba, bien por el Alcalde, bien por la Comisión Permanente, en una diferenciación que no se corregiría posteriormente<sup>5</sup>.

### “La laboralización siempre ha gozado de mayor intensidad en la esfera local”

A partir de este marco legal favorecedor arraigó una práctica en el mundo local: la de utilizar el personal temporal –bien mediante la figura del contrato administrativo, bien sobre todo mediante la del contrato de trabajo temporal– dando lugar a un fenómeno que un economista laboral calificaría como una suerte de mercado laboral secundario (mucho menos regulado que el primario, o de funcionarios) buscando dotarse de la flexibilidad que el rígido y lento sistema de oposiciones no proporcionaba, sobre todo en contextos como los de los años ochenta y noventa, de ampliación acelerada de servicios públicos, ampliación que respondía a decisiones propias o, especialmente, a la provisión de subvenciones condicionadas y finalistas otorgadas por otros niveles de gobierno, especialmente por los autonómicos. Habría una explicación de gestión que daría

5 Si bien ya con la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 todo el personal se seleccionaba mediante convocatoria pública, la primacía de la oposición se dejaba para los funcionarios. Los laborales serían seleccionados ordinariamente mediante concurso, o concurso-oposición, tal y como recogía el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, sobre programas mínimos y criterios de selección de los funcionarios de Administración Local. Esta circunstancia no sería corregida hasta 2007 con la promulgación del EBEP.



Foto superior: Ayuntamiento de Santander ©angeldp; imagen inferior: Plaza del Obradoiro, Santiago de Compostela, ©compostelavivaviva

cuenta del crecimiento de este colectivo, junto a la proporcionada por algunas prácticas clientelares. El caso es que son estos colectivos los que habitualmente constituyen los consabidos planes de estabilización, que por cierto constituyen una suerte de endemismo de nuestro empleo público local<sup>6</sup> y que da idea de la dificultad de este nivel administrativo para reclutar de modo ordinario a sus efectivos: con la República<sup>7</sup>, con el franquismo<sup>8</sup>, en la transición<sup>9</sup> o en la

6 Un repaso a nuestra legislación local demuestra como la disposición transitoria cuarta del EBEP está lejos de constituir innovación alguna. Más bien al contrario, cualquier cambio normativo de importancia ha venido precedido de la inevitable regularización del personal ingresado sin las debidas cautelas. Cabría apuntar que ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha evitado no pocos excesos.

7 La disposición transitoria cuarta de la Ley Municipal de 1935 preveía el ingreso automático de interinos en determinadas circunstancias.

8 La promulgación del Reglamento de Funcionarios Municipales de 1952 obligó a promulgar una serie de instrucciones que contemplaban el clásico procedimiento restringido para temporeros, interinos y eventuales, en un intento de poner freno a esta práctica de reclutamiento de personal. No debería acompañar el éxito cuando en 1963 (Ley 108/1963, de 20 de julio) incluso se llegó a prohibir el recurso a este tipo de personal.

9 Reales Decretos 1409/1977, de 2 de junio, sobre “integración del personal interino, temporero, eventual o contratado” y Real Decreto 263/1979, de 13 de febrero, con idéntica finalidad.

democracia<sup>10</sup>, encontramos el recurso a mecanismos de blanqueo de colectivos precarios de personal local.

A los efectos que aquí interesa destacar, no se trata solamente de una mera cuestión de incidencia cuantitativa, pese a ser relevante (ya que como demuestra el Boletín del Registro Central de Personal en 2004, el personal laboral alcanzó un porcentaje cercano al 80% hasta estabilizarse actualmente en torno al 60%), sino que es indicativo de una deficiente práctica de gestión<sup>11</sup>. El personal laboral es, en su mayoría, un personal precario, consecuencia además de otro fenómeno surgido, como bien saben los conocedores del municipalismo, en la esfera local: el de los indefinidos no fijos de plantilla<sup>12</sup>. O lo que es lo mismo, empleados públicos que en términos materiales prestan un servicio de carácter estructural, evidenciado por su continuidad, pero que formalmente carecen de la garantía de la fijeza<sup>13</sup>.



Imagen del Ayuntamiento de Zaragoza, © ffuentes

10 Real Decreto 2224/1985, de 20 de noviembre, dictado en desarrollo de una disposición transitoria de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

11 Un análisis de las fuentes disponibles revela que el personal laboral constituía, en 1962, el 20%, ascendiendo hasta el 30% en 1975. En 1984, llamativamente descendería hasta el 18%, fruto sin duda de las regularizaciones de aquellos años, lo que no evitó que en 1990 ya se colocase en el 45%.

12 Su caracterización no es objeto de este trabajo, pero interesa dejar constancia de que suponen una irregularidad contractual que según la legislación (principalmente la derivada de las reformas laborales de 2006 y 2010) debe ser objeto de regularización.

13 El llamado personal indefinido no fijo es una figura de creación jurisprudencial creada para tratar de hacer compatibles las consecuencias del fraude en la contratación temporal, de naturaleza causal, y su realidad permanente, con el principio del acceso al empleo mediante convocatoria pública. Un autor que ha analizado su problemática desde la específica esfera local es Xavier Boltaina.

### “La cuestión de la precarización del empleo público local ha sido denunciada por instancias especializadas”

La cuestión de la precarización del empleo público local ha sido denunciada por instancias especializadas (el Defensor del Pueblo en 2003, el Consejo Económico y Social en 2004, el Informe de la Comisión que sirvió de base al EBEP en 2005, o el Boletín de la Fundación de las Cajas de Ahorro, Funcas, en 2011). Si en los años ochenta, como se ha señalado, la ampliación de servicios y la recepción masiva de fondos comunitarios vía Convenios INEM-Corporaciones Locales explicaban el fenómeno, en la actualidad ha devenido una característica estructural. Ya no se trata solamente de una mutación de hecho en el sistema institucional del empleo público, sino que denota la incapacidad de los ayuntamientos para operar de modo racional, efectuando una gestión previsional de sus efectivos, considerando globalmente a la institución. La realidad es más bien la contraria, una suerte de gestión por capas, donde el personal proveniente de subvenciones o de una ampliación irreflexiva de servicios impropios convive con personal más antiguo con una incomunicación absoluta y que demuestra que, pese a los cambios legales, la cuestión radica en la incapacidad directiva para ordenar sus plantillas de modo planificado (entradas, salidas y movilidad interna).

#### EL ARRAIGO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Como es sabido, el término “negociación colectiva” en nuestra función pública se generaliza en 1990, cuando, como consecuencia de la huelga general de diciembre de 1988, se reformó mediante la Ley 7/1990, de 19 de junio, la conocida como LORAP (Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas). Hasta esta fecha, exceptuando alguna referencia indirecta en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984<sup>14</sup> y, sobre todo, la atribución de la responsabilidad negociadora por parte social a los sindicatos más representativos operada por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical<sup>15</sup>, el término utilizado era el de “participación” en la determinación de las condiciones de trabajo.

La cuestión no es solamente terminológica, sino de filosofía de modelo: determinar cuál es el papel de una posible contractualización de las condiciones de trabajo en un marco legal que continúa cifrando en la relación estatutaria el núcleo conceptual de su gestión. Lo que trasladado a la gestión de personal significa que el

14 Artículos 3.2.a y disposición adicional decimosegunda.

15 Artículo 6.2.c

funcionario se halla en una posición especial, en donde la regulación de sus condiciones de empleo procede de un marco legal en el que no se contempla a priori la participación de ningún agente ajeno al poder público, como sí es habitual por otra parte en la negociación colectiva al modo laboral. El caso es que en la Administración española —como por otra parte es habitual en los entornos comparados— hemos asistido en los últimos años, no sin dificultades dogmáticas —como por ejemplo la STC 57/1982—, a una ampliación de esta figura, sobre todo en aquellos ámbitos y situaciones donde, como diría Sánchez Morón (1996), era más claro que el funcionario era un trabajador en sentido material. Esta tendencia a dar entrada a cierta negociación colectiva —con peculiaridades— se constata en el reciente EBEP.

**“El funcionario se halla en una posición especial, en donde la regulación de sus condiciones de empleo procede de un marco legal en el que no se contempla a priori la participación de ningún agente ajeno al poder público”**

Pero de nuevo a la hora de analizar el entorno administrativo concreto es donde el empleo público local presenta rasgos diferenciales, no atribuibles solamente a la mayor presencia del personal laboral. Es decir, que la dinámica de relaciones laborales mantenida con amplios colectivos funcionariales apunta a una elevada contractualización del empleo público. Pese al intento de limitación jurisprudencial (de la que es un buen ejemplo la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo producida en los años noventa), la negociación colectiva en la función pública local es una práctica arraigada. Y ello aun teniendo la ampliación que en términos estrictamente legales han supuesto los artículos 31 a 38 del EBEP. Como bien saben los gestores locales de recursos humanos, la reforma dista de haber solucionado los problemas de encaje legal de las prácticas negociales vigentes en la esfera local. De suponer alguna innovación lo es en las Comunidades Autónomas o en la AGE.

**“A la hora de analizar el entorno administrativo concreto es donde el empleo público local presenta rasgos diferenciales (...) [pues] la dinámica de relaciones laborales mantenida con amplios colectivos funcionariales apunta a una elevada contractualización del empleo público”**

En la Administración Local, prácticamente desde el advenimiento de la democracia, tal y como demuestra la promulgación de alguna temprana normativa<sup>16</sup>, ha arraigado una negociación colectiva de cariz industrialista, donde el convenio —con su lógica bilateral— supone el hito principal para la gestión de recursos humanos en sus variados aspectos. Lo convenido se proyecta sobre materias económicas, facultades organizatorias, sistemas retributivos de tipo colectivo, o regulación de sistemas de acceso. El resultado suele ser en no pocas ocasiones el de la “informalidad” —es decir, la ausencia de publicidad de los contenidos negociales— dadas las dificultades para encajar los contenidos de lo acordado en los estrechos márgenes legales. El caso es que la práctica convencional que se sigue en las medianas y grandes entidades locales en forma de “pactos colectivos”, “acuerdos reguladores de relaciones laborales” o “acuerdos de condiciones de trabajo” (no tanto en las pequeñas), además de acarrear un incremento excesivo del gasto público en personal (FEMP, 2006) coloca a nuestro modelo de empleo público local en un plano más cercano a los de negociación colectiva que a los de mérito (Mosher, 1982)<sup>17</sup>.

Este efecto es consecuencia tanto de la tendencia de los equipos de gobierno a primar el consenso social en detrimento de los intereses públicos (Mauri, 1995), como de las peculiaridades de los interlocutores (políticos por un lado, orientados al ciclo político; sindicales por otro, con mayor estabilidad temporal y posibilidades de aprendizaje) y de las peculiares armas negociadoras, políticas antes que económicas.

16 La Resolución de 29 de enero de 1981, que supuso que la negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios locales se desarrollara con un alcance e intensidad desconocido para lo que resultaba habitual en la Administración Civil del Estado. La exposición de motivos resultaba expresiva: “(...) el proceso abierto en las Corporaciones Locales tras las elecciones de 1979, que ha dado lugar a la apertura de un diálogo entre éstos y sus funcionarios, ha provocado una dinámica que bajo criterios y procedimientos muy dispares tiene como finalidad la determinación de representantes válidos para negociar la diversa problemática que les afecta”. No cabe minusvalorar el alcance de esta resolución. El artículo 8º no solamente preveía como competencia de los comités de personal “recibir información de todos los asuntos de personal de la respectiva Corporación”, sino además “emitir informe con carácter previo a la adopción de todos los acuerdos plenarios en materia de personal”, lo que suponía colocarlos al mismo nivel que un concejal en las comisiones informativas de los asuntos que éstas debían dictaminar con carácter previo al pleno.

17 Justamente es el fenómeno de la falta de publicidad el que dificulta el conocimiento real de las prácticas negociadoras. Algunas iniciativas de interés son los balances que periódicamente publica la red de gestores de recursos humanos de la Diputación de Barcelona (“Xarxa CORH”). Para un análisis de lo publicado puede recurrirse a Prados de Reyes, coord. (2007) o al reciente Observatorio de la Negociación Colectiva coordinado por Ricardo Escudero (2010). Un análisis cualitativo se contiene en Cuenca (2008).

### LA INAPLICACIÓN DEL SISTEMA DE PUESTOS DE TRABAJO

Como es sabido, la promulgación de la LMRFP supuso el intento de modificar la lógica corporativa de nuestro modelo de función pública. A tal finalidad respondía el intento de basar la ordenación del sistema sobre el puesto de trabajo, potenciando una figura ya anticipada en la LFCE de 1964, pero que tuvo poco recorrido práctico. La Ley de Medidas de 1984 buscando evitar el monopolio de algunos Cuerpos sobre un conjunto de funciones públicas trató de implantar elementos de gestión propios de un sistema abierto, al tiempo que mantenía no pocos de los predicables de uno cerrado, en especial, en el acceso y la clasificación subjetiva.

### “La promulgación de la LMRFP supuso el intento de modificar la lógica corporativa de nuestro modelo de función pública”

Siendo el resultante un sistema mixto de función pública que combinaba elementos de Cuerpo y de Puestos, el cambio profundo vendría en el interior del sistema, una vez adquirida la condición de funcionario público, al dejar de lado la categoría profesional del funcionario y considerar las funciones que se desempeñasen a la hora de realizar la gestión de personal. Como recogía su exposición de motivos, la noción de Puesto de Trabajo, su correcta clasificación, o en términos de gestión de recursos humanos, su análisis y descripción, se constituía en la base de la carrera profesional, en especial por la vía de la provisión de puestos, esto es, la ocupación de posiciones vacantes en el seno de la organización administrativa. De igual modo, la política retributiva se basaba también, por así decir, en lo que se hace, en las tareas, no en lo que se es (la categoría personal). Como recogió de modo contundente el Tribunal Supremo, el sistema corporativo fue sustituido por el denominado de puestos de trabajo<sup>18</sup>.

### “Como recogió de modo contundente el Tribunal Supremo, [con la LMRFP] el sistema corporativo fue sustituido por el denominado de puestos de trabajo”

Esta objetivación de la gestión de personal fue trasladada al mundo local, en lo que supuso un cambio de orientación legislativa, ya que por vez primera, con la recepción de la LMRFP de 1984, el marco legal para la Administración Local sería el mismo que el vigente en las restantes Administraciones Públicas. Así, el Tex-

to Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local de 1986 (aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, TRRL) determinaba que a los funcionarios locales correspondía el desempeño de los puestos de trabajo (artículo 132) sin perjuicio de su adscripción a unos u otros puestos de trabajo. Incluso iba más allá, insistiendo en esta lógica objetivadora el artículo 148.7, que preveía que no se entenderá como sanción la facultad de las Corporaciones para adscribir y remover de los distintos puestos de trabajo a los funcionarios sin habilitación de carácter nacional.

Desde ese momento las Entidades Locales disponían de dos instrumentos para organizar su gestión de recursos humanos. La Plantilla, definible como la relación de plazas dotadas presupuestariamente clasificadas por grupos y escalas (hay que tener en cuenta que en la esfera local no hay cuerpos, sino escalas) con finalidad básicamente económica y clasificadora. Y otro instrumento más relevante, la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), la expresión ordenada del conjunto de puestos de la Entidad Local. El Registro de Personal completa el repertorio. Pues bien, en este contexto, las RPT se constituyen en el elemento rector de la política de recursos humanos. Son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios. Mediante el mismo se crean, modifican, refunden y suprimen los puestos de trabajo. Y también las unidades administrativas<sup>19</sup>.

Esta disociación plaza-puesto, con la primacía del elemento objetivo sobre el subjetivo, puesta en relación con cada uno de los subsistemas más relevantes de la gestión de personal (selección, carrera profesional, política retributiva), es el que hay que retener como elemento de comprensión del sistema. Y es el que está inédito en gran parte de nuestras entidades locales. La cuestión merecería una reflexión sobre el arraigo efectivo de las reformas legales. En el terreno municipal, donde sigue en vigor la terminología de plaza en propiedad, la identificación del funcionario, su socialización organizativa, lo es con su plaza, al punto de continuar identificando a ésta con el destino y con las funciones, con la retribución y la carrera. No es sólo un equívoco del empleado municipal, sino de sus representantes sindicales y dirigentes políticos.

El fenómeno de lo que podríamos denominar como de petrificación funcional no es únicamente producto de una cuestión de cambio cultural, de mentalidades, sino de errores de planteamiento en la gestión. A título de ejemplo por citar algo fácilmente comprobable en los boletines oficiales: en materia de acceso se siguen

18 Sentencia de 12 de marzo de 1992. Sala de lo Contencioso-Administrativo.

19 Véase el artículo 7.3 de la LOFAGE: Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Ley 6/1997, de 14 de abril.



### **“Esta disociación plaza-puesto (...) es el que hay que retener como elemento de comprensión del sistema [de puestos de trabajo en el ámbito de la Administración Local]”**

produciendo convocatorias para seleccionar plazas de nuevo ingreso en jefaturas de todo rango y nivel y para diversas especialidades y con una elevada especificación de funciones en las bases, encorsetando innecesariamente la posterior movilidad interna por razones organizativas. Se blindó y declara inamovibles de facto a funcionarios. Sencillamente por una falta de manejo adecuado de una institución administrativa<sup>20</sup>.

Las organizativas no son la única consecuencia de la falta de manejo de esta figura, sino que se proyecta sobre la propia carrera del funcionario. Son anecdóticos los procesos de provisión de puestos de trabajo. Se contemplan casi exclusivamente los procesos de promoción interna (los procesos de ascenso vertical de grupo), mucho más rígidos. La RPT ha sido confundida con el proceso, mucho más popular, de hacer la valoración, por lo general entendida ésta como mera asignación ad hoc de retribuciones complementarias y no la reflexión sobre las necesidades organizativas, expresadas como demandas de servicio a partir de las cuales gestionar la plantilla. Un repaso atento a las plantillas publicadas en los boletines oficiales permite constatar una estructura cualitativa de las plantillas de no pocos ayuntamientos (no solo medianos y pequeños, sino también de algunos grandes) virtualmente inmanejable, por pormenorizada y casuística.

En estos términos puede continuar hablándose de permanencia real del sistema de categorías personales en un contexto jurídico no pensado para ello y altamente judicializado, continuidad que derivaría tanto de su complejidad (su naturaleza mixta, que combina elementos de modelos abiertos y cerrados) como de la poca familiarización con el mismo por parte de los electos municipales, que

<sup>20</sup> La cuestión no es anecdótica, de mera cuestión de técnica por así decir, sino que revela la dificultad que todavía hoy tienen muchas entidades locales para objetivar su funcionamiento burocrático, lo que en su día García de Enterría llamó “sistema racionalizado”, una suerte de burocracia weberiana, y que es lo contrario al fenómeno de patrimonialización del cargo. El fenómeno del “batiburrillo clasificatorio” ha sido una constante de la función pública local, como recuerdan las circulares aplicativas destinadas a implantar el nuevo marco legal de 1952 o 1963. Todavía en 1977, el Estatuto de la Función Pública Local (Real Decreto-Legislativo 3046/1977) prohibía en sus artículos 89.1 y 75.2 que las bases de convocatoria contuvieran especificación alguna que supusiera discriminación de funciones. Este enunciado no pasó al posterior texto refundido de 1986, pero, como saben muchos gestores, está en el fondo de las dificultades de muchas entidades locales —no solo pequeñas— para disponer de una mínima movilidad interna.

obvian de este modo un instrumento de racionalización de las tareas. El funcionariado continúa siendo propietario de las funciones de facto, por mucho que diga la legislación. En la mayor parte de las organizaciones locales la RPT, con todas sus determinaciones (forma de provisión del puesto, carácter singularizado o no del mismo, requisitos de desempeño, por no decir funciones), continúa inédita, tal y como denunció en el año 2006 el Tribunal de Cuentas en una moción dirigida a las Cortes Generales (nº 722). Mal que bien, la plantilla de plazas, o peor, el anexo presupuestario de personal, en la que se mezcla la denominación de la plaza con la estimación más o menos imaginativa de las funciones, es el único documento de gestión existente.

### **“Puede continuar hablándose de permanencia real del sistema de categorías personales en un contexto jurídico no pensado para ello y altamente judicializado”**

#### CONSECUENCIAS: UNA DÉBIL PROFESIONALIZACIÓN

Hasta aquí el patrón institucional del empleo público de nuestros gobiernos locales<sup>21</sup>. El impacto conjunto de los rasgos descritos genera una notoria debilidad institucional. El sistema burocrático funciona más en un terreno, la garantía de estabilidad (la salida), pero no tanto en la entrada (el acceso), además de caracterizarse por una serie de inercias que dificultan su gestión. De acuerdo con la señera definición de Garrido Falla (1980) cabría referirse al mismo como de una falta de institucionalización, esto es, de su incapacidad para producir los fines para los que fue creado (eficacia y previsibilidad).

### **“El sistema burocrático funciona más en un terreno, la garantía de estabilidad (la salida [del empleo público]), pero no tanto en la entrada (el acceso [al empleo público])”**

Lo destacable es que a la hora de explicar la situación actual no cabe buscar ésta en raíces exclusivamente legales. Un mismo marco jurídico produce resultados diferentes en función del entorno administrativo de que se trate. De ensayar alguna explicación ésta derivaría de causas históricas y políticas. Históricas por cuanto, a

<sup>21</sup> De esta senda evolutiva cabría separar, al menos parcialmente, a dos colectivos cuya singularidad socioprofesional les lleva a protagonizar un camino diferenciado en algunos aspectos y que requerirían un análisis más pormenorizado: los Cuerpos de Policía Local y los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS).

diferencia de la Administración Central (Villoria, 1999), cuando llegó la democracia la Administración Local no contaba con un núcleo burocrático suficientemente profesionalizado, sino que más bien sobre un sedimento preburocrático tuvo lugar una notable transformación y un cambio acelerados. Pero sobre todo, a diferencia de cualquier determinismo de índole cultural, la explicación hay que buscarla en causas políticas, en la doble acepción del término: como políticas (el comportamiento de unos nuevos actores, políticos y sindicales en un contexto notablemente abierto) pero también y sobre todo de políticas, el conjunto de decisiones (o más bien, no-decisiones) desplegados por otros niveles de gobierno con responsabilidad en la materia, y aquí hay que referirse a la AGE y a las Comunidades Autónomas. Así las cosas, junto a la laboralización, la negociación colectiva o la falta de vigencia del modelo de puestos, encontramos otra característica del empleo público local: su elevada politización, si bien con una diferencia notable: que este fenómeno precede a los restantes. O en otros términos, que ésta es la variable a la que remontarse a la hora de dar cuenta de las insuficiencias profesionalizadoras del sistema.

### **“Nuestros departamentos de recursos humanos se caracterizan por la prevalencia de los criterios jurídicos, formales, al punto de erigirlos como parámetro exclusivo de la gestión”**

Politización y debilidad técnica van de la mano. Si a la reforma de los años ochenta (que mediante la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 [LBRL] residenció la jefatura de personal en el ámbito político en detrimento del burocrático, en una solución discutible en su instrumentación) añadimos el previo desmontaje —en 1978— de los dispositivos de asistencia técnica en materia de gestión a los municipios (el notable Servicio de Inspección y Asesoramiento a las entidades locales)<sup>22</sup> —sin que este hueco fuera cubierto por ninguna organización pública—, además de otras decisiones políticas de impacto prolongado (el hecho de que por ejemplo, el Estado jamás dictase las normas básicas de implantación del modelo consagrado en la Ley 30/1984, y a las que tanto se refiere en la LBRL como en el TRRL), obtendremos como conclusión un gobierno de las políticas de personal característicamente ineficaz, en donde la racionalidad política —o sindical, o corporativa— sustituye a la racionalidad técnica o económica a la hora de adoptar decisiones, lo que explica la típica orientación distributiva de la misma: valoraciones de puestos de trabajo como operaciones salariales en detrimento de verdaderas relaciones de puestos; procesos de consolidación de

empleo temporal precario o una suerte de crecimiento exponencial de las plantillas, irreflexivo, producto en gran parte del perverso sistema de relaciones intergubernamentales, basado en la subvención condicionada.

### **“Politización y debilidad técnica van de la mano. (...) Obtendremos como conclusión un gobierno de las políticas de personal característicamente ineficaz, en donde la racionalidad política —o sindical, o corporativa— sustituye a la racionalidad técnica o económica a la hora de adoptar decisiones”**

Así se puede comprender cómo la caída de los ingresos fiscales ha hecho emerger un debate impensable hasta hace poco tiempo: el de la viabilidad legal de los Expedientes de Regulación de Empleo, protagonista, junto con algunos impagos de nóminas o ceses generalizados de laborales temporales o interinos, de la gestión de personal en la actualidad<sup>23</sup>. El andamiaje institucional es notoriamente insuficiente. De nada vale que nuestro derecho del empleo público proporcione herramientas avanzadas como la planificación de recursos humanos si no se dota de capacidades a las entidades locales. Es justamente el empleo de esta técnica —los “planes de ordenación” contemplados en el artículo 69 del EBEP— la que, conjuntamente con el uso de las posibilidades de racionalización derivadas de una gestión de personas basada en los puestos de trabajo, podría dar respuesta a los retos derivados de la crisis económica, dando orientación y sentido a la gestión y evitando, como recuerda Jiménez Asensio (2011), que cualquier ajuste sin perspectiva ni proyecto, como los que ahora se protagonizan, pueda resultar letal para el clima organizativo. Pues bien, sin gestores difícilmente habrá gestión.

Y este último aspecto, la gestión, demanda también atención. La política o sindical no es la única culpa por así decir. Nuestros departamentos de recursos humanos se caracterizan por la prevalencia de los criterios jurídicos, formales, al punto de erigirlos como parámetro exclusivo de la gestión. No son solamente el marco de posibilidad o los valores de referencia que orientan las rutinas, sino que han devenido en el recetario que informa qué hay que hacer, confundiendo así derecho y gestión. Hoy más que nunca resulta necesario poner en práctica algo inédito en nuestro entorno muni-

22 El Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre, suprimió el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Entidades Locales.

23 Los medios llevan ya desde 2010 haciéndose eco de los abundantes problemas financieros de los ayuntamientos españoles, fenómeno que ha crecido exponencialmente en 2011. Un ejemplo sería el reciente titular de La Vanguardia de 17 de octubre de 2011: “Las autonomías se preparan para una oleada de ERE en los ayuntamientos”.

cial: una verdadera gestión pública de recursos humanos, para lo que son necesarias un tipo de capacidades que hay que producir, ya que en términos generales son prácticamente inexistentes, lo que nos coloca en la línea de las innovaciones que debieran producirse en los próximos años.

### PERSPECTIVAS: POLÍTICAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La perspectiva del trabajo es que lo relativamente sencillo es arbitrar reformas legales, pero si se quiere alterar el panorama existente es necesario revertir unos patrones de funcionamiento arraigados<sup>24</sup>. Las situaciones resultantes derivan de cómo los actores que operan en un entorno determinado perciben la situación en términos de oportunidades y limitaciones. Mucho más en un mapa políticamente descentralizado como el nuestro que ha consagrado la autonomía local a escala constitucional. El foco prioritario de la actuación debiera centrarse en cómo proveer los recursos institucionales que la situación demanda. Y, al respecto, habría tres posibilidades de intervención de relativo bajo coste de implantación, que serían: la revisión de la negociación colectiva, la introducción de la Dirección Pública profesional y un nuevo papel de los gobiernos locales intermedios en materia de gestión municipal de recursos humanos.

### **“Habría tres posibilidades de intervención de relativo bajo coste de implantación: la revisión de la negociación colectiva, la introducción de la Dirección Pública profesional y un nuevo papel de los gobiernos locales intermedios en materia de gestión municipal de recursos humanos”**

En lo que atañe a la negociación colectiva en las entidades locales, la constatación debiera ser que se trata de un fenómeno que ha venido para quedarse. Por tanto, la solución inteligente sería, más que prohibir la realidad, negándola, encauzar su dinámica, profesionalizando los interlocutores provenientes del ámbito administrativo (estableciendo una auténtica patronal pública) y centralizando

24 Hay que dejar constancia de que el marco normativo del empleo público local, más que insuficiente, es confuso. Mucho más tras la promulgación del EBEP, que alteró su sistema de fuentes legales en favor de una cierta interiorización autonómica que no se ha producido, con excepción de alguna Comunidad Autónoma. No obstante, sí debiera aprovecharse cualquier proyecto en este sentido para favorecer la gestión de personal de los pequeños ayuntamientos, flexibilizando su régimen de funcionamiento, tal y como ocurre por ejemplo en el terreno presupuestario, y, muy especialmente, promulgando un inventario de puestos-tipo y de normas mínimas de gestión de catálogos y de provisión. Como en otros terrenos, es más bien una cuestión de voluntad política.

algunos espacios negociales (lo que además de posibilitar mayor capacidad de negociación cubriría a los pequeños municipios). En la línea justamente de lo apuntado, pero no concretado, en el EBEP.

Otro objetivo de actuación es el directivo. Como destaca Jiménez Asensio (2011:71) en orden a proveer capacidad institucional, el establecimiento de una función directiva profesional es un elemento clave. En tanto que institución de mediación, asegura la disponibilidad de los recursos de conocimiento suficiente para implantar las políticas necesarias para la organización. En esta línea se inscribe una reforma no desarrollada hasta el momento plenamente, el artículo 13 del EBEP. Dejando de lado los contornos organizativos y jurídicos de esta figura<sup>25</sup>, en este momento interesa dejar constancia de que la dirección pública profesional encuentra en el ámbito de la gestión de recursos humanos uno de sus espacios más necesitados de desarrollo<sup>26</sup>. Éste es justamente uno de los ámbitos de reforma si se quiere facilitar capacidad de innovación a los gobiernos locales<sup>27</sup>.

Finalmente, un papel no menor —en un momento en el que emerge un debate algo confuso sobre nuestra planta local y la posición de los gobiernos locales intermedios— es el papel a jugar en la gestión municipal de recursos humanos por las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares. Un papel a mi juicio relevante y factible habida cuenta de la dificultad sociológica de alterar el minifundismo municipal español. El provincial es el espacio idóneo para multitud de procesos de gestión de personal. Piénsese en la selección, la carrera profesional, la evaluación del desempeño, la negociación colectiva o la *reflexión* especializada<sup>28</sup>. Además, estas entidades locales, por el nivel de cualificación profesional de sus empleados

25 Un análisis completo de la función directiva desde la perspectiva institucional es la reciente monografía de Jiménez Asensio, Villoria Mendieta y Palomar Olmeda (2009). Es destacable asimismo la labor del grupo de investigación sobre el empleo público patrocinado por el INAP que ha producido también algunos documentos de relevancia en la materia.

26 Justo es dar cuenta de una iniciativa en esta línea, la desarrollada en el propio INAP con el Curso Superior de Recursos Humanos, del que se llevan dos ediciones. Un programa diseñado como un curso de 300 horas, con una docena de módulos que proporcionan una visión completa del ejercicio directivo en este ámbito. Otras iniciativas destacables serían el Curso de Experto en Recursos Humanos y Función Pública del CEMCI (Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional) o los realizados por las Federaciones Canaria y Catalana de Municipios, con un planteamiento similar, que aúna la perspectiva organizativa y la jurídica.

27 He tratado de sintetizar los ejes posibles de actuación para potenciar esta figura en un reciente trabajo: “La profesionalización de la dirección de recursos humanos en los gobiernos locales españoles”. Cuadernos de Derecho Local, nº 27, 2011. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local.

28 Un ejemplo de este cometido de *reflexión* especializada, además del de asistencia técnica es el proporcionado en Barcelona por su Diputación Provincial mediante la citada “Xarxa CORH” una comunidad de conocimiento al servicio de los gestores locales de recursos humanos.



públicos pueden desempeñar cometidos de cooperación y asistencia técnica en este terreno. Algo que por cierto se ha defendido en los estudios especializados realizados recientemente, como el Libro Blanco del Gobierno Local (2005:79) o el Libro Verde sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España (2011:97), línea que ha sido recogida además recientemente por alguna normativa autonómica, como la Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2010<sup>29</sup>.

En definitiva, la gestión pública de personas en este terreno posee singularidades propias, las cuales en situaciones como la actual aconsejan, si se quiere preservar un ámbito de lo público tan sensible como es el referido a los gobiernos de proximidad, actuar no solamente en la línea de las reformas legales o financieras, sino

**“El provincial es el espacio idóneo para multitud de procesos de gestión de personal. (...) Además, estas entidades locales, por el nivel de cualificación profesional de sus empleados públicos pueden desempeñar cometidos de cooperación y asistencia técnica en este terreno”**

también en proporcionar recursos (de formación principalmente, pero también de conocimiento y asistencia) que posibiliten su adopción voluntaria por los actores del mundo local. Algo en lo cual precisamente el INAP tiene acreditada una trayectoria destacada.

29 Y que también recoge otro trabajo reciente de referencia imprescindible, el Informe sobre el empleo público local (2009), realizado a instancias de la Fundación Democracia y Gobierno Local por Jiménez Asensio y Castillo Blanco.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CUENCA CERVERA, J. J. (2010): Manual de Dirección y Gestión de Recursos Humanos en los Gobiernos Locales. Madrid. INAP.

(2008): "El empleo público local en España (1984-2006): configuración y dinámica de una institución fallida". En: Administración y Ciudadanía. Vol. 3, nº 2, 2008. Págs. 47-72. EGAP. Santiago de Compostela.

DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2009): La Comunidad de Recursos Humanos (CORH). Tres años gestionando el conocimiento en red. Barcelona.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., coord. (2010): Observatorio de la negociación colectiva: empleo público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización. CCOO-Cinca. Madrid.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2006): La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea. FEMP. Madrid.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2009): Declaración institucional de la FEMP con motivo del 30 aniversario de las elecciones municipales democráticas. FEMP. Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999, e.o. 1961): "La organización y sus agentes: revisión de estructuras". En: La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa. Civitas. Madrid. Págs. 169-206.

GARRIDO FALLA, F. (1980): "La institución administrativa en la Constitución española". En: International Review of Administrative Sciences, nº 46, vol 1. Págs. 1-8.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1989): Políticas de selección en la función pública española (1808-1978). INAP. Madrid.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M. y PALOMAR OLMEDA, A. (2009): La Dirección Pública Profesional en España. Madrid. INAP-Marcial Pons. Págs. 65-121.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2011): "Las instituciones locales en tiempos de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales". Cuadernos de Derecho Local. Nº 25. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local.

LIBRO VERDE SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA (2011). Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona.

LONGO, F. (2000): "Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos". En: Pensar lo público. CEMCI-ESADE. Granada. Págs. 473-612.

MAURI MAJOS, J. (1995): "Problemas de la representación sindical y de la negociación colectiva en la Función Pública: convergencias y divergencias con el empleo privado". En: Documentación Administrativa, nº 241-242. Págs. 125-272. INAP. Madrid.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005a): Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Madrid.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005b): Libro Blanco para la reforma del gobierno local. Madrid.

OSTROM, E. (2005): "Doing institutional analysis. Digging deeper than markets and hierarchies". En: MENARD, L. y SHIRLEY, M. (eds.): Handbook of new institutional economics. Págs. 819-848.

PALOMAR OLMEDA, A. (1997): Planificación de recursos humanos en el ámbito público. Madrid. McGraw-Hill.

PIERSON, P. (2004): Politics in time: History, institutions and social analysis. Princeton university press.

PRADOS DE REYES, F. J., coord.: (2007): La negociación colectiva en los entes locales de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla.

PRATS I CATALÀ, J. (1995): "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público". En: Documentación Administrativa, nº 241-242. Págs. 11-59. INAP. Madrid.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996): Derecho de la Función Pública. Tecnos. Madrid.

VILLORIA MENDIETA, M. (1999): "El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación". En: Revista Española de Ciencia Política, nº 1. Págs. 97-125. AECPA. Madrid.

# 2. Noticias normativas



## 2.1. Legislación estatal

## 2.2. Legislación autonómica

### 2.1. Legislación estatal

**\* Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.**

El Título IV de la ley se ocupa del personal profesional y de investigación en salud pública, y se divide en dos capítulos. El primer capítulo habla de la formación y desarrollo profesional, y el segundo de la investigación. En el sistema de Salud Pública se integran personas con diferentes perfiles académicos y se reconoce así su carácter multidisciplinar.

(BOE nº 240, de 5 de octubre de 2011)  
<http://www.boe.es/boe/dias/2011/10/05/pdfs/BOE-A-2011-15623.pdf>

### 2.2 Administración Autonómica

#### Cantabria

**\* Decreto 166/2011, de 3 de noviembre, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2011.**

La oferta de empleo público para el año 2011, para

personal funcionario consta de 10 plazas, que se cubrirán, como regla general, por el proceso selectivo del sistema de oposición. No se procederá durante el año 2011 a la contratación de nuevo personal temporal ni al nombramiento de funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales. Además, se establece la posibilidad de acumulación de procesos selectivos, por motivos de racionalización y eficacia de los procesos, acumulándose plazas correspondientes a la Oferta de Empleo Público correspondientes al personal funcionario y laboral para el año 2011 con las que se convoquen en el año 2012, ejecutándose de forma conjunta.

(BO. Cantabria nº 216, de 11 noviembre 2011)  
<http://boc.cantabria.es>

#### Castilla-La Mancha

**\* Acuerdo de 13 de octubre 2011, por el que se adoptan medidas para la reducción del déficit público que implican la suspensión de la aplicación de los pactos y acuerdos suscritos por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las organizaciones sindicales relativos a los derechos sindicales en el ámbito del empleo público autonómico.**

Atendiendo a las circunstancias económicas actuales, se

# 2. Noticias normativas

## 2.2. Legislación autonómica

suspende el Pacto de Interlocución suscrito entre esta Administración regional y las organizaciones sindicales para el período 2008-2011, en los apartados relativos a derechos y garantías sindicales, así como en medios materiales y subvención sindical. Igual ocurre con el Acuerdo de 11 de octubre de 2007 en materia de salud laboral.

(DO. Castilla-La Mancha nº 206, de 20 octubre 2011)  
[http://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2011/10/20/pdf/2011\\_14396.pdf&tipo=rutaDocm](http://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2011/10/20/pdf/2011_14396.pdf&tipo=rutaDocm)

### Cataluña

**\* Resolución GRI/2447/2011, de 11 de octubre, por la que se hace público el Convenio de encargo de gestión entre la Escuela de Administración Pública de Cataluña y el Instituto Catalán de la Salud (ICS)**

El convenio tiene por objeto encargar al ICS la gestión de las actividades financiadas con los fondos de formación continua. Entre las actividades objeto del encargo de gestión, que asume el ICS, figura el diseño, la ejecución y la evaluación del plan de formación, así como la contratación del personal docente y de los medios materiales para los cursos, principalmente.

(DO. Generalitat de Catalunya, nº 5990, de 24 octubre de 2011).  
[http://www.gencat.cat/diari\\_c/5990/11280036.htm](http://www.gencat.cat/diari_c/5990/11280036.htm)

**\* Decreto 407/2011, de 15 de noviembre, de reestructuración de la Escuela de Administración Pública de Cataluña**

Este organismo autónomo renueva su estructura, con la supresión del Servicio de Formación Descentralizada y no Presencial y la Sección de Formación no Presencial, así como la Sección de Apoyo a la Selección. Por otro lado, crea una nueva unidad, la Subdirección General de Investigación y Gestión. La Escuela de Administración queda adscrita al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

(DOGC, nº DOGC núm. 6007, de 17 Noviembre 2011)  
[http://www.gencat.cat/diari\\_c/6007/11315069.htm](http://www.gencat.cat/diari_c/6007/11315069.htm)

### Galicia

**\* Decreto 201/2011, de 13 de octubre, por el que se regula la presencia de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia en internet.**

Este decreto es de aplicación a todos los órganos y las unidades de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia. Se establecen unas reglas de coordinación para la presencia en la red de la Administración autonómica con el objetivo común de mejora de la gestión pública y acercamiento al ciudadano.

(DO. de Galicia nº 207, de 28 octubre 2011)  
[http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20111028/AnuncioC3C1-211011-7835\\_es.html](http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20111028/AnuncioC3C1-211011-7835_es.html)

### Navarra

**\* Decreto Foral 236/2011, de 9 de noviembre, por el que se modifica la oferta de empleo público en vigor de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.**

Se suprimen tanto plazas convocadas como no convocadas de la oferta de empleo público en vigor, además de modificar plazas reservadas para discapacitados. Entre las plazas convocadas, figuran las 102 plazas del Servicio Navarro de Salud convocadas por Resolución 23/2011, de 7 de marzo, y para las que se habilita un plazo extraordinario de renuncia de los aspirantes a participar en el proceso selectivo y solicitar la devolución de la tasa abonada.

(BO. de Navarra nº 223, de 10 noviembre 2011)  
[http://www.navarra.es/home\\_es/Actualidad/BON/Boletines/2011/223/Anuncio-1/](http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2011/223/Anuncio-1/)

### País Vasco

**\* Orden de 14 de octubre 2011, por la que se regula el procedimiento de comisión de servicios del personal funcionario de carrera integrante de las bolsas de trabajo gestionadas por la Administración General de la**

## 2. Noticias normativas

### 2.2. Legislación autonómica

#### Comunidad Autónoma del País Vasco.

Con el Decreto 83/2010, de 9 de marzo, el gobierno vasco aprobó la posibilidad de que el personal funcionario de carrera pasara a desempeñar un puesto de trabajo de la RPT en régimen de comisión de servicios, ofertado a través de Bolsas de Trabajo. Con esta norma, se concretan ahora aspectos materiales y procedimentales de esta figura, principalmente en lo que concierne a la asignación. La figura supone una novedad en la Administración vasca.

Las ofertas se realizan sobre puestos que estén reservados a personal funcionario y cuya duración estimada sea superior a un año. El solicitante puede acotar territorialmente su disponibilidad respecto al ámbito geográfico.

(BO. País Vasco nº 206, de 31 octubre 2011)

<http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2011/10/1105231a.pdf>

#### La Rioja

\* Orden 28/2011, de 24 de octubre, por la que se deroga la Orden de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, de 14-11-1997, que regulaba la jornada y horario de trabajo, permisos y licencias del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja .

La Orden estaba en desuso, ya que su contenido había sido incorporado al articulado de los Acuerdos para el personal funcionario al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y los Convenios Colectivos para el personal laboral al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobados con posterioridad al año 1999. Por ello, y con el objeto de depurar el ordenamiento jurídico, se eliminan aquellas normas que no tienen aplicación práctica.

(BO. La Rioja nº 138, de 28 octubre 2011)

[http://www2.larioja.org/pls/dad\\_user/G04.texto\\_integro?p\\_cdi\\_accn=678-339954](http://www2.larioja.org/pls/dad_user/G04.texto_integro?p_cdi_accn=678-339954)

Consulta de anteriores  
Boletines del INAP  
en [www.inap.es](http://www.inap.es)

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.1. Del Tribunal Supremo

Sala de Lo Social. Las diferencias retributivas entre los funcionarios y el personal laboral al servicio de la Administración Pública Estefanía Rodríguez Santos

## 3.2. De la Audiencia Nacional

Sala de lo Contencioso-Administrativo. El abandono del servicio y su sanción en la Administración Pública Jesús Rodríguez Lavilla

## 3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

La aplicación del principio de no discriminación entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos en la promoción profesional. Alejandro Corral Sastre



©Microsoft Office

## 3.1. Del Tribunal Supremo

### Sala de lo Social. Las diferencias retributivas entre los funcionarios y el personal laboral al servicio de la Administración Pública

Estefanía Rodríguez Santos  
Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL  
Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4ª de lo Social) de 24 de enero de 2011. Recurso de casación para la unificación de doctrina número 964/2010. Ponente: Luis Fernando de Castro Fernández (Sección 1ª).

#### 1. ANTECEDENTES DE HECHO

Se presenta recurso de casación en unificación de doctrina, que es desestimado, contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de febrero de 2010 (recurso número 964/2010).

En lo referente a la situación profesional del trabajador — recurrente ante el Tribunal Supremo—, se considera probado que presta servicios como personal laboral en la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de Zaragoza desde el año 1992, al haber obtenido plaza en calidad de Auxiliar Técnico Sanitario (ATS) de Empresa en concurso-oposición y que viene desarrollando las funciones propias de su titulación y cargo en materia de prevención, vigilancia y control de la salud, así como de atención primaria del personal de la citada Dirección.

**“Se considera probado que [el trabajador] presta servicios como personal laboral (...) en calidad de Auxiliar Técnico Sanitario (ATS) de Empresa (...) y que viene desarrollando las funciones propias de su titulación y cargo”**

En 1999 la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) aprobó unas instrucciones sobre los puestos de trabajo de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales como consecuencia de la necesidad de adaptar la legislación sobre prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención



# 3. Crónica de los tribunales

## 3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

de Riesgos Laborales. Una de estas instrucciones establece tres modelos de Servicios de Prevención Mancomunados entre aquellos departamentos ministeriales u organismos públicos que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo edificio o en un área geográfica limitada, siendo aplicable el Modelo III a los que cuenten con más de 500 y menos de 1.000 empleados públicos. En este servicio el puesto de Auxiliar Técnico Sanitario/Diplomado Universitario en Enfermería (ATS/DUE) de Prevención y Salud Laboral (funcionario) va asociado al puesto de Médico del Servicio de Prevención (Jefe de Servicio de Prevención y Salud Laboral C) y al de Técnico de Prevención y Salud Laboral C, cuyo literal figurará como ATS/DUE de empresa.

Queda igualmente probado que en el año 2000, por acuerdo de la CECIR, se crea en Zaragoza un Servicio de Prevención Modelo III mancomunado para el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social (INSS-TGSS), así como la procedencia de adaptación de los puestos de trabajo del personal funcionario designado para desempeñar funciones de prevención de riesgos laborales cuando sea necesario. En dicho acuerdo se establece la tipología de los puestos de trabajo para personal laboral, constando la denominación del puesto con la asignación de salario base y paga extra para las categorías de Jefe de Servicio de Prevención y Salud Laboral C, Técnico de Prevención y Salud Laboral C y Técnico de Prevención C, todas las cuales tendrán el carácter de “a regularizar como personal funcionario” cuando queden vacantes, manteniéndose hasta ese momento los puestos de ATS/DUE de Prevención y Salud Laboral en el ámbito del Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado (aunque en un principio el acuerdo pretendiera establecer estas categorías como “fuera del convenio”). Posteriormente, la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales acordó, en resolución de 17 de diciembre de 2001, la constitución de los Servicios de Prevención, autorizando a los contratados laborales que aparecían en una lista anexa a desempeñar los puestos de trabajo que igualmente se detallaban en la citada lista, sustituyéndose las retribuciones que cada trabajador estuviera percibiendo por las asignadas a los nuevos puestos de trabajo. No obstante, el trabajador recurrente, que había sido adscrito al Servicio de Prevención Mancomunado INSS-TGSS, seguía siendo remunerado como ATS/DUE de

Empresa y no como ATS/DUE de Prevención y Salud Laboral en régimen funcional.

En la demanda interpuesta por el trabajador ante el Juzgado de lo Social número 7 de Zaragoza, cuya sentencia es estimatoria, se solicitaba el derecho a percibir las diferencias retributivas correspondientes al puesto de ATS/DUE de Prevención y Salud Laboral en relación con el de ATS de Empresa, durante el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008, argumentado que había desempeñado idénticas funciones durante el periodo de tiempo que duró la regularización de puestos de trabajo.

**“En la demanda interpuesta por el trabajador ante el Juzgado de lo Social número 7 de Zaragoza (...) se solicitaba el derecho a percibir las diferencias retributivas correspondientes al puesto de ATS/DUE de Prevención y Salud Laboral en relación con el de ATS de Empresa”**

Contra esta resolución interpuso el Instituto Nacional de la Seguridad Social recurso de suplicación ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que se resuelve a favor de la parte demandante en sentencia de 10 de febrero de 2010, revocando la sentencia recurrida. El trabajador se alza contra esta sentencia mediante el recurso de casación para la unificación de doctrina, aportando como sentencia de contraste la del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26 de junio de 2007. En esta sentencia se aborda un caso idéntico al planteado, por cuanto resuelve a favor de un ATS de Empresa (personal laboral fijo de la Administración de la Seguridad Social) que había venido desarrollando, como ATS en el Servicio de Prevención y Salud Laboral, las funciones encomendadas a los servicios médicos de empresa desde su ingreso en la entidad gestora y que pasó a formar parte del Servicio de Prevención Mancomunado en la provincia de Vizcaya, declarando el derecho del trabajador a percibir las retribuciones acordes con las percibidas por los funcionarios públicos que han de cubrir estos puestos. En este supuesto, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco sostiene su argu-

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

mentación sobre la base del principio de adecuación entre la retribución y las funciones realizadas con independencia de la naturaleza jurídica de la prestación laboral, de las prestaciones de servicios laboral y/o funcionarial, lo que obliga a que, una vez descubierta la exigencia y cumplimiento de la cualificación profesional suficiente para asumir esas labores efectivamente realizadas y constatado el desarrollo de todas las funciones correspondientes al puesto de trabajo que se debe retribuir, el empleador, sea público o privado, deba abonar las retribuciones que correspondan a las funciones realmente ejercidas, sin que ello suponga que el desempeño de un puesto de trabajo que debió estar reservado a funcionarios conlleve el reconocimiento de tal categoría.

**“El trabajador se alza contra esta sentencia [de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de febrero de 2010] mediante el recurso de casación para la unificación de doctrina, aportando como sentencia de contraste la del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26 de junio de 2007 (...) [que] aborda un caso idéntico al planteado”**

Aceptada la existencia de contradicción, el Tribunal Supremo procede a establecer la doctrina aplicable al caso. Para lo cual realiza un análisis del artículo 14 de la Constitución en relación con el principio general de “igual salario a trabajo de igual valor”, situándolo en el marco de la prestación de servicios profesionales en la Administración Pública.

### 2. ARGUMENTACIÓN DE LAS PARTES

La argumentación esgrimida por la parte demandante se limita a recoger las alegaciones del trabajador, que considera que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de febrero de 2010, que ha revocado la de instancia dictada a su favor, vulnera el principio de igualdad y no discriminación y el principio general de adecuación entre retribución y funciones, contraviniendo los artículos 14, 9.3 y 103.1 de la Constitución, 26.1, 39.3 y 4 del Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (ET), 22.1 del II Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado y 37.2 y 3 del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, pues, a su juicio, debe percibir la misma retribución que la categoría funcionarial a la que estaba adscrito, por realizar las mismas funciones atribuidas a dicho puesto.

### 3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

El Tribunal Supremo mantiene la línea jurisprudencial mayoritaria sobre las diferencias retributivas entre el personal funcionarial y laboral al servicio de la Administración Pública, considerando que el régimen jurídico diferenciado de funcionarios y personal laboral constituye causa razonable y objetiva de la desigualdad salarial entre estos dos colectivos profesionales, primando este criterio sobre la regla del valor del trabajo prestado. Desestima, por ello, el recurso interpuesto, confirmando la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de febrero de 2010.

**“El Tribunal Supremo mantiene la línea jurisprudencial mayoritaria sobre las diferencias retributivas entre el personal funcionarial y laboral al servicio de la Administración Pública”**

### 4. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

La sentencia comentada se encuadra en una línea jurisprudencial ya consolidada desde hace años y que sitúa el centro de atención en la circunstancia diferencial del régimen jurídico aplicable a los colectivos profesionales al servicio de la Administración para justificar las diferencias retributivas entre personal laboral y funcionario, declarando la inaplicabilidad del principio general de “igual salario por trabajo de igual valor”. No es ésta, sin embargo, una cuestión absolutamente zanjada, y buena muestra la constituye la frecuencia con la que se plantean reclamaciones salariales por trabajadores al servicio de las Administraciones alegando trato desigual con respecto a otros empleados públicos que realizan tareas idénticas y que, sin embargo, perciben retribuciones superiores. De ahí el interés que ofrece dicho pronunciamiento, pues trata un tema



# 3. Crónica de los tribunales

## 3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

que sigue suscitando cierto malestar entre los empleados públicos, quienes contemplan avances en el acercamiento de los estatutos jurídicos de funcionarios y personal laboral en relación con algunos aspectos de la relación de trabajo, sobre todo a raíz de la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), pero observan cómo sigue perviviendo una separación clara en materia retributiva.

**“[Esta sentencia] trata un tema que sigue suscitando cierto malestar entre los empleados públicos, quienes contemplan avances en el acercamiento de los estatutos jurídicos de funcionarios y personal laboral (...), pero observan como sigue perviviendo una separación clara en materia retributiva”**

El Tribunal Supremo, para construir su línea argumental, recoge los elementos fundamentales del itinerario jurisprudencial del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo desde los años ochenta, que de forma casi unánime han mantenido una postura común: algunos pronunciamientos admitiendo clara y directamente la diferencia de trato en materia salarial entre funcionarios y personal laboral (entre las citadas, sentencia del Tribunal Constitucional 57/1984, de 27 de julio y sentencias del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2009 y de 10 de febrero de 2010) y otros haciéndolo por la vía de la inadmisión del recurso de amparo, al estimar que no existe desigualdad en relaciones perfectamente diferenciadas (entre las citadas, auto del Tribunal Constitucional 319/1996, de 29 de octubre). El Tribunal Supremo así concluye en la sentencia comentada que, sin obviar que el artículo 14 de la Constitución se proyecta sobre las condiciones de trabajo en general y sobre las económicas en particular, tanto en el ámbito laboral como en el funcional, la Administración goza de un amplio margen de actuación para configurar el estatuto de sus empleados, estableciendo regulaciones diferenciadas para el colectivo de funcionarios (normas de carácter administrativo) y para el personal laboral (normas de carácter laboral), lo que justifica un distinto tratamiento en materia retributiva.

**“[El Tribunal Supremo concluye que] la Administración goza de un amplio margen de actuación para configurar el estatuto de sus empleados, estableciendo regulaciones diferenciadas para el colectivo de funcionarios (normas de carácter administrativo) y para el personal laboral (normas de carácter laboral), lo que justifica un distinto tratamiento en materia retributiva”**

En este sentido resulta adecuado traer a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 2/1998, de 12 de enero (RTC 1998, 2), que reproduce la doctrina constitucional sentada por la sentencia del Tribunal Constitucional 34/1984, de 9 de marzo (RTC 1984, 34), que declara que *“el art. 14 de la CE [Constitución] no impone en el ámbito de las relaciones laborales una igualdad de trato en sentido absoluto, pues la eficacia en este ámbito del principio de la autonomía de la voluntad deja un margen en el que el acuerdo privado o la decisión unilateral del empresario, en ejercicio de sus poderes de organización de la empresa, puede libremente disponer la retribución del trabajador, respetando los mínimos legales o convencionales. En la medida, pues, en que la diferencia salarial no tenga un significado discriminatorio, por incidir en alguna de las causas prohibidas por la Constitución o el Estatuto de los Trabajadores, no puede considerarse como vulneradora del principio de igualdad”*.

No se desconoce el margen que tiene la Administración Pública para ordenar los recursos humanos a su servicio, disponiendo incluso de un amplio nivel de libertad para la negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal laboral a su servicio, pero debe tenerse presente que esta libertad no es absoluta, ni siquiera en materia retributiva, pues, por un lado, encuentra el límite del sometimiento a las restricciones presupuestarias (artículo 21 del EBEP) y, por otro, se obliga al cumplimiento del principio de igualdad, que cobra una especial significación en el contexto de la Administración. Es por ello que no podría establecer condiciones de trabajo distintas (entre éstas, las retribuciones) atendiendo a causas prohibidas, como *“el nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión,*

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

*discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*" (artículo 14.i del EBEP), ni ninguna otra diferencia de trato que no esté objetivamente justificada, bien entendido que el carácter de norma del convenio colectivo refuerza la necesidad de cumplimiento riguroso del principio de igualdad.

**“No se desconoce el margen que tiene la Administración Pública para ordenar los recursos humanos a su servicio (...), pero debe tenerse presente que esta libertad no es absoluta”**

No obstante, según declaran sentencias de referencia, como las del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2003 y de 22 de septiembre de 2009, la diferencia de trato resultante de la aplicación de estos distintos regímenes retributivos es objetiva y razonable, teniendo en cuenta que derivan, por una parte, de la previsión legal de fuentes diferenciadas de regulación de las respectivas relaciones de servicios y, por otra parte, de las divergencias en el acceso al empleo y en el estatuto jurídico de uno y otro colectivo de empleados públicos.

Como queda de manifiesto, la fundamentación del Tribunal se sustenta en el diferente régimen jurídico de uno y otro grupo de empleados públicos, que se manifiesta no sólo en el sistema de acceso, promoción, seguridad social, sino también en las condiciones de trabajo, entre las que se incluye el régimen salarial. Nos encontramos, pues, ante fuentes de regulación del sistema retributivo distintas, como así establece el propio EBEP: para los funcionarios, las leyes de presupuestos; y para el personal laboral, la legislación laboral (artículos 26 a 31 del ET), el convenio colectivo y el contrato de trabajo. Así pues, partiendo de estas consideraciones, el Tribunal señala que no es suficiente para estimar discriminación salarial que las funciones atribuidas a dos categorías diferentes sean idénticas, puesto que la Administración, a la hora de configurar los componentes de la retribución, no sólo contempla las funciones realizadas por sus empleados, sino que tiene en cuenta otros factores, que pueden ser diferentes debido a la distinta naturaleza del marco regulador de cada colectivo.

Esta postura jurisprudencial que hace patente la sentencia comentada se sostiene a partir de la consideración del deno-

minado “juicio de identidad”, operación que exige el Tribunal Constitucional para el examen de la vulneración del principio de igualdad. Ello se traduce en que la igualdad siempre necesita para operar de un elemento de comparación, el cual, según los dictados del propio Tribunal Constitucional, debe ser lícito, concreto y adecuado, como así destacan, entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional 52/1987, de 7 de mayo (RTC 1987/52), y 15/1994, de 20 de enero (RTC 1994/15). Y concretamente, el último requisito, el de la adecuación del término de comparación, es en el que se basan en general los pronunciamientos judiciales para justificar la diferencia de trato entre el personal laboral y funcionario, puesto que para que dicho término sea adecuado debe existir tal semejanza con el que se compara que permita rechazar de plano la situación de desigualdad. Se mantiene pues, en este caso, una postura rígida y estrictamente formal en la comparación, al no considerarse ésta idónea, por no tratarse de situaciones idénticas comparables. De este modo, a partir del argumento de la separación de regímenes jurídicos aplicables a funcionarios y trabajadores, se impide entrar en el análisis de factores concretos, como en materia retributiva es la realización de las mismas funciones o tareas por parte del personal laboral.

**“La sentencia comentada se sostiene a partir de la consideración del denominado ‘juicio de identidad’”**

Y lo cierto es que esta sentencia sólo entra de puntillas en la cuestión de la posible aplicación o no del principio de “igual salario por trabajo de igual valor” en el supuesto que se discute, y lo hace para aceptar de forma genérica su aplicabilidad en nuestro ordenamiento, descartando a continuación su aplicación en el ámbito de la prestación de servicios en la Administración Pública, por la amplia discrecionalidad del legislador en la configuración del régimen de los empleados públicos. Sin duda, esta mención no debe pasar desapercibida, pues constituye el argumento central de la parte que interpone el recurso, por lo que se debería haber profundizado en la delimitación y posibilidad de aplicación de este principio en el contexto que se plantea. Y sobre este particular se puede afirmar que, si bien el principio de “igual salario por trabajo de igual valor” ha sido consagrado tanto en nuestro

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

ordenamiento interno (artículo 28 del ET) como en el internacional (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966; Convenios 111 y 117 de la Organización Internacional del Trabajo —OIT—) y comunitario (Directivas 75/117, de 10 de febrero, y 76/207, de 9 de febrero), no obstante, en todas las normas referidas se circunscribe su alcance al ámbito específico de la igualdad de retribución por razón de sexo, sin que se haya entendido como un principio general trasladable a otros ámbitos, tal como se deduce de las sentencias del Tribunal Constitucional que han considerado aplicable el principio de igualdad retributiva.

En consecuencia, el Tribunal Supremo estima que la adscripción del trabajador a los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales Mancomunados no significa que deban atribuírsele las retribuciones que corresponderían a los ATS/DUE de condición funcionarial, incluso a pesar de que se acordara la posible adaptación retributiva de dichos puestos, sin éxito, puesto que los trabajadores que ocupaban temporalmente estos puestos se rigen por el ordenamiento laboral (en este caso, el II Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado).

Por último, como comentario final, cabe plantearse si en estos últimos años, tras el acercamiento de los marcos reguladores del personal funcionario y laboral que promueve el EBEP, puede producirse un cambio de rumbo de la doctrina mantenida hasta el momento por el Tribunal Supremo. De hecho, esta ley ofrece una regulación común para ambos colectivos en materia de derechos y obligaciones básicos (artículos 14, 15 y 52 del EBEP), posiblemente en el entendimiento de que la implicación de ambos tipos de trabajadores en la realización de las tareas públicas hace necesario que ambos se sometan a pautas de conducta similares. Asimismo, se regula de manera unitaria para los funcionarios y el personal laboral la jornada de trabajo, las vacaciones, los permisos retribuidos (artículos 47 a 51), ofreciendo además reglas comunes en lo relativo a la planificación de los recursos humanos (artículo 69), así como el establecimiento de un régimen disciplinario igualmente común para ambos colectivos. Ello sin olvidar el paso importante que da esta ley en cuanto posibilita los Pactos y Acuerdos Mixtos que regulan materias y condiciones de trabajo comunes del personal funcionario y laboral (artículos

38.8 y 83 del EBEP), acuerdos que anteriormente el Tribunal Supremo había declarado nulos.

A lo anterior puede añadirse que actualmente se aprecia cómo en materias en las que el ordenamiento dispone fuentes de regulación claramente diferenciadas para funcionarios y para el personal laboral no existen importantes diferencias materiales de regulación, como ocurre con el régimen de representación unitaria y de negociación colectiva, puesto que en los aspectos sustanciales se aprecia una clara homogeneización entre el ET y el EBEP. Y ello no es debido, como en los supuestos anteriores, a la aprobación de reglas unificadoras, sino que se ha originado por un proceso de confusión de los contenidos de las normas.

Por la vía que fuere, no podemos ignorar que en los últimos años se ha producido una aproximación clara de los regímenes jurídicos laboral y funcionarial, pero, a pesar del esfuerzo de la Administración de unificar estos colectivos en la medida de lo posible en algunos aspectos, persisten aún diferencias importantes entre ambos, fundamentalmente en materia retributiva. Cabría en este sentido pensar que, si bien el EBEP deja plena libertad a las leyes de las distintas Administraciones Públicas para establecer las retribuciones complementarias de su personal, señalando los factores que pueden remunerar tales retribuciones, sería aconsejable que se promoviera una tendencia hacia la homogeneización de las retribuciones entre ambos colectivos, salvando supuestos particulares en los que estaría realmente justificada la diversidad salarial. La regulación conjunta a través de la negociación colectiva sería una medida a tener en cuenta para evitar conflictos entre aquellos colectivos de personal que prestan servicios en un mismo lugar de trabajo, desempeñando las mismas funciones para un mismo empleador.

Sin embargo, hasta ese momento, la doctrina general que impera, y que consolida la sentencia comentada, sobre la aplicación del principio de igualdad en materia salarial en relación con el personal al servicio de la Administración Pública no otorga relevancia a las características particulares de la labor profesional desempeñada por sus empleados, sino únicamente al hecho de que los respectivos regímenes de retribución de personal laboral y funcionarios se encuentran claramente diferenciados.

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

### 3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

#### El abandono del servicio y su sanción en la Administración Pública

Jesús Rodrigo Lavilla  
Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional  
(No interviniente en el litigio)

**IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL.** Sentencia de la Sección quinta de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de mayo de 2011, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la parte actora contra una resolución dictada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas por la que se desestimó, en el ejercicio de competencias delegadas, el recurso potestativo de reposición interpuesto contra la resolución de la Ministra de Administraciones Públicas por la que se impuso a un funcionario público la sanción de separación del servicio prevista en el artículo 96.1.a) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

#### 1. ANTECEDENTES DE HECHO

La Administración del Estado, a través del órgano competente, impone a un funcionario público la sanción de separación del servicio por considerar que había incurrido en una falta muy grave constitutiva de abandono del servicio.

**“La Administración del Estado (...) impone a un funcionario público la sanción de separación del servicio por considerar que había incurrido en una falta muy grave constitutiva de abandono del servicio”**

Un funcionario público causó baja laboral por enfermedad por el mismo motivo —determinado tipo de hernia— de otra precedente, iniciada en el año anterior, cuando se encontraba destinado en un departamento ministerial.

El citado funcionario fue examinado por el Equipo Médico de Valoración de Incapacidades del Instituto Nacional de la Seguridad Social que dictaminó que la enfermedad que padecía no le incapacitaba para el desempeño de sus funciones. Dicho dictamen de aptitud para el trabajo fue notificado al funcionario público recurrente por la Delegación del Gobierno que resultaba competente atendiendo a su nuevo destino sin que aquél formulase alegación o recurso alguno, ni se incorporara a su puesto de trabajo.

En contra del dictamen que negaba su incapacidad, el funcionario público recurrente no acudió a trabajar, presentando nuevo parte de baja, cubriendo documentalmente, aunque no con la debida regularidad, la licencia por enfermedad hasta casi dos años después de la baja laboral inicial, pese a que la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) le suspendió, de conformidad con la legislación vigente, el subsidio de incapacidad por el transcurso de los 35 meses de baja desde el inicio de la enfermedad.

El funcionario público recurrente no se acogió a la oportunidad ofrecida por la Delegación del Gobierno de incorporarse al puesto de trabajo o de continuar de baja percibiendo únicamente sueldo y complemento familiar, ni cumplió con las obligaciones de acudir al médico y presentar en la Delegación del Gobierno competente los correspondientes partes de baja.

Al contrario, el funcionario público recurrente, a la vista del citado ofrecimiento, presentó parte de confirmación de baja y dejó de hacerlo en los meses sucesivos.

Ante la anómala situación, la Delegación del Gobierno interesó un nuevo dictamen del Equipo Médico de Valoración de Incapacidades, que se pronunció ratificando el diagnóstico de la anterior evaluación, dictaminando la capacidad para trabajar del funcionario público recurrente y la improcedencia de una jubilación por incapacidad. Este dictamen le fue comunicado asimismo al funcionario público en tiempo y forma, sin que por parte de éste se formularan alegaciones o recurso alguno, ni se incorporase a su puesto de trabajo. Por el con-



# 3. Crónica de los tribunales

## 3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

trario, volvió a presentar un parte de confirmación de baja.

A lo largo del año 2006, el mencionado funcionario público presentó sólo dos partes de confirmación de baja —en los meses de marzo y diciembre—, a pesar de ser requerido por la Delegación del Gobierno, y, durante el año 2007 y hasta la fecha de incoación del expediente disciplinario, no presentó ningún parte de confirmación.

El propio funcionario público recurrente reconoció, de otra parte, que desde el año de la baja inicial se encontraba dado de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social y que era administrador solidario de una sociedad mercantil, aunque afirmó que no trabajaba en dicha empresa, extremo que se contradice con el acta levantada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, incorporada al expediente administrativo, en la que consta la prestación de servicios por cuenta propia del funcionario público recurrente.

**“El propio funcionario público recurrente reconoció (...) que desde el año de la baja inicial se encontraba dado de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social y que era administrador solidario de una sociedad mercantil”**

A la vista de los antecedentes expuestos y de la resolución administrativa impugnada, la representación procesal de la parte actora alegó:

a) que la actuación del funcionario público no podía ser calificada como de abandono del servicio, por lo que se había infringido el principio de tipicidad;

b) que la Administración del Estado, al imponer la sanción administrativa de separación del servicio, había infringido el principio de proporcionalidad;

c) que se había vulnerado el derecho a la presunción de inocencia del funcionario público recurrente, al no haberse probado la concurrencia en la conducta del actor de todos y cada uno de los elementos definidores del abandono del servicio.

La representación procesal de la Administración demandada alegó que el funcionario público recurrente había sobrepasado todos los tiempos de baja laboral, no había acatado las resoluciones médicas que le declaraban capaz para el trabajo, no se había reincorporado al trabajo, pese a haber sido requerido para ello, y no había presentado en forma reglamentaria los partes de baja médica, y eso durante años, lo que configura una realidad enmarcable en la figura jurídica de abandono del servicio, tal y como lo define la jurisprudencia, siendo adecuada y proporcional la separación del servicio para tal conducta, dadas las circunstancias del caso.

### 2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

La fundamentación jurídica de la sentencia comentada parte del artículo 69 del Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

Con arreglo al citado precepto: *“1. Las enfermedades que impidan el normal desempeño de las funciones públicas darán lugar a licencias de hasta tres meses cada año natural, con plenitud de derechos económicos. Dichas licencias podrán prorrogarse por periodos mensuales, devengando sólo el sueldo y el complemento familiar. 2. Tanto inicialmente como para solicitar la prórroga deberá acreditarse la enfermedad y la no procedencia de la jubilación por inutilidad física”.*

Seguidamente, la sentencia cita los artículos 89 y 90 del Reglamento General del Mutualismo Administrativo, aprobado por el Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, en virtud de los cuales se encontrarán en situación de incapacidad temporal los funcionarios que hayan obtenido licencias por enfermedad o por accidente que impidan el normal desempeño de las funciones públicas, correspondiendo la concesión de las licencias y el control de las mismas a los órganos administrativos determinados por las normas de competencia en materia de gestión de personal, con el asesoramiento facultativo que, en su caso, estimen oportuno y siempre para la procedencia de las prórrogas previstas, ya que el órgano competente deberá recabar el oportuno informe facultativo en que se acrediten las circunstancias exigidas en cada caso para su concesión.

A la vista de los antecedentes de hecho previamente expuestos, la Sala consideró que el funcionario público re-

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

currente había incurrido en una falta de total justificación de sus prolongadas ausencias del trabajo, puesto que, no sólo tras sendas inspecciones médicas y dictámenes médicos se había determinado que la enfermedad de la parte actora no le imposibilitaba para el desempeño de las funciones propias de su puesto, sino que además se habían dejado de justificar las bajas médicas tal y como impone, dentro del sistema del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, lo dispuesto en los artículos 3 y 7 de la Orden APU/2210/2003, de 17 de julio, por la que se regula el procedimiento de las situaciones de incapacidad temporal y de riesgo durante el embarazo, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

La Sala entiende que los hechos constados durante la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario e incorporados debidamente al expediente administrativo y, en particular, a la resolución administrativa impugnada no quedaron desvirtuados a la vista de la prueba practicada (tan sólo documental). Ello le lleva a apreciar la existencia de la figura de abandono del servicio.

Para ello, parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la falta muy grave de abandono del servicio apreciada. En particular, cita la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 18 noviembre 2003 (recurso de casación 2398/1998), la cual estableció que *“ha sido la jurisprudencia de esta Sala, en reiteradas sentencias (14 de febrero, 7 de noviembre de 1984, 14 de noviembre de 1985, 23 de diciembre de 1986, 11 de abril de 1988, 17 de julio de 1990, 10 de enero y 29 de mayo de 1996 y 4 de diciembre de 2001, entre otras) la que ha señalado que la falta muy grave de abandono de servicio requiere para su apreciación dos elementos fundamentales: a) Una falta total y continuada de asistencia al servicio a que está obligada por su condición de funcionario. b) Una dejación absoluta de sus obligaciones funcionariales.*

*Así, cita la sentencia de 17 de marzo de 1995 que recoge la doctrina jurisprudencial reiterada sobre la falta muy grave de abandono del servicio, lo que implica la dejación total del puesto de trabajo encomendado al funcionario, generalmente por tiempo indeterminado y sin motivo que lo justifique, con el propósito de apartarse de los deberes inherentes al mismo, llegándose también en aquel supuesto a que la conducta del recurrente era merecedora de la calificación de*

*falta muy grave a la que correspondía la sanción de separación del servicio”.*

**“[La Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional] parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la falta muy grave de abandono del servicio apreciada”**

Aplicando dicha doctrina jurisprudencial al caso de autos, la Sala comparte la calificación jurídica efectuada por la Administración demandada, al haberse puesto de manifiesto la voluntad constante y deliberada del funcionario demandante de no realizar las funciones propias del puesto de trabajo para el que había sido nombrado, ya que fue él quien había decidido por sí, en contra del criterio médico establecido por especialistas, que estaba enfermo con enfermedad incapacitante, imponiendo de forma unilateral a la Administración la ausencia de su puesto de trabajo.

**“La Sala comparte la calificación jurídica efectuada por la Administración demandada, al haberse puesto de manifiesto la voluntad constante y deliberada del funcionario demandante de no realizar las funciones propias del puesto de trabajo para el que había sido nombrado”**

En consecuencia, la Sala confirma la tipificación de los hechos que realiza la resolución impugnada.

Posteriormente, la sentencia comentada pasa a analizar si la resolución administrativa impugnada al imponer al funcionario recurrente la sanción de separación del servicio había vulnerado el principio de proporcionalidad, puesto que la sanción impuesta es la más rigurosa de las aplicables a las infracciones muy graves [artículos 6.c), 14.a) y 15 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero (RRDFAE)].

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

Para ello, la resolución judicial parte, como no podía ser de otra manera, del artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y aclara que el principio de proporcionalidad exige que, en el ejercicio de la potestad sancionadora, se guarde la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

**“La resolución judicial (...) aclara que el principio de proporcionalidad exige que, en el ejercicio de la potestad sancionadora, se guarde la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada”**

Como es sabido, el citado precepto deja enunciados varios criterios que deben ser especialmente tomados en consideración para la graduación de las sanciones: la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia, todo ello sin excluir que, en los diferentes ámbitos de la acción administrativa, puedan establecerse otros factores o criterios específicos para la determinación de las sanciones.

Con acierto, la sentencia comentada trae a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1998, la cual estableció que los artículos 15 y 16 del RRDFAE prevén una escala de sanciones o, al menos, lo que pudiéramos llamar opción entre tres sanciones posibles, y la opción por la máxima sanción posible exigiría que, además de la calificación de muy grave, concurrieran en los hechos circunstancias de agravación intensificadas, que en este caso se aprecia que concurren, existiendo una acción típica reforzada por agravación especial: en primer lugar, los hechos se contraen a un espacio temporal seis años y cinco meses desde que se presentó la primera baja hasta que se abrió expediente disciplinario al funcionario recurrente; en segundo lugar, los partes de baja presentados por el funcionario recurrente eran manifiestamente discontinuos e insuficientes; y a todo ello se añade que el citado funcionario estaba dado de alta como trabajador autónomo en el correspondiente Régimen Especial

de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social, existiendo acto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la que se aprecia prestación de servicios en una tienda de su propiedad.

En definitiva, la conducta del recurrente al no incorporarse a su puesto de trabajo sólo puede incluirse, según el acertado criterio de la Sala, en una actitud de pura y simple dejación del servicio, lo que le lleva a considerar que resulta proporcional imponerle la más grave de las sanciones previstas para castigar su infracción, la separación del servicio, pues su conducta merece un reproche realmente intenso.

Todos estos fundamentos llevan a la Sala a desestimar el recurso contencioso-administrativo.

### 3. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

La importancia de esta sentencia radica en su carácter ilustrativo.

**“La importancia de esta sentencia radica en su carácter ilustrativo”**

En efecto, se analizan de forma pormenorizada los requisitos jurisprudencialmente exigidos para apreciar la comisión de una infracción muy grave constitutiva de abandono del servicio, así como los requisitos jurisprudencialmente exigidos para que dicho abandono del servicio pueda ser sancionado con la sanción más intensa, consistente en la separación del servicio.

El artículo 95.2 c) del EBEP configura como falta muy grave el abandono del servicio. Esta falta ya era recogida en el catálogo previsto por la legislación anterior.

Nos encontramos ante una infracción que presenta una gravedad extrema para el debido ejercicio de la función pública y para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos. No se puede permitir ni dejar impune el hecho de que los funcionarios públicos abandonen sus puestos de trabajo de forma voluntaria e injustificada. Nos encontramos ante una conducta que debe ser en todo caso perseguida con rigor por los órganos competentes de las respectivas Administraciones Públicas para lograr una adecuada prestación de servicios a los ciudadanos y una gestión eficiente de los recursos econó-



# 3. Crónica de los tribunales

## 3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

micos de carácter público.

La sentencia se aproxima a la figura del abandono del servicio desde una perspectiva clásica en tanto en cuanto exige, para apreciar la comisión de la citada infracción, una conducta claramente intencionada e imputable al funcionario público consistente en una ausencia voluntaria del puesto de trabajo sin motivo alguno que lo pueda justificar. Esto es, exige una dejación del puesto de trabajo por decisión propia del funcionario que va más allá de la ausencia ocasional o aislada. Ello exigirá la realización de labores de comprobación por parte de los órganos competentes de la Administración que ejercite la potestad disciplinaria.

En consonancia con la gravedad que entraña la comisión de la falta muy grave constitutiva de abandono del servicio, dicha conducta puede ser sancionada, en su manifestación más intensa, con la separación del servicio de los funcionarios de conformidad con lo establecido en el artículo 96.1.a) del EBEP. Para el caso de que la sanción constitutiva de separación del servicio afectara a un funcionario interino, el citado precepto establece que entrañará la revocación de su nombramiento.

**“En consonancia con la gravedad que entraña la comisión de la falta muy grave constitutiva de abandono del servicio, dicha conducta puede ser sancionada, en su manifestación más intensa, con la separación del servicio”**

Tal y como ha señalado la mejor jurisprudencia, así lo recoge la sentencia comentada, la separación del servicio sólo puede imponerse por la comisión de faltas muy graves en las que concurren circunstancias agravantes. En el caso comentado, a la vista de los hechos cometidos por el funcionario público, no había lugar a dudar sobre la legalidad de la sanción impuesta por la Administración. Nótese que el propio funcionario no sólo había abandonado su puesto de trabajo sin justificación alguna, sino que, además, los equipos médicos competentes habían dictaminado en diversas ocasiones que su dolencia no le inhabilitaba para la prestación de sus funciones y, por otro lado, se encontraba dado de alta en el

Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social había verificado que prestaba servicios en una tienda de su propiedad.

Para concluir, se debe advertir que el artículo 96.1.b) del EBEP prevé la posibilidad de que el personal laboral que cometa una falta muy grave sea sancionado con despido disciplinario, que comportará inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las desempeñadas.

Si bien existe una cierta equiparación entre las sanciones establecidas en las letras a) y b) del artículo 96.1 del EBEP —pues la primera se proyecta sobre los funcionarios y la segunda sobre el personal laboral—, no se puede obviar que la separación del servicio tiene una mayor intensidad, puesto que impide volver a ser funcionario de carrera para toda la vida, mientras que, en el caso del despido disciplinario, el artículo 96.1.b) del EBEP tan sólo impone al personal laboral despedido la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que se desempeñaban, por lo que, en sentido contrario, tal y como ha puesto de manifiesto determinado sector doctrinal, la inhabilitación no afectará ni se proyectará sobre contratos de trabajo que no tengan funciones similares a las previamente desempeñadas por el trabajador despedido.

**“Si bien existe una cierta equiparación entre las sanciones establecidas en las letras a) y b) del artículo 96.1 del EBEP (...), no se puede obviar que la separación del servicio tiene una mayor intensidad (...) [que el] despido disciplinario”**

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

### 3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

#### La aplicación del principio de no discriminación entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos en la promoción profesional

Por Alejandro Corral Sastre  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad CEU – San Pablo de Madrid

#### IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de septiembre de 2011 recaída en el asunto C-177/10 que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Sevilla, mediante auto de 24 de marzo de 2010, recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de abril de 2010, en el procedimiento entre el señor R. S. y la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía.

#### 1. INTRODUCCIÓN

La resolución que a continuación procedo a analizar trae causa de las lógicas dudas que sobre la interpretación de una determinada norma europea, con efecto directo, le surgen a un órgano jurisdiccional español al resolver un determinado supuesto de hecho. Esto implica, como es sabido, la posi-

**“La resolución (...) a analizar trae causa de las lógicas dudas que sobre la interpretación de una determinada norma europea, con efecto directo, le surgen a un órgano jurisdiccional español al resolver un determinado supuesto de hecho”**

bilidad de plantear una cuestión prejudicial en los términos establecidos en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, el Tribunal) que deberá resolver las cuestiones que se le planteen.

Bien es cierto que el Derecho de la Unión Europea pretende que los jueces y tribunales nacionales se erijan, asimismo, en jueces y tribunales del Derecho Comunitario; pero no siempre los órganos jurisdiccionales tienen claro cuál es la interpretación más adecuada al ordenamiento europeo de una norma determinada en un supuesto concreto, por lo que, en mi opinión, hemos de felicitarnos por el normal uso que de esta institución se hace por nuestros jueces y magistrados.

Además, por regla general, las sentencias dictadas por el Tribunal están jurídicamente muy bien cimentadas y resuelven las cuestiones que se plantean de manera clara, lo que permite a los órganos jurisdiccionales nacionales aplicar Derecho Comunitario de manera acertada y dotando, a su vez, de mayor seguridad jurídica al sistema.

Cuestión diferente es que, como en el supuesto que nos ocupa, la interpretación dada por el Tribunal a una norma determinada pueda arrastrar importantes consecuencias en un ordenamiento jurídico determinado. Pienso que, como más adelante explicaré de manera más detallada, la resolución que a continuación se analiza implica una llamada de atención a las Administraciones Públicas españolas que hacen un uso abusivo de la figura de los funcionarios interinos. Y es que, en principio, la finalidad de estos es ocupar puestos de trabajos de manera temporal, normalmente en sustitución de funcionarios de carrera que no pueden ocupar el suyo por una circunstancia determinada y, en principio, limitada en el tiempo. Pero, sin embargo, se han convertido en funcionarios que ocupan los puestos asignados por largos periodos de tiempo, en condiciones más desfavorables que los funcionarios de carrera, desvirtuando así la finalidad para la que dicha figura fue creada.

#### 2. ANTECEDENTES DE HECHO

Los hechos, por su parte, están claramente descritos en la sentencia:

Un funcionario de la Junta de Andalucía, el señor R. S.,

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

tras trabajar dieciséis años como funcionario interino (concretamente desde el año 1989, según se desprende del texto de la resolución) accede a la condición de funcionario de carrera de grupo D en el año 2005.

El 17 de diciembre de 2007, por su parte, la Consejería competente publica una Orden con las bases por la que se convocan pruebas selectivas por el sistema de promoción interna para el acceso al Cuerpo General de Administrativos, que se corresponde al grupo C. Pretende por consiguiente, el señor R. S., participar en un proceso de promoción interna para ascender a un cuerpo de funcionarios de grupo inmediatamente superior al suyo. Pero para participar en dicho proceso selectivo las bases de la convocatoria determinaban expresamente que, además de llevar al menos dos años trabajando como funcionario de carrera —criterio que cumplía—, se debía estar en posesión o en condiciones de poder obtener el título de Bachiller Superior o título equivalente o, alternativamente, poseer una antigüedad de diez años como funcionario de carrera en cuerpos de grupo D o cinco años y haber superado un curso específico en el Instituto Andaluz de Administración Pública, requisitos que el señor R. S., sin embargo, no cumplía.

En la Orden por la que se publican las bases de la convocatoria se hacía referencia expresa, además, a que los servicios previos reconocidos como personal interino o laboral en cualquiera de las Administraciones Públicas u otros servicios previos similares no serían computables a estos efectos.

No obstante lo anterior, pese a no reunir los requisitos exigibles, el señor R. S. es admitido al procedimiento selectivo y, además, supera el mismo con éxito, apareciendo en las listas definitivas de aprobados.

El principal problema aparece cuando, una vez requerido para aportar la documentación necesaria y analizada la misma por el órgano correspondiente, se comprueba que este participante, el señor R. S., no reunía los requisitos necesarios y, por ende, no debería haber sido admitido al procedimiento selectivo de promoción interna.

Es en este momento cuando se dicta, por el Secretario General para la Administración Pública, Resolución de 25 de marzo de 2009, por la que se anula la resolución relativa a la admisión del interesado y a su nombramiento como funciona-

**“El principal problema aparece cuando (...) se comprueba que este participante, el señor R. S., no reunía los requisitos necesarios y, por ende, no debería haber sido admitido al procedimiento selectivo de promoción interna”**

rio de grupo C, por no reunir los requisitos necesarios.

Esta es, en concreto, la resolución que va a dar origen a la cuestión prejudicial de la que trae causa la sentencia que ahora se analiza, pues el señor R. S. interpone recurso contencioso-administrativo ante los juzgados correspondientes de Sevilla, solicitando la anulación de la resolución impugnada por vulneración del artículo 14 de la Constitución Española (en cuyo caso habría de declararse la nulidad), así como del artículo 1 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de Reconocimiento de Servicios Previos en la Administración Pública (en adelante, Ley 70/1978). Nada dice, sin embargo, de la disposición administrativa por la que se aprueban las bases de la convocatoria.

Admitido a trámite el recurso, el titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Sevilla, para resolver el supuesto de hecho que se le ha planteado, aplica la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES (Confederación Europea de Sindicatos), la UNICE (Unión de Confederaciones de la Industria Europea) y el CEEP (Centro Europeo de la Empresa Pública) sobre el trabajo de duración determinada (en adelante, la Directiva), pero, al subsumir esta norma al supuesto de hecho concreto, se encuentra con ciertos problemas de interpretación cuya resolución corresponden al Tribunal, de ahí que se plantee la cuestión prejudicial.

**“El titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (...) se encuentra con ciertos problemas de interpretación cuya resolución corresponden al Tribunal [de Justicia de la Unión Europea], de ahí que se plantee la cuestión prejudicial”**

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

### 3. CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS

Las cinco cuestiones que plantea el Juzgado de Sevilla son de distinta naturaleza: unas, las cuatro primeras, que constituyen la esencia de la cuestión que se pretende dilucidar, se refieren a si la diferencia de derechos que el ordenamiento nacional realiza entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos es acorde al Derecho Comunitario. La otra, que en mi opinión no generaba tantas dudas, referida a si las bases de la convocatoria debían ser examinadas por el Juzgado a la luz del Derecho Comunitario pese a que su adecuación al ordenamiento no había sido cuestionada por el recurrente. A ellas me voy a referir, a continuación, de forma separada.

Las primeras, las cuatro diferentes cuestiones que plantea el Juez nacional, tratan resolver los siguientes extremos:

Si la diferencia de derechos entre funcionarios de carrera e interinos es acorde al ordenamiento constitucional interno, tal y como ha declarado el propio Tribunal Constitucional español, y si esta circunstancia supone, necesariamente, que la Directiva no se aplica en el ámbito concreto de la Función Pública.

La segunda cuestión parte de la premisa de que la Directiva es aplicable al ámbito de la Función Pública pues se refiere, concretamente, a si su interpretación permite un tratamiento diferente entre los funcionarios de carrera y los interinos sin que resulten conculcados los principios de igualdad de trato y no discriminación.

Las cuestiones tercera y cuarta constituyen, en mi opinión, el *quid* del asunto. Se refieren estas, en concreto, a la cláusula 4 del Acuerdo marco aprobado por la Directiva y si, a la vista de su contenido, sería acorde al ordenamiento comunitario interpretarla en el sentido de excluir el tiempo de servicios prestados como personal interino (temporal), a efectos del cómputo de la antigüedad adquirida para la retribución, clasificación y promoción en la carrera, una vez se ha adquirido la condición de funcionario de carácter permanente (es decir, cuando el vínculo es fijo y no temporal).

**“Las cuestiones [planteadas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea] tercera y cuarta constituyen (...) el *quid* del asunto”**

Como veremos más adelante, el Tribunal desbroza el camino al Juez nacional para que aplique la cláusula 4 del referido Acuerdo al supuesto de hecho concreto planteado, pero es este quien debe dar los pasos adecuados y valorar las concretas circunstancias.

En relación con la quinta pregunta realizada, la cuestión no parece, en principio, tan problemática. Se plantea el Juez nacional si debe dejar de aplicar una disposición administrativa de carácter general cuando esta vulnera el ordenamiento comunitario. Según pienso, el Juez nacional no sólo puede sino que debe hacerlo. Así se desprende de los principios básicos del Derecho Comunitario relativos a la aplicabilidad inmediata, el efecto directo, y, sobre todo, la primacía de sus normas. Aplicando estos principios referidos y el artículo 6 de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, entiendo que el Juez debería no aplicar las bases de la convocatoria si entiende que conculcan el Derecho de la Unión Europea. Mejor dicho, en palabras de García de Enterría: “La norma comunitaria, en fin —y esto es sin duda lo fundamental—, goza de primacía, esto es, de prioridad aplicativa sobre cualquier otra norma nacional, que, en consecuencia resulta desplazada por ella”<sup>1</sup>. Pero es que además, así se deduce de la propia jurisprudencia del Tribunal<sup>2</sup>.

En relación con esta cuestión, como se verá, parece que, o bien el Juez nacional no formula la pregunta de forma adecuada, o bien el Tribunal no resuelve la cuestión en los mismos términos planteados por aquel. Y es que, según el sistema de recursos establecido en nuestra Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), cuando no se impugna en plazo una disposición administrativa de carácter general a través de un recurso directo, existe la posibilidad de eliminarla del ordenamiento jurídico cuando, al dictarse un acto de aplicación de la disposición, se impugna este acto dentro

1 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Thomson-Civitas, Decimocuarta edición, Cizur Menor (Navarra), 2008, pág. 163.

2 Así, en la Sentencia Simmenthal del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 9 de marzo de 1978, se establece, literalmente, que “el Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho Comunitario tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas dejando inaplicada si fuera necesario, en virtud de su propia autonomía, toda disposición contraria de la legislación nacional, sin que para ello tenga que pedir o esperar su propia eliminación por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional”.

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

del plazo establecido. Si el juez estima que el acto de aplicación de la disposición es anulable porque esta es contraria al ordenamiento, debe plantear la cuestión de ilegalidad al órgano jurisdiccional competente para que se pronuncie sobre la legalidad de la disposición administrativa general. Es decir, parece que no hay problema en que el plazo de impugnación de los reglamentos sea preclusivo, ya que siempre existe la posibilidad de impugnar los actos de aplicación de los mismos, en un plazo igualmente limitado, y recurrir, aunque sea por vía indirecta, dichos reglamentos. Esto implica que siempre quedarán protegidos los derechos de los interesados que, no habiendo recurrido en plazo una disposición general, se ven afectados de forma negativa por un acto de aplicación de la misma, ya que, desde la notificación de dicho acto, se abre el plazo para impugnar la disposición de forma indirecta. Y no solo eso, ya que, si no se recurriese de forma indirecta, el juez competente tendrá la posibilidad, vía artículo 33 de la LJCA, de solicitar a las partes que se pronuncien sobre la posible ilegalidad del reglamento y, a partir de ahí, resolver lo que se estime oportuno con la posibilidad, en su caso, de plantear la cuestión de ilegalidad, en el supuesto de que se estimase que el reglamento en que se basa el acto es nulo.

**“Según el sistema de recursos establecido en nuestra Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (...) siempre existe la posibilidad de (...) recurrir, aunque sea por vía indirecta, dichos reglamentos. Esto implica que siempre quedarán protegidos los derechos de los interesados”**

### 4. DOCTRINA DEL TRIBUNAL

El Tribunal comienza su fundamentación jurídica haciendo referencia a una cuestión que resulta capital y que, como es fácilmente comprensible, sirve de base al resto de la resolución: “Según reiterada jurisprudencia, las disposiciones contenidas en el Acuerdo marco se aplican a las relaciones laborales de duración determinada y a los contratos celebrados por los órganos de la Administración y demás entidades del sec-

tor público”. Es decir, independientemente de lo que pueda establecer el Tribunal Constitucional español en orden a la posibilidad de establecer regímenes jurídicos diferentes para funcionarios de carrera e interinos, el Acuerdo marco contenido en la Directiva se aplica, con efecto directo en todos los Estados miembros, tanto a los trabajadores del sector privado como a los del sector público. De ello se deduce que el principio de no discriminación en las condiciones de trabajo y criterios de antigüedad entre trabajadores fijos y temporales se aplica, igualmente, en la Función Pública española. Pues lo que se pretende, en definitiva, es que los principios que persiguen la Directiva y el Acuerdo marco respecto a los abusos derivados de la utilización de los contratos temporales tengan una interpretación extensiva, sin que queden ámbitos aislados de su aplicación.

**“Lo que se pretende, en definitiva, es que los principios que persiguen la Directiva [1999/70/CE] y el Acuerdo marco [aprobado por ésta] respecto a los abusos derivados de la utilización de los contratos temporales tengan una interpretación extensiva, sin que queden ámbitos aislados de su aplicación”**

Todo ello sin perjuicio, continúa argumentando el Tribunal, de que, en circunstancias concretas y por razones objetivas, pueda haber un trato diferente entre los trabajadores fijos y los temporales, lo que no significa, en modo alguno, que dejen de aplicarse la Directiva y su Acuerdo marco, sino que habrá que justificar, caso por caso, ese trato o régimen distinto.

Teniendo en cuenta lo anterior, le toca pronunciarse al Tribunal sobre lo que más arriba se ha identificado como el quid del asunto, es decir, sobre la aplicación de la cláusula 4 del Acuerdo marco al caso concreto que le plantea el Juez de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla. Como ya indiqué, la cuestión principal radica en si es acorde al ordenamiento comunitario su exclusión en la aplicación del principio de no discriminación cuando se trata de funcionarios de carrera e interinos. El Tribunal, llevando a cabo un razonamiento lógico, determina que dicha cláusula 4 rige también en supuestos de hecho como el planteado y se aplica, por consiguiente,



# 3. Crónica de los tribunales

## 3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

a aquellos casos en que un funcionario interino alcanza la condición de funcionario de carrera, sin que se pueda dar un trato diferente a los servicios prestados en régimen temporal (interino), de los servicios prestados en régimen permanente (funcionario de carrera), cuando se trata de establecer las condiciones para la promoción interna. De otra forma se estaría vulnerando el principio de no discriminación.

Para que este principio de no discriminación no sea conculcado, es necesario que la diferencia en el trato esté justificada por razones objetivas. Esto implica que sería posible dar un trato diferente a los servicios prestados como personal interino de los prestados como personal funcionario, a efectos de promoción interna, si razones objetivas así lo permitieran. Pero, ¿qué son estas razones objetivas? Según el Tribunal, un ejemplo claro aplicable al caso concreto sería que los trabajos y funciones ejercidas como funcionario interino fuesen diferentes a las que se llevan a cabo como funcionario de carrera. Parece razonable dicha interpretación, es decir, no se tendrán en cuenta como servicios prestados a efectos de promoción interna aquellos que se hayan realizado como funcionario interino si son de naturaleza diferente a los que llevan a cabo los funcionarios de carrera. O, a sensu contrario, se vulnera el principio de no discriminación cuando, una vez alcanzada la condición de funcionario de carrera, y a efectos de participar en procesos de promoción interna, no son tenidos en cuenta los años de servicio prestados como funcionario interino, salvo que las funciones ejercidas en uno y otro caso fueran de naturaleza diferente.

**“Para que este principio de no discriminación no sea conculcado, es necesario que la diferencia en el trato esté justificada por razones objetivas”**

Traslada el Tribunal, por tanto, si se me permite la expresión, “la pelota al tejado” del Juez nacional, aunque previamente le ha dejado meridianamente clara la interpretación que debe darse al ordenamiento comunitario en casos concretos como el planteado. Corresponde, por tanto, al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla valorar las pruebas aportadas al procedimiento, bien por las partes, bien las que él haya estimado oportuno incorporar al mismo (artículo

61 de la LJCA); y, a la vista de las mismas, determinar si la naturaleza de las funciones ejercitadas por el recurrente cuando era funcionario interino son similares a las que ejerce cuando es nombrado funcionario de carrera. Si estas son similares, el Juez nacional debe entender vulnerado el ordenamiento jurídico comunitario (en concreto la cláusula 4 del Acuerdo marco aprobado por la Directiva) y declarar anulada, con los efectos jurídicos correspondientes, la Resolución de 25 de marzo de 2009 del Secretario General para la Administración Pública de la Junta de Andalucía.

Por último, para terminar este apartado, en lo que se refiere a la pregunta quinta, y repitiendo lo que ya indicaba más arriba, parece que lo que contesta el Tribunal es algo diferente a lo que estaba cuestionando el propio Juez nacional, o al menos esta es la conclusión que se deriva de la lectura de la sentencia.

Más arriba indiqué que lo que pretendía saber el Juez nacional es si debía dejar de aplicar las bases de la convocatoria, como disposición administrativa de carácter general, sin que el recurrente las hubiese recurrido por haber transcurrido el plazo. Sin embargo, lo que por su parte resuelve el Tribunal es que el Derecho de la Unión Europea no se opone a que pueda haber plazos preclusivos a la hora de recurrir las bases de la convocatoria, pero dichos plazos no pueden ser interpretados en sentido restrictivo y hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos en la Directiva y el Acuerdo marco.

A la pregunta realizada por el Juez nacional, se ha de responder, como ya se dijo más arriba, de forma afirmativa, es decir, un órgano jurisdiccional nacional debe dejar inaplicada una disposición general que atenta contra el ordenamiento comunitario, y no solo eso, sino también plantear la cuestión de ilegalidad al órgano jurisdiccional competente para expulsar dicha norma del ordenamiento interno, independientemente de cuáles hayan sido las pretensiones del recurrente. En cuanto a lo que resuelve el Tribunal, está motivado, en gran medida, por las alegaciones del Gobierno español en la cuestión prejudicial, ya que, según se desprende de la sentencia, se pretendía, por éste, la inadmisión del recurso por el transcurso del plazo sin haber impugnado las bases de la convocatoria mediante recurso directo; o, en su caso, la impugnación del resultado de la misma como acto de aplicación

# 3. Crónica de los tribunales

## 3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

de las bases de la convocatoria (mediante recurso indirecto). Lo que establece el Tribunal es que no es contrario al Derecho Comunitario la existencia de plazos preclusivos a la hora de recurrir las bases de una convocatoria selectiva por los interesados; sin embargo, sí es contrario al ordenamiento comunitario que, por una interpretación excesivamente rigurosa de los plazos, se impida al interesado acceder a los derechos que le reconoce la cláusula 4 del Acuerdo marco.

**“Un órgano jurisdiccional nacional debe dejar inaplicada una disposición general que atenta contra el ordenamiento comunitario, y no solo eso, sino también plantear la cuestión de ilegalidad al órgano jurisdiccional competente para expulsar dicha norma del ordenamiento interno”**

Nuestro sistema procesal, tal y como está configurado, en principio, permite a los interesados ejercer los derechos reconocidos en la Directiva y el Acuerdo marco, tal y como demuestra el propio caso elevado al Tribunal. Otra cosa diferente es que, a la vista de las circunstancias planteadas, el legislador quiera mejorar el sistema recogido en la LJCA.

### 5. LA IMPORTANCIA DE LA SENTENCIA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea realiza, en mi opinión, un trabajo riguroso resolviendo la cuestión prejudicial planteada por el Juez español. Cumple, además, sus funciones de manera escrupulosa, pues no incide en las competencias propias del Juez nacional, a quien corresponde, por otro lado, la valoración de las pruebas en este caso concreto según su propio criterio.

La sentencia que analizamos puede tener importantes consecuencias si finalmente se estimase el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el señor R. S. ante el

**“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea realiza, en mi opinión, un trabajo riguroso resolviendo la cuestión prejudicial planteada por el Juez español”**

Juez de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Sevilla.

La primera consecuencia, si el Juez considera que las funciones realizadas por el recurrente como funcionario interino eran similares a las que ahora realiza como funcionario de carrera, implicará la anulación de la resolución del Secretario General para la Administración Pública de la Junta de Andalucía que anulaba, a su vez, la resolución relativa a la admisión del interesado y su nombramiento como funcionario de carrera del grupo C. Parece, por tanto, que se declararía conforme a Derecho su nombramiento como funcionario de carrera de grupo C.

Pero, ¿qué ocurriría si el Juez nacional estimase que la anulación de la resolución impugnada es consecuencia, a su vez, de la nulidad de las bases de la convocatoria por estimar que estas atentan contra el principio de no discriminación de la cláusula 4 del Acuerdo marco? En mi opinión, el Juez debería plantear la cuestión de ilegalidad al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, órgano jurisdiccional competente para pronunciarse sobre la adecuación a Derecho de las disposiciones generales emanadas de esta Comunidad Autónoma y, por consiguiente, si este órgano colegiado decretase la nulidad de las bases, tendría que pronunciarse, igualmente, sobre las consecuencias jurídicas de dicha anulación, en los términos previstos por los artículos 71.2 y 72.2 de la LJCA.

Un efecto igualmente derivado de la estimación del recurso estaría relacionado con el artículo 110 de la LJCA que, como es sabido, permite la ampliación del ámbito subjetivo de las sentencias, en materia de personal, cuando se dan los requisitos establecidos. Correspondería en este caso al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Sevilla, competente para ejecutar su sentencia, a la vista de las solicitudes realizadas por los interesados, determinar en qué casos concretos resultaría ampliable dicha resolución.

Abstrayéndome de estas consecuencias más concretas, parece que se puede obtener una conclusión general de la sentencia analizada. Esta conclusión a la que me refiero está relacionada, en definitiva, con una característica esencial del funcionario interino, esto es, la temporalidad. Es cierto que, en algunas ocasiones y por circunstancias excepcionales, es necesario acudir a este tipo de funcionarios para que ocupen determinados puestos de trabajo con carácter temporal (con-



# 3. Crónica de los tribunales

## 3.3. Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

cretamente, en los supuestos previstos en el artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril), pero esto no puede convertirse en la regla general en un sistema de Función Pública que opta, decididamente, porque sus puestos de trabajo sean ocupados por funcionarios de carrera de carácter permanente. Si se acude a la contratación en masa de funcionarios interinos, se estará desvirtuando el sistema de empleo público que quiere nuestro ordenamiento jurídico.

**“En ocasiones y por circunstancias excepcionales, es necesario acudir a este tipo de funcionarios [interinos] para que ocupen determinados puestos de trabajo con carácter temporal (...), pero esto no puede convertirse en la regla general en un sistema de Función Pública que opta, decididamente, porque sus puestos de trabajo sean ocupados por funcionarios de carrera de carácter permanente”**

Y es que, como nos recuerda el Tribunal en la sentencia comentada, los funcionarios interinos tienen derechos reconocidos no solo por el ordenamiento interno español, sino también, y lo que resulta más importante, por el Derecho Comunitario. A la Unión Europea no le gusta, y así lo ha manifestado en sus normas, que pueda haber diferencias en las condiciones de trabajo y otras circunstancias entre trabajadores temporales y trabajadores fijos. Y esto no sólo es aplicable al sector privado, sino también al sector público. Así lo manifiesta el Tribunal en resoluciones como esta, donde intenta equiparar las condiciones de los funcionarios interinos y los de carrera, para que aquellos no resulten discriminados con respecto a estos. Loable intención, por otra parte, que debería llevar a algunas Administraciones Públicas españolas a reconsiderar sus políticas de empleo público, en concreto cuando se acude a la contratación en masa de funcionarios interinos porque resulta más cómodo e implica un menor esfuerzo presupuestario.

El Derecho Comunitario, tal y como lo interpreta el Tribunal, no impide la existencia de funcionarios interinos que

realicen funciones de carácter temporal, lo que pretende es que los derechos de estos funcionarios sean equiparables a los de los funcionarios de carrera; y que las Administraciones Públicas sean coherentes con el sistema de Función Pública elegido por el legislador español, utilizándose la figura de los funcionarios interinos sólo en aquellos casos en que así esté previsto por el ordenamiento. Es posible, además, establecer diferencias entre uno y otro tipo de funcionarios, pero dichas diferencias han de estar justificadas por razones objetivas, sin que impliquen una vulneración del principio de no discriminación.

**“El Derecho Comunitario, tal y como lo interpreta el Tribunal [de Justicia de la Unión Europea], no impide la existencia de funcionarios interinos que realicen funciones de carácter temporal, lo que pretende es que los derechos de estos funcionarios sean equiparables a los de los funcionarios de carrera”**

Por último, cabe plantarse, igualmente, si esta interpretación dada a la Directiva y al Acuerdo marco respecto a los derechos de los funcionarios interinos no es extensible, asimismo, a otro tipo de empleados públicos cuya vinculación con la Administración es, también, de carácter temporal. Piénsese, por ejemplo, en el personal eventual al que se refiere el artículo 12 del Estatuto Básico del Empleado Público, cuya característica principal es su carácter no permanente. Pues bien, en el apartado cuarto del mencionado artículo se prevé, expresamente, que los servicios prestados por esta clase de personal no computarán como mérito a efectos de acceso a la Función Pública o para promoción interna. A la vista de esta sentencia cabe preguntarse si este inciso, recogido como digo en el apartado cuarto, no podría ser considerado contrario a Derecho Comunitario ya que determina un trato desigual, una discriminación si se quiere, a unos trabajadores temporales (los eventuales) con respecto a unos fijos (los funcionarios de carrera), sin que dicha discriminación esté justificada, a priori, en razones objetivas. Sin olvidar, por otro lado, que esta norma tiene rango de Ley. Pero esto es, si se permite la expresión, harina de otro costal.



**Instalaciones del INAP,  
en su sede de la calle Atocha de Madrid**

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. EXPERIENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

4.1.1. Los ajustes en materia de personal en las Administraciones Públicas

4.1.2. Informe AEVAL: La administración pública a juicio de los ciudadanos

4.1.3. Plan de experiencias piloto en Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado



## 4.2. EXPERIENCIAS DEL EXTRANJERO

4.2.1. Unión Europea. EPSA 2011: buenas prácticas en el sector público europeo

4.2.2. Iberoamérica. XVI Congreso Internacional del CLAD, Asunción (Paraguay)

## 4.1 EXPERIENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

### 4.1.1 Los ajustes en materia de personal en las Administraciones Públicas

Remedios Roqueta Buj  
Catedrática de Derecho del Trabajo  
Universidad de Valencia

#### 1. Introducción

La urgente necesidad de reducir el déficit público está llevando a las Administraciones Públicas a acometer importantes recortes en materia de personal, reduciendo las retribuciones, incrementando la duración de la jornada laboral y aminorando el número de liberados sindicales<sup>1</sup>. Se trata de medidas que inciden sobre materias que entran dentro del ámbito de la negociación colectiva, lo que limita las posibilidades de actuación unilateral de las Administraciones Públicas. Dichos límites difieren según la índole de la materia y, en su caso, según se trate de funcionarios o de personal laboral.

<sup>1</sup> Este estudio se ha realizado en el marco del "GRUPO DE INVESTIGACIÓN PARA EL ESTUDIO DEL EMPLEO PÚBLICO", creado por la Resolución de 5 de marzo de 2009 de la Directora del Instituto Nacional de Administración Pública.

Pero vayamos por partes.

2. La modificación de los Pactos/Acuerdos y Convenios Colectivos en las Administraciones Públicas

En las Administraciones Públicas conviven dos sistemas de negociación, el funcionarial y el laboral, sometidos a regímenes jurídicos diferentes. En efecto, la negociación colectiva de los funcionarios y asimilados se sujeta a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título III de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). En cambio, el derecho a la negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige por el Título III del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET). A este respecto, el art. 32 del EBEP prescribe que la negociación colectiva, representación y participación de los contratados laborales "se regirá por la legislación laboral", pero "sin perjuicio de los preceptos de este Capítulo que expresamente les son de aplicación". Y, en este sentido, debe significarse que el art. 36.3 de esta disposición legal viene a reconocer la existencia fáctica de una negociación colectiva conjunta del personal funcionario y laboral al servicio de las Administraciones Públicas, elevando a la letra de la ley lo que ya existía en la práctica, si bien con dificultades de aceptación jurisdiccional.

**"La urgente necesidad de reducir el déficit público está llevando a las Administraciones Públicas a acometer importantes recortes en materia de personal"**

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

prudencial. En esta dirección, se dispone que “para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituirá en la Administración General del Estado, en cada una de las Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales una Mesa General de Negociación”.

**“En las Administraciones Públicas conviven dos sistemas de negociación, el funcional y el laboral, sometidos a regímenes jurídicos diferentes”**

El legislador no deja a la libre decisión de las partes negociadoras el establecimiento de las Mesas generales comunes al personal funcionario y laboral. Esta conclusión se obtiene a partir de la interpretación literal de la cláusula legal en que se prevé su creación, pues señala que “se constituirá en la Administración General del Estado, en cada una de las Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales una Mesa General de Negociación” (art. 36.3 del EBEP). Además, si se compara la redacción empleada en esta ocasión con la utilizada en el art. 34.4 del EBEP para permitir la creación de las Mesas sectoriales de negociación se corrobora esta afirmación.

Las Mesas generales comunes al personal funcionario y laboral están ideadas para negociar “todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública” (art. 36.3 del EBEP), esto es, aquellas materias o condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral que reciben en el EBEP y otras normas legales un tratamiento unitario —dirigido al conjunto de los empleados públicos— o que, aun ordenadas en preceptos o disposiciones legales formalmente distintos para los funcionarios y los laborales, atienden a una regulación sustancialmente idéntica para ambos colectivos. Las normas que disciplinan estas materias y condiciones de trabajo engloban a los funcionarios y laborales como empleados públicos y sujetan a unos y a otros a las mismas limitaciones. De este modo,

**«Las Mesas generales comunes al personal funcionario y laboral están ideadas para negociar “todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública”»**

el bloque de derecho necesario que deben respetar los dos sistemas de negociación colectiva que conviven en las Administraciones Públicas —el funcional y el laboral— en la regulación de estas

materias viene a tener idénticos contornos. Por ello, el legislador impone la negociación conjunta de ambos colectivos en aras a la consecución de los principios de igualdad, economía normativa y eficacia administrativa.

El art. 36 del EBEP no contiene ninguna referencia al procedimiento de negociación de las Mesas generales comunes al personal funcionario y laboral. Sin embargo, hay que indicar que el articulado del Capítulo IV del Título III de esta disposición legal suele referirse a las Mesas de negociación y a los Pactos y Acuerdos en general, por lo que no cabe sino concluir que aquéllas habrán de someterse a sus previsiones. De este modo, la negociación colectiva laboral en las materias y condiciones de trabajo comunes a los funcionarios públicos se somete a los límites del EBEP, con la consiguiente supremacía de las Administraciones Públicas, reflejada en el art. 38.3 —al requerir la validez y eficacia de los Acuerdos la aprobación expresa y formal de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas—, 38.7 —al permitir que éstos adopten una decisión unilateral cuando fracasa la negociación— y 38.10 del EBEP —al contemplar la suspensión o modificación unilateral del cumplimiento de los Pactos y Acuerdos ya firmados por causa de grave interés público—<sup>2</sup>.

En efecto, existen sustanciales diferencias de régimen jurídico entre la negociación colectiva funcional y la negociación colectiva laboral, fundamentalmente las siguientes:

a) Las alternativas al desacuerdo son distintas según éste se produzca en el seno de las mesas de negociación previstas en el EBEP o en las comisiones negociadoras.

Si fracasa la negociación en el seno de las mesas de negociación y, en su caso, los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos previstos en el art. 45 del EBEP, la Administración Pública recupera su posición de supremacía, regulando por sí misma y unilateralmente las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (art. 38.7 del EBEP)<sup>3</sup>. Llegados a este punto, debe señalarse que la disposición reglamentaria que se dicte pondrá fin a la ultraactividad normativa del Pacto o Acuerdo anterior<sup>4</sup>. Igual suerte puede correr la parte del convenio colectivo de trabajo para el personal laboral que verse sobre las materias o condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral que sean de la competencia de la Mesa general común a dicho personal.

2 Cfr. el Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 2010 (proc. núm. 128/2010); y ROQUETA BUJ, R., “El Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo y el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos”, *Aranzadi Social*, núm. 22, 2011.

3 STS de 25 de marzo de 2009 (RJ/2329).

4 STSJ de la Comunidad de Madrid de 2 de marzo de 2011 (rec. núm. 435/2010).



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**“Existen sustanciales diferencias de régimen jurídico entre la negociación colectiva funcional y la negociación colectiva laboral”**

En cambio, si la falta de acuerdo se produce en el seno de la comisión negociadora en relación con las condiciones de trabajo específicas del personal laboral, la Administración Pública no puede imponer unilateralmente su voluntad a la representación sindical. En este contexto, la parte del convenio colectivo que aborde dichas condiciones de trabajo se mantendrá en vigor en los términos previstos en el art. 86.3 del ET, en su nueva redacción dada por el art. 2.Dos del Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, y en la disposición transitoria 1ª.2 de dicho Real Decreto-Ley.

b) En principio, cabe la posibilidad de que, habiéndose fijado una duración determinada, se adelante ésta a una fecha anterior a la acordada cuando se produzca una modificación de las circunstancias que rodearon la conclusión del instrumento negocial en vigor de tal entidad que permita la aplicación de la llamada cláusula “rebus sic stantibus”. El texto de los Pactos/Acuerdos y convenios colectivos es el resultado de un equilibrio entre los respectivos intereses y posiciones de las partes; equilibrio conseguido en un momento determinado —por definición, en el momento de la firma del Pacto/Acuerdo o convenio colectivo— y en un marco preciso de circunstancias. Alteradas éstas de forma sustancial, se puede plantear la reapertura de la negociación con la finalidad de reestablecer el equilibrio gravemente alterado. Así se desprende de la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la huelga sentada en la sentencia de 8 de abril de 1981, ya que en este supuesto admite, como se ha visto, la posibilidad de que las organizaciones sindicales puedan recurrir a la huelga para presionar la modificación o revisión del acuerdo en vigor.

Sin embargo, el art. 38.10 del EBEP va más lejos al establecer que “se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas



suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público” y que “en este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas

**“Cabe la posibilidad de que, habiéndose fijado una duración determinada [para un Pacto o Acuerdo], se adelante ésta a una fecha anterior a la acordada cuando se produzca una modificación de las circunstancias que rodearon la conclusión del instrumento negocial en vigor”**

de la suspensión o modificación”<sup>5</sup>. De este modo, “excepcional-

5 En este sentido, conviene traer a colación los AATC 33/2005, 34/2005 y 35/2005, en los que se declara lo siguiente: “los argumentos empleados por el órgano judicial y ahora recordados por el Ministerio Fiscal no pueden reputarse arbitrarios o manifiestamente irracionales porque se ajustan a un criterio lógico y razonable, como es el de que el cambio de posición adoptado por el Ejecutivo para el año 1997 no obedeció a criterios voluntaristas o de otra condición, sino a determinadas circunstancias sobrevenidas, surgidas con posterioridad a la firma del Acuerdo de 1994, que afectaban frontalmente a los intereses generales del Estado y que reclamaban una actuación firme en la contención del gasto público para reducir el déficit global. Interesa destacar, por otro lado, que una de las pautas a considerar para los incrementos salariales hacía referencia específicamente a la previsión de crecimiento económico y la capacidad de financiación de los Presupuestos Generales del Estado, determinada en función de la previsión del déficit presupuestario del conjunto de las Administraciones Públicas, lo que excluía todo automatismo y obligaba a valorar las circunstancias macroeconómica



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

mente” y únicamente “por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas”, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas (y no cualquier otro órgano) podrán suspender o modificar el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos ya firmados y con estricto respeto al principio de proporcionalidad. Esto es, podrán inaplicar temporalmente o modificar de forma unilateral los Pactos y Acuerdos en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público<sup>6</sup>, sin más obligación que la de informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación; información que, ante el silencio legal, podrá tener lugar tanto antes como después de la suspensión o modificación<sup>7</sup>.

La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional considera, en su auto de 28 octubre de 2010 (proc. núm. 128/2010), que el mecanismo aplicativo de la denominada cláusula “rebus sic stantibus” que introduce el art. 38.10 del EBEP en el sistema de la negociación colectiva de los funcionarios públicos se refiere “exclusivamente a los Acuerdos de funcionarios, puesto que el apartado octavo del mismo artículo deja perfectamente claro que la consideración y efectos previstos en el art. 38 EBEP corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, mientras que para el personal laboral despliega los mismos efectos del art. 83 ET”. En esta misma línea, se afirma que “una vez concluidos los Acuerdos, que determinan los límites presupuestarios para cada año, para el personal laboral tendrán la consideración y efectos previstos por el art. 83 ET, que son los propios de los convenios colectivos, de manera que una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado, los convenios colectivos que concluyan conforme a la misma, una vez aprobados por la CECIR [Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones], obligan a la Administración y a su personal laboral durante todo el tiempo de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 82.3 ET, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 38.10 EBEP, así como la cláusula “rebus sic stantibus” por las razones ya expuestas, a diferencia del personal funcionario, que estará sometido, en su caso, por la aplicación del art. 38.10 EBEP, cuando concurren las causas habilitantes para ello”. Por todo ello, la referida sala considera que “la suspensión parcial del Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012, firmado el 25 de septiembre de 2009 —acordada por la Disposición Adicional 2.ª del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo—, solo tiene relevancia, en

sobrevenidas”.

6 Cfr. la SAN de 24 de junio de 2011 (JUR/245666); y las SSTSJ de Aragón (Sala de lo Social) de 22 de junio de 2011 (rec. núm. 387/2011), y de La Rioja de 28 de junio de 2011 (rec. núm. 92/2011) y 29 de junio de 2011 (rec. núm. 111/2011).

7 Cfr. la STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Social) de 8 de febrero de 2011 (JUR/116048).

su caso, para los funcionarios públicos, pero no para el personal laboral que suscribió convenios colectivos, regulados con arreglo al Título III ET, que fueron autorizados debidamente por la CECIR, puesto que los efectos, que podía producir dicho Acuerdo en materia retributiva para el personal laboral son los propios del art. 83 ET, que regula propiamente los denominados Acuerdos marco, que son propiamente “convenios para convenir” y se cumplieron plenamente al perfeccionarse la negociación colectiva después de la aprobación de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010”.

**«La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional considera (...) que el mecanismo aplicativo de la denominada cláusula “rebus sic stantibus” que introduce el art. 38.10 del EBEP en el sistema de la negociación colectiva de los funcionarios públicos se refiere “exclusivamente a los Acuerdos de funcionarios”»**

Tal construcción, a mi juicio, incurre en una incongruencia<sup>8</sup>. En este sentido, hay que indicar que la equiparación de los Acuerdos comunes en materia retributiva con los acuerdos del art. 83 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), por lo que al personal laboral se refiere, vale únicamente para los Acuerdos propiamente dichos, y no para los que versan sobre materias sometidas a reserva legal y que, por ello, deben ser recogidos en una ley para poder desplegar cualquier eficacia en el ordenamiento jurídico. A mayor abundamiento cuando el art. 38.8 del EBEP, al prever que “los Pactos y Acuerdos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 37, contengan materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral, tendrán la consideración y efectos previstos en este artículo para los funcionarios y en el artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores para el personal laboral”, está reconociendo la naturaleza jurídica dual de los pactos y acuerdos alcanzados en las mesas de negociación comunes al personal funcionario y laboral, sin que se exija que los mismos se formalicen en instrumentos negociales separados. Pero los mismos siguen englobados en la Ley 7/2007 dentro de la categoría de “Pactos y Acuerdos”. Por consiguiente, y aplicando el principio jurídico “ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”, no cabe sino concluir que, cuando el art. 38.10 del EBEP autoriza a los órganos de gobierno de las

8 Cfr. ROQUETA BUJ, R., “El Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo y el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos”, cit.; y RODRÍGUEZ VERA, E., “La negociación colectiva de los empleados públicos”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, págs. 192 y ss.

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Administraciones Públicas a suspender o modificar el cumplimiento de los “Pactos y Acuerdos ya firmados” para salvaguardar el interés general, se está refiriendo a todos los Pactos y Acuerdos, incluidos los que contienen materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral<sup>9</sup>. En apoyo de la interpretación literal que se propugna, se debe tener en cuenta que el art. 32 del EBEP, en concordancia con la regla general contenida en el art. 7 del EBEP, prescribe que el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos con contrato laboral “se registrará por la legislación laboral” (esto es, por el Título III del ET), pero deja a salvo la aplicación de los preceptos del Capítulo IV del Título III del EBEP “que expresamente les son de aplicación”, que son los que se refieren a la negociación colectiva conjunta del personal funcionario y laboral a través de las mesas de negociación previstas en el art. 36.3 de esta disposición legal.

En cambio, como señala la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, la cláusula “rebus sic stantibus” no se puede aplicar “cuando las obligaciones han sido pactadas en Convenio Colectivo, pues tal institución es impredicable de las normas jurídicas y el pacto colectivo tiene eficacia normativa ex art. 37 CE [Constitución española de 1978]”, de suerte que nunca alcanzaría a justificar la supresión o modificación del mismo por unilateral voluntad de la empresa<sup>10</sup>. Lo que obliga a la Administración Pública a tener que seguir negociando dicha supresión o modificación si pretende llevarla a buen puerto, pues no puede imponerla unilateralmente aunque puedan existir fundadas razones para ello<sup>11</sup>. Ciertamente, tras las modificaciones operadas en el art. 41.6 del ET por los arts. 5 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, y 6.Tres del Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, la Administración Pública podrá contar con la asistencia de la comisión paritaria del convenio para llegar a un acuerdo y, en su defecto, con los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos previstos en los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico. Sin embargo, ninguna de estas soluciones parece la panacea. En efecto, la comisión paritaria reproduce el esquema de la comisión negociadora y no es probable que las partes reconsideren sus respectivas posiciones. Y los sistemas de solución extrajudicial de conflictos previstos en los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico, como se verá, no resultan adecuados para resolver los conflictos que se suscitan en el ámbito

9 En el mismo sentido, la STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Social) de 8 de febrero de 2011 (JUR/116048).

10 Por todas, la STS (Sala de lo Social) de 15 de abril de 2011 (rec. núm. 53/2010).

11 SSTSJ de Andalucía de 14 de septiembre de 2001 (rec. núm. 1818/2001) y de las Islas Canarias de 4 de mayo de 2006 (rec. núm. 1273/2005).

de las Administraciones Públicas.

Es posible que la Administración Pública no haya gestado un convenio colectivo propio o “de empresa”, en el que se regulen las condiciones de trabajo de todos los asalariados y tenga que someterse a la normativa convencional que está llamada a regular a escala sectorial la actividad de que se trate, lo que acontece con relativa frecuencia en un gran número de Ayuntamientos<sup>12</sup>. En tal supuesto, debe tenerse en cuenta que los arts. 5 de la Ley 35/2010 y 6.Tres del Real Decreto-Ley 7/2011 han modificado el régimen aplicable a la modificación sustancial de condiciones de trabajo establecidas en convenio colectivo estatutario, lo que puede facilitar el que las Administraciones Públicas puedan descolgarse de los convenios colectivos sectoriales en determinadas materias cuando existan probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción.

**«En cambio, como señala la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, la cláusula “rebus sic stantibus” no se puede aplicar “cuando las obligaciones han sido pactadas en Convenio Colectivo”»**

El art. 41.6 del ET, en su nueva redacción, configura el régimen aplicable a la modificación sustancial de condiciones de trabajo establecidas en convenio colectivo estatutario en los siguientes términos:

“Cuando la modificación se refiera a condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos regulados en el título III de la presente Ley, sean éstos de sector o empresariales, se podrá efectuar en todo momento por acuerdo, de conformidad con lo establecido en el apartado 4. Cuando se trate de convenios colectivos de sector, el acuerdo deberá ser notificado a la Comisión paritaria del mismo.

En caso de desacuerdo durante el período de consultas, cualquiera de las partes podrá someter la discrepancia a la Comisión paritaria del convenio, que dispondrá de un plazo máximo de siete días para pronunciarse, a contar desde que la discrepancia le fuera planteada. Cuando aquella no alcanzara un acuerdo, las partes podrán recurrir a los procedimientos a que se refiere el siguiente párrafo.

Mediante los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico, previstos en el artículo 83 de la presente Ley, se deberán establecer los procedimientos de aplicación general y directa

12 Cfr. la STS de 7 de octubre de 2004 (recud. núm. 2182/2003).

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

para solventar de manera efectiva las discrepancias en la negociación de los acuerdos a que se refiere este apartado, incluido el compromiso previo de someter las discrepancias a un arbitraje, en cuyo caso el laudo arbitral tendrá la misma eficacia que los acuerdos en período de consultas y sólo será recurrible conforme al procedimiento y en base a los motivos establecidos en el artículo 91.

La modificación de las condiciones establecidas en los convenios colectivos de sector sólo podrá referirse a las materias señaladas en las letras b), c), d), e) y f) del apartado 1, y deberá tener un plazo máximo de vigencia que no podrá exceder de la vigencia del convenio colectivo cuya modificación se pretenda.”

**«Los sistemas de solución extrajudicial de conflictos previstos en los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico (...) no resultan adecuados para resolver los conflictos que se suscitan en el ámbito de las Administraciones Públicas»**

De este modo, la modificación sustancial de condiciones de trabajo establecidas en convenio colectivo estatutario debe ajustarse a las siguientes reglas:

1ª) La modificación podrá afectar a los convenios colectivos estatutarios, sean éstos de sector o de empresa (art. 41.6 del ET).

2ª) La modificación de las condiciones establecidas en los convenios colectivos de sector sólo podrá referirse a las materias relativas al horario y distribución del tiempo de trabajo, régimen del trabajo a turnos, sistemas de remuneración y sistemas de trabajo y rendimiento (art. 41.6 del ET).

3ª) La modificación de lo regulado en convenio colectivo estatutario requiere acuerdo con los representantes de los trabajadores, bien el comité de empresa o los delegados de personal, bien las secciones sindicales que, en su conjunto, representen a la mayoría de aquéllos (art. 41.4 y 6 del ET). En cualquier caso, la intervención como interlocutores ante la dirección de la empresa en el procedimiento de consultas “corresponderá a las secciones sindicales cuando éstas así lo acuerden, siempre que sumen la mayoría de los miembros del comité de empresa o entre los delegados de personal”, tal y como establece el art. 41.4 del ET, en su nueva redacción proporcionada por el art. 6.2 del Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio.

4ª) En las Administraciones Públicas en las que no exista representación legal de los trabajadores, éstos podrán optar por atribuir su representación para la negociación del acuerdo, a su elección, a una comisión de un máximo de tres miembros inte-

grada por trabajadores de la propia empresa y elegida por éstos democráticamente o a una comisión de igual número de componentes designados, según su representatividad, por los sindicatos más representativos y representativos del sector al que pertenezca la empresa y que estuvieran legitimados para formar parte de la comisión negociadora del convenio colectivo de aplicación a la misma (art. 41.4. y 6 del ET). En todos los casos, la designación deberá realizarse en un plazo de cinco días a contar desde el inicio del período de consultas, sin que la falta de designación pueda suponer la paralización del mismo. Los acuerdos de la comisión requerirán el voto favorable de la mayoría de sus miembros. En el supuesto de que la negociación se realice con la comisión cuyos miembros sean designados por los sindicatos, el empresario podrá atribuir su representación a las organizaciones empresariales en las que estuviera integrado, pudiendo ser las mismas más representativas a nivel autonómico, y con independencia de que la organización en la que esté integrado tenga carácter intersectorial o sectorial (art. 41.4. y 6 del ET). Mas, aunque no parece existir norma legal alguna que de manera clara prohíba a las Administraciones Públicas formar parte de organizaciones empresariales a efectos de poder participar en la negociación de aquellos convenios colectivos que pudieran afectarles en su condición de posibles empleadores, es lo cierto sin embargo que, al parecer, es práctica consolidada que tales organizaciones no están dispuestas a admitir entre sus integrantes a ninguna Administración Pública.

5ª) Cuando el período de consultas finalice con acuerdo se presumirá que concurren las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción y solo podrá ser impugnado ante la jurisdicción competente por la existencia de fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en su conclusión, sin perjuicio del derecho de los trabajadores afectados a ejercitar la opción prevista en el párrafo segundo del apartado 3 del art. 41 del ET (art. 41.4 y 6 del ET).

**«La modificación sustancial de condiciones de trabajo establecidas en convenio colectivo estatutario debe ajustarse a las siguientes reglas [establecidas en el ET]»**

6ª) En caso de desacuerdo durante el período de consultas, cualquiera de las partes “podrá someter la discrepancia a la Comisión paritaria del convenio, que dispondrá de un plazo máximo de siete días para pronunciarse, a contar desde que la discrepancia le fuera planteada” y cuando aquélla no alcanzara un acuerdo, las partes podrán recurrir a los procedimientos de aplicación general y directa que se establezcan en los Acuerdos Interprofesionales de ámbito estatal y autonómico a los que se refiere el art. 83 del ET, incluido el compromiso de someterse a arbitraje, en cuyo caso el

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

laudo arbitral tendrá la misma eficacia que el acuerdo en período de consultas y será recurrible sólo conforme al procedimiento y en base a los motivos señalados en el art. 91 del ET (art. 41.6 del ET). No obstante, algunos Acuerdos autonómicos sobre solución extra-judicial de conflictos, que han creado procedimientos de mediación y arbitraje, excluyen expresamente de su ámbito de aplicación los conflictos que afectan a las Administraciones Públicas. Además, los Acuerdos Interprofesionales de ámbito estatal y autonómico son negociados y gestionados, del lado patronal, por las asociaciones empresariales más representativas de carácter estatal o de Comunidad Autónoma en las que no participan las Administraciones Públicas y cuyos máximos dirigentes se manifiestan claramente a favor de la reducción del sector público, con lo que el conflicto de intereses es más que evidente.

7ª) La modificación tendrá un plazo máximo que no podrá exceder de la vigencia temporal del convenio colectivo modificado (art. 41.6 del ET).

Y, en fin, las Administraciones Públicas también podrán inaplicar el régimen salarial de los convenios colectivos sectoriales en los términos previstos en el art. 82.3 del ET, como medida defensiva en aras a evitar los despidos que se producirían de deteriorarse la situación económica como consecuencia de la aplicación del convenio sectorial; medida que resulta más factible tras las reformas laborales de 2010 y 2011 en la medida en que se contempla la posibilidad del descuelgue en los supuestos de ausencia de representación legal de los trabajadores por la vía de negociación con una comisión negociadora en los términos del art. 41.4 del ET<sup>13</sup>.

#### 3. Las medidas de ajuste en materia de personal

A la hora de adoptar las medidas de ajuste en materia de personal, las Administraciones Públicas deben distinguir, como se ha visto, según la índole de la materia o condición de trabajo de que se trate.

«A la hora de adoptar las medidas de ajuste en materia de personal, las Administraciones Públicas deben distinguir (...) según la índole de la materia o condición de trabajo de que se trate»

#### 3.1. La reducción de las retribuciones

El 26 de octubre de 2009 se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012, negociado de conformidad con lo dispuesto en el art. 38 de la Ley 7/2007, de

12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, mediante el que se pactó un incremento de la masa salarial de los empleados públicos del 0,3% para el año 2010<sup>14</sup>. En concordancia con lo pactado, en el art. 22.2 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, se dispuso que las retribuciones del personal al servicio del sector público no podían experimentar un incremento superior al 0,3% con respecto a las del año 2009, reiterándose el mismo mandato en el art. 25 de esa Ley para el año 2010.

El 2 de febrero de 2010 se publicó en el BOE el XI Convenio de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), cuyo Capítulo XII determinó que para el año 2010 las retribuciones experimentarán un incremento con el porcentaje máximo que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año.

Los arts. 22.2 y 25 de la Ley 26/2009 fueron modificados sustancialmente por el art. 1 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo —convalidado por el Congreso de los Diputados el 27 de mayo de 2010—, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, determinándose que, con efectos de 1 de junio de 2010, el conjunto de las retribuciones del sector público experimentará una reducción del 5%, en términos anuales, respecto a las vigentes a 31 de mayo de 2010<sup>15</sup>. No obstante, y con la finalidad de minimizar sus efectos sobre los salarios más bajos, las medidas de reducción se aplican con criterios de progresividad para el personal funcionario, dictándose normas específicas para el personal laboral con el fin de reconocer la función de la negociación colectiva y garantizar a la vez la eficacia de la decisión de reducción. Y así, se prevé la aplicación lineal de la reducción del 5% en todos los conceptos retributivos del personal

14 Sobre la negociación del incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas ver, por todos, ROQUETA BUJ, R., "Límites en los incrementos de las retribuciones en el sector público: ley estatal de presupuestos, leyes autonómicas y acuerdos colectivos", en AA.VV., Derecho vivo del Trabajo y Constitución, La Ley, Madrid, 2004, págs. 105 y ss; "La negociación del incremento de las retribuciones de los funcionarios públicos (a propósito de la sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000)", Justicia Laboral, nº 6, 2001, págs. 39 y ss; "Las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2002 sobre la negociación del incremento de las retribuciones de los funcionarios públicos", Justicia Laboral, nº 13, 2003, págs. 13 y ss.; y El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público, La Ley, Madrid, 2007, y la abundante bibliografía que se cita en estas obras.

15 Cfr. la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos de 25 de mayo de 2010, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en los términos de la disposición final cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se actualizan con efectos de 1 de junio de 2010 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio (BOE de 26 mayo 2010).

13 THIBAUT ARANDA, J., "La retribución del personal laboral del sector público cuatro años después del Estatuto Básico del Empleado Público", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, 2011, págs. 219 y ss.



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

laboral, al tiempo que se permite que la distribución definitiva de la reducción pueda alterarse mediante la negociación colectiva en los términos que dispone la Ley de Presupuestos. Por lo demás, la progresividad establecida en la reducción de las retribuciones de los funcionarios, aunque invierte la lógica que en toda organización de trabajo existe entre el puesto de trabajo y el trabajo realizado con la retribución, “se justifica en la incidencia mayor que dicha reducción, de ser proporcional en lugar de progresiva, tendría en los de menor retribución, justificación razonable desde la óptica de la política social”<sup>16</sup>. Además, no se trata del “establecimiento de un principio general de política retributiva de los empleados públicos en el que se pretenda una equiparación de los salarios sin tener en cuenta la cantidad y calidad del trabajo realizado o la diferente cualificación para su realización, sino de una medida extraordinaria y urgente, con incidencia limitada, dictada en una situación de extraordinaria gravedad económica”<sup>17</sup>. Y, en fin, el Real Decreto-Ley 8/2010 no menoscaba los derechos adquiridos por los funcionarios, ya que la relación que les une con la Administración Pública está sometida al principio de legalidad, por lo que, modificándose la ley, no puede hablarse de derechos adquiridos de carácter retributivo, ni es retroactivo a los efectos del art. 9.3 de la Constitución Española (CE), en la medida que su eficacia se proyecta sólo hacía las retribuciones devengadas a partir de 1 de junio de 2010, y no afecta por ello a retribuciones ya percibidas<sup>18</sup>.

«Los arts. 22.2 y 25 de la Ley 26/2009 fueron modificados sustancialmente por el art. 1 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo (...), por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público»

Ante el Real Decreto-Ley 8/2010, las organizaciones sindicales acudieron a la vía jurisdiccional, planteando un conflicto colectivo ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional con la pretensión de que se declarase que en función de lo prevenido en el XI Convenio Colectivo de la FNMT, las retribuciones a percibir por los trabajadores en los meses de junio de 2010 y sucesivos, debían ser las mismas que venían percibiendo hasta entonces, dejando sin efecto las reducciones retributivas efectuadas por la

empresa y retrotrayendo la situación al momento existente previo a esta aplicación unilateral. Los demandantes sostuvieron que el Real Decreto-Ley 8/2010 afectó derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE, puesto que había vulnerado su derecho a la negociación colectiva, así como el derecho a la libertad sindical, de cuyo contenido esencial forma parte el derecho a la negociación colectiva, ya que dejó sin efecto lo pactado en el Acuerdo Gobierno-Sindicatos, suscrito el 25 de septiembre de 2009, así como el propio convenio, suscrito entre la FNMT y los sindicatos, vaciando de contenido el mandato del art. 37.1 de la CE, que establece rotundamente que la ley garantizará la fuerza vinculante de los convenios, que hace referencia a la eficacia normativa del convenio.

El auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 2010 admite, lógicamente, que los arts. 36.3 y 37.1 del EBEP obligan a “negociar específicamente en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, debiendo alcanzarse un acuerdo, conforme a lo dispuesto en el art. 38.3 EBEP”<sup>19</sup> y que nos encontramos “ante lo que se ha denominado “legislación negociada”, pero no una auténtica negociación colectiva en sentido estricto”. Ciertamente, el art. 36.1 del EBEP establece que “será específicamente objeto de negociación en el ámbito de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año”. Este incremento, al ser común al personal funcionario y laboral de todas las Administraciones Públicas, debe ser objeto de una negociación conjunta para ambos colectivos. Nos encontramos, por consiguiente, ante un Acuerdo común al personal funcionario y laboral, al que, sin embargo, no le es aplicable el apartado 8 del art. 38 del EBEP, sino el apartado 3 de este mismo precepto, dada la índole de la materia de que trata. En efecto, en línea con los arts. 134.2, 149.1.13 y 156.1 de la Constitución Española, el art. 21.1 del EBEP decreta que “el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán refejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos” y que “no podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal”. Por

16 Cfr. las SSTSJ de La Rioja de 28 de junio de 2011 (rec. núms. 362/2010 y 92/2011) y 29 de junio de 2011 (rec. núm. 111/2011).

17 Cfr. las SSTSJ de La Rioja de 28 de junio de 2011 (rec. núms. 362/2010 y 92/2011) y 29 de junio de 2011 (rec. núm. 111/2011).

18 Por todas, la SAN de 27 de junio de 2011 (JUR/256107); y SSTSJ de La Rioja de 10 de diciembre de 2010 (rec. núm. 172/2010), de Cataluña (Sala de lo Social) de 20 de diciembre de 2010 (JUR/88077, 2011), de Castilla-La Mancha (Sala de lo Social) de 8 de febrero de 2011 (JUR/116048), de Galicia (Sala de lo Social) de 11 de febrero de 2011 (JUR/146097), 15 de marzo de 2011 (JUR/179637) y 16 de marzo de 2011 (AS/1115), y de La Rioja de 28 de junio de 2011 (rec. núms. 362/2010 y 92/2011) y 29 de junio de 2011 (rec. núm. 111/2011).

19 En el mismo sentido, la STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Social) de 8 de febrero de 2011 (JUR/116048).



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

consiguiente, estando reservada la ordenación de tales extremos al legislador estatal, resulta de aplicación lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del art. 38.3 del EBEP. Y así, según este precepto, cuando los Acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a reserva de ley "su contenido carecerá de eficacia directa", si bien "el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas del correspondiente proyecto de Ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado" (párrafo 2). De este modo, los Acuerdos ratificados tienen una eficacia meramente obligacional, puesto que imponen al órgano de gobierno correspondiente la obligación de aprobar un proyecto de ley que recoja el contenido de los Acuerdos en el plazo que se hubiera estipulado<sup>20</sup>. Es más, "cuando exista falta de ratificación de un Acuerdo o, en su caso, una negativa expresa a incorporar lo acordado en el Proyecto de Ley correspondiente, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes" (párrafo tercero). No obstante, si el Gobierno central se niega a incorporar lo acordado en el proyecto de ley y tampoco inicia la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, como la disposición legal que se dicte tendrá la misma fuerza que el EBEP, su validez no resultará afectada por el incumplimiento de las normas de procedimiento previstas en éste. En efecto, en este caso resultará de aplicación el art. 2.2 del Código Civil, conforme al cual una norma con rango de ley puede derogar otra anterior de idéntico rango. De este modo, el Acuerdo tiene una eficacia política y no jurídica. Las partes no pueden vincular al legislador, por lo que se tratará de un acuerdo sin valor alguno, de naturaleza exquisitamente política, dependiendo su eficacia de la fuerza que las partes que lo negocian tengan para imponer sus criterios a los distintos grupos parlamentarios. En definitiva, el Acuerdo ratificado y recogido en el correspondiente proyecto de ley tan sólo constituye una manifestación de la concertación social y, más concretamente, de la legislación negociada o prenegociada<sup>21</sup>. En consecuencia, lo negociado en este tipo de acuerdos queda sometido al resultado del correspondiente Proyecto de Ley y, una vez aprobado éste, su eficacia no será la propia de los Acuerdos, sino la que corresponda a las normas producidas por el órgano legislativo, por lo que estaremos ante una norma estatal sujeta a las reglas interpretativas y aplicativas propias de las mismas, tal y como admite la propia Audiencia Nacional en el auto antes reseñado.

En este contexto, la virtualidad del incremento de las masa salarial de los empleados públicos del 0,3% para el año 2010 quedaba sometida a las vicisitudes y avatares que experimentara

20 STS de 14 de febrero de 1992 (recud. núm. 980/1991).  
21 STSJ de la Región de Murcia de 1 de diciembre de 1989.

**«Los arts. 22.2 y 25 de la Ley 26/2009 fueron modificados sustancialmente por el art. 1 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo (...), por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público»**

la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, pudiendo ser suprimido, por consiguiente, por una norma con el rango adecuado, en este caso un Real Decreto-Ley.

Cuestión distinta es que el Gobierno excluyese de manera unilateral dicho incremento, sin convocar previamente la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas para intentar llegar a un nuevo acuerdo sobre esta cuestión<sup>22</sup>. Mas en este momento del razonamiento se debe traer a colación el art. 38.10 del EBEP, que permite la suspensión de modificación unilateral de lo acordado por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, sin necesidad de un intento previo de renegociación en la correspondiente mesa de negociación y sin más obligación que la de informar a las organizaciones sindicales. Y así, al amparo del referido precepto en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> del Real Decreto-Ley 8/2010 se acordó "con efectos de uno de junio de 2010 la suspensión parcial del Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012, firmado el 25 de septiembre de 2009 en los términos necesarios para la correcta aplicación del presente Real Decreto-ley y, en concreto, las medidas de contenido económico". Asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 36.2 y el 38.10 del EBEP, se reunió la Mesa General de negociación de las Administraciones Públicas el día 20 de mayo de 2010 con el fin de informar a las organizaciones sindicales tanto de la suspensión del Acuerdo de 25 de septiembre de 2009, como de las medidas y criterios que recoge el Real Decreto-Ley en este ámbito.

**«Ante el Real Decreto-Ley 8/2010, las organizaciones sindicales acudieron a la vía jurisdiccional (...). Los demandantes sostuvieron que el Real Decreto-Ley 8/2010 afectó derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE»**

En fin, si los argumentos anteriores no se consideraran suficientes para sostener que el Real Decreto-Ley 8/2010 se ajusta a derecho, no puede pasarse por alto que los Pactos, Acuerdos y convenios colectivos están subordinados a las normas con rango

22 Cfr. las SSTSJ de Cataluña de 23 de julio de 2002 (JUR/279285) y de Castilla-La Mancha de 16 de abril de 2008 (JUR/323178).

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

de ley, por lo que devienen inaplicables cuando implican un incremento superior al autorizado por dichas normas, como reconoce la propia Sala de lo Social de la Audiencia Nacional en su auto de 28 de octubre de 2010<sup>23</sup>. Sin embargo, la misma niega la posibilidad de que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un Real Decreto-Ley. En este sentido, aunque admite que concurre la nota positiva exigida por el art. 86.1 de la CE, puesto que “los meses, que hubieran sido necesarios para la tramitación de una ley, aunque hubiera sido por el procedimiento de urgencia, hubiera producido con toda probabilidad un gravísimo deterioro de nuestro sistema financiero, habría afectado a la credibilidad de nuestra economía y nos habría impedido probablemente sentar las bases para una recuperación sostenible, ya que no sería posible de habernos visto obligados a incrementar geométricamente los intereses al servicio de la deuda”, sostiene que la suspensión, modificación o supresión del convenio colectivo negociado conforme al Título III del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), afecta a un elemento esencial del derecho a la negociación colectiva, como lo es la fuerza vinculante de los convenios colectivos equivalente a la función normativa, lo cual está vedado por la Constitución<sup>24</sup>. Y, por ello, decide plantear cuestión de constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 163 de la CE, en relación con los arts. 5.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial, y 35 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Mas la disposición cuestionada no constituye una regulación general del derecho de negociación colectiva ni comporta contravención o menoscabo de ningún elemento esencial del referido derecho, puesto que el incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas se pactó en el Acuerdo Administración-Sindicatos, suscrito el 25 de septiembre de 2009, que, como se ha visto, estaba privado de cualquier eficacia jurídica, y el Capítulo XII del XI Convenio Colectivo de la FNMT se limitaba, como no podía ser de otro modo, habida cuenta la reserva presupuestaria y la competencia de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas para acordar el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, a

23 Por todas, las SSTC 62/2001, de 1 de marzo, y 24/2002, de 31 de enero; AATC 33/2005, 34/2005 y 35/2005; SSTS de 13 de abril de 1991 (RJ/2760), 19 de abril de 1991 (RJ/6238), 14 de enero de 1992 (RJ/988), 21 de marzo de 2002 (rec. núms. 1074/2001 y 739/1996) y 9 de junio de 2006 (rec. núm. 1055/2001).

24 Cfr. SSTC 111/1983, de 2 de diciembre; 60/1986, de 20 de mayo; 3/1988, de 21 de enero; 127/1994, de 5 de mayo; 182/1997, de 18 de octubre; 137/2003, de 3 de julio; 108/2004, de 30 de junio; 245/2004, de 16 de diciembre; y 189/2005, de 7 de julio.

indicar que “para el año 2010 las retribuciones experimentarán un incremento con el porcentaje máximo que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año”.

En esta misma línea, si bien en base a una argumentación parcialmente distinta, se manifiesta el Tribunal Constitucional en su auto de 7 de junio de 2011. A juicio del Alto Tribunal, los arts. 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, en la redacción dada por el art. 1 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, “no regulan el régimen general del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE” ni afectan a la “fuerza vinculante” propia de los convenios colectivos, ya que ésta no puede identificarse ni confundirse con “la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida”, insistiendo el Tribunal en que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico”. Y por ello concluye que los preceptos legales cuestionados no suponen una

**«La virtualidad del incremento de la masa salarial de los empleados públicos (...) quedaba sometida a las vicisitudes y avatares que experimentara (...) el año 2010, pudiendo ser suprimido, por consiguiente, por una norma con el rango adecuado, en este caso un Real Decreto-Ley»**

“afectación”, en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del Título I CE.

Algunas Administraciones Públicas, ante las dificultades por las que atraviesan, están planteándose recortes adicionales al impulsado por el Real Decreto-Ley 8/2010. Pues bien, cualquier decisión en esta dirección estará condicionada por tres factores fundamentales, a saber: 1º) El reparto de competencias normativas en materia retributiva entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales; 2º) el reparto de poderes entre los órganos con potestad normativa dentro de cada una de estas esferas; y 3ª) los límites que se derivan del régimen aplicable a la negociación colectiva en los términos antes expuestos.

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### 3.2. El incremento de la jornada

Si las Administraciones Públicas pretenden incrementar la jornada de trabajo de los empleados públicos, deben distinguir según se trate de funcionarios públicos o de personal laboral, pues en este caso no nos encontramos ante una materia o condición de trabajo común al personal funcionario y laboral. En efecto, en cuanto a la jornada de trabajo de los funcionarios públicos, el art. 47 del EBEP se limita a señalar que “las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos” y que “la jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial”. Por ello, aunque el art. 51 del EBEP indica en relación con el personal laboral que “para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este Capítulo y en la legislación laboral correspondiente”, parece claro que aquél queda sujeto a la legislación laboral en todo lo relacionado con la jornada de trabajo (duración máxima, cómputo del tiempo de trabajo efectivo, distribución, horas extraordinarias, horarios, turnos, etc.), ya que el EBEP no contiene indicación alguna al respecto.

**«Si las Administraciones Públicas pretenden incrementar la jornada de trabajo de los empleados públicos, deben distinguir según se trate de funcionarios públicos o de personal laboral»**

Por consiguiente, como la jornada de trabajo se rige por una regulación formal y sustancialmente distinta para los funcionarios y los laborales, las Administraciones Públicas deberán ajustar su actuación a los límites que se derivan del respectivo régimen de negociación colectiva. Así, tratándose de funcionarios, si fracasan la negociación y, en su caso, los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, la Administración podrá regular unilateralmente la jornada de trabajo de los funcionarios públicos respetando los límites legales (art. 38.7 del EBEP). Y, si un Pacto o Acuerdo en vigor resulta excesivamente oneroso, podrá recurrir a la facultad que le brinda el art. 38.10 del EBEP. En cambio, en el caso de los laborales, la Administración no podrá imponer su voluntad en caso de desacuerdo en la negociación colectiva del convenio colectivo propio. En este contexto, la parte del convenio colectivo del personal laboral que aborde la jornada de trabajo se mantendrá en vigor en los términos previstos en el art. 86.3 del ET. Y, si se tratase de un convenio colectivo sectorial, el art. 41.6 del ET permite recurrir al procedimiento de modificación sustancial para variar tanto el horario como la “distribución del tiempo de trabajo” establecidos en los convenios colectivos estatutarios, pero no la duración de la jornada de trabajo que está expresamente excluida de dicho precepto.

De este modo, la jornada convencional del personal laboral de las Administraciones Públicas no podrá ampliarse por la Administración a través de un acto modificativo o de exclusión aplicativa de los convenios colectivos preexistentes con fuerza vinculante. Pero el legislador sí puede restringir los derechos reconocidos en convenios colectivos estatutarios, especialmente si están en situación de ultraactividad y con más razón, si cabe, cuando el cauce de la negociación colectiva ha fracasado, siempre que su intervención sea necesaria, adecuada y proporcionada<sup>25</sup>. En principio, la norma con rango de ley limitativa de los derechos reconocidos en convenio colectivo habría de ser aprobada por el legislador estatal, habida cuenta lo dispuesto en el art. 149.1.7 de la Constitución Española. Mas en este momento del razonamiento debe traerse a colación la doctrina de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Foral de Navarra a propósito de la implantación mediante una ley autonómica de la jornada de 35 horas semanales. Pues bien, a juicio de la referida sala, el art. 149.1.7 de la Constitución otorga al Estado la competencia en materia de legislación laboral sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas y el art. 34 del ET establece que la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de 40 horas semanales, lo que significa que “el Estado regula las condiciones básicas de la Legislación Laboral y, en tal sentido, que la regulación contenida en el artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores es una norma de mínimos y, por tanto, siempre mejorable, como acontece en el ámbito de esta Comunidad Foral con las Leyes Forales 6/1999 y 15/2000 que, dentro del ámbito de sus competencias, implantaron la jornada de 35 horas semanales, primero en la Administración Pública de Navarra y, posteriormente, en las empresas en cuyo capital participa mayoritariamente, directa o indirectamente, el Gobierno de Navarra”. Y, por ello, concluye que las mencionadas normas autonómicas “no invaden las competencias del Estado y resultan de plena aplicación a los trabajadores demandantes en cuanto la deseable implantación por el cauce de la negociación colectiva que no ha podido lograrse, según pone de relieve la Exposición de Motivos de la Ley Foral 15/2000, no constituye el único medio para regular y modificar las condiciones de trabajo y entre ellas las atinentes a la jornada máxima del personal de la Administración Foral y de los trabajadores de las empresas participadas mayoritariamente por la misma, en cuanto ambos colectivos tienen el mismo empleador y su objeto un servicio público”<sup>26</sup>. Desde esta

25 Cfr. la SAN (Sala de lo Social) de 10 de mayo de 2010 (proc. núm. 41/2010), y las SSTSJ de la Comunidad de Madrid (Sala de lo Social) de 30 de mayo de 2011 (rec. núm. 223/2011) y 21 de julio de 2011 (rec. núm. 804/2011).

26 Cfr. las SSTSJ de la Comunidad Foral de Navarra (Sala de lo Social) de 15 de mayo de 2002 (rec. núm. 164/2002), 30 de abril de 2002 (rec. núm. 115/2002), 30 de septiembre de 2002 (rec. núm. 316/2002) y 30 de abril de

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.1. LOS AJUSTES EN MATERIA DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

perspectiva, y dentro de los límites que marca el art. 34 del ET, el legislador autonómico podría incrementar la jornada del personal al servicio de la Administración Pública correspondiente.

#### 3.3. La reducción del número de liberados sindicales

Si las Administraciones Públicas pretenden reducir el número de liberados sindicales, deben tener en cuenta que aquellos que resulten de la acumulación de los créditos horarios de los representantes unitarios o sindicales de los funcionarios y/o de los laborales previstos en el ET, el EBEP y la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS) resultan intocables.

En cuanto a los que derivan de las “bolsas de horas sindicales” concedidas por la negociación colectiva a las centrales sindicales para el ejercicio de la acción sindical o

**«Los Pactos, Acuerdos y convenios colectivos están subordinados a las normas con rango de ley»**

de las “licencias sindicales a tiempo total” previstas también por la autonomía colectiva, generalmente para la realización de actividades sindicales dentro del ámbito de la Administración —aunque en algunos instrumentos negociales se contemplan también para la realización de actividades sindicales dentro de la estructura de las organizaciones sindicales—, la cuestión es más compleja.

En principio, hay que indicar que dichos liberados sindicales son fruto de la mejora convencional del régimen legal de la representación unitaria y sindical y de los derechos de los cargos electos sindicales. Pues bien, si se comparan los regímenes de la representación unitaria de los funcionarios y laborales, se comprueba que, a pesar de que en esta materia las distancias entre lo funcional y lo

laboral se han acortado, lo cierto es que todavía subsisten sustanciales diferencias entre los mismos, singularmente en cuanto a los ámbitos de representación de los delegados de personal/juntas de personal y de los delegados de personal/comités de empresa en las Administraciones Públicas. Por otra parte, aunque la representación sindical y los derechos de los cargos electos sindicales de los funcionarios públicos se encuentran regulados en los arts. 8, 9 y 10 de la LOLS, con idéntica normativa que la representación sindical de los trabajadores, como quiera que las secciones sindicales aparecen como una figura organizativa articulada paralelamente a la representación unitaria del personal y el régimen legal de dicha



representación difiere para los funcionarios públicos y los laborales, no cabe si no concluir que tampoco nos encontramos ante una materia o condición de trabajo común al personal funcionario y laboral<sup>27</sup>, con todo lo que esto implica.

2002 (rec. núm. 142/2002). Cfr. el ATC de 30 de noviembre de 1999.

27 Cfr. la STSJ de Castilla y León de 19 de mayo de 2008 (Rec. núm. 1348/2006).



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.2. INFORME AEVAL 2011: CONFIANZA EN LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

#### 4.1.2. La administración pública a juicio de los ciudadanos

El tercer informe de la Agencia Estatal de Calidad y Evaluación (AEVAL), publicado en 2011, detecta el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos. Uno de los principios inspiradores del estudio es que el servicio al ciudadano debe cuidarse por ser una referencia fundamental que tiene la Administración hacia el exterior. Además, el servicio prestado está en conexión con la profesionalidad de los empleados públicos.

La relación entre estos elementos justifica que el boletín mire ahora hacia las principales conclusiones obtenidas en el estudio, y más cuando cuantifica la confianza que los ciudadanos tienen en los empleados públicos.

Equipo de redacción del Boletín  
de Función Pública del INAP





# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.2. INFORME AEVAL 2011: CONFIANZA EN LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

#### Informe AEVAL 2011: Satisfacción con los servicios, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-Administración.

De los bloques que componen el estudio, se destacan en esta información los más relacionados con el empleo público

- Evolución de la satisfacción con los servicios públicos
- Evolución de la valoración del gasto público
- Confianza en los empleados públicos
- Satisfacción con los servicios presenciales
- Actitudes hacia la administración electrónica y e-DNI
- Actitudes en relación con las Quejas y sugerencias

Más de la mitad de los ciudadanos consultados se declaran "muy o bastante satisfecho" con el funcionamiento de los servicios que presta la administración, según se recoge en el informe "La Administración Pública a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-Administración. 2011", elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), dependiente del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Se trata de un estudio que se ha impulsado bajo la consideración de que el servicio a los ciudadanos es un aspecto que la Administración y sus trabajadores deben cuidar esencialmente, ya que es una de las referencias más fundamentales que ésta

**A pesar de los estereotipos negativos que se dan en relación con los funcionarios, tres de cada cuatro ciudadanos (75%) se declaran muy o bastante satisfechos con su última visita a una Administración**

GRÁFICO 1. SATISFACCIÓN CON SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

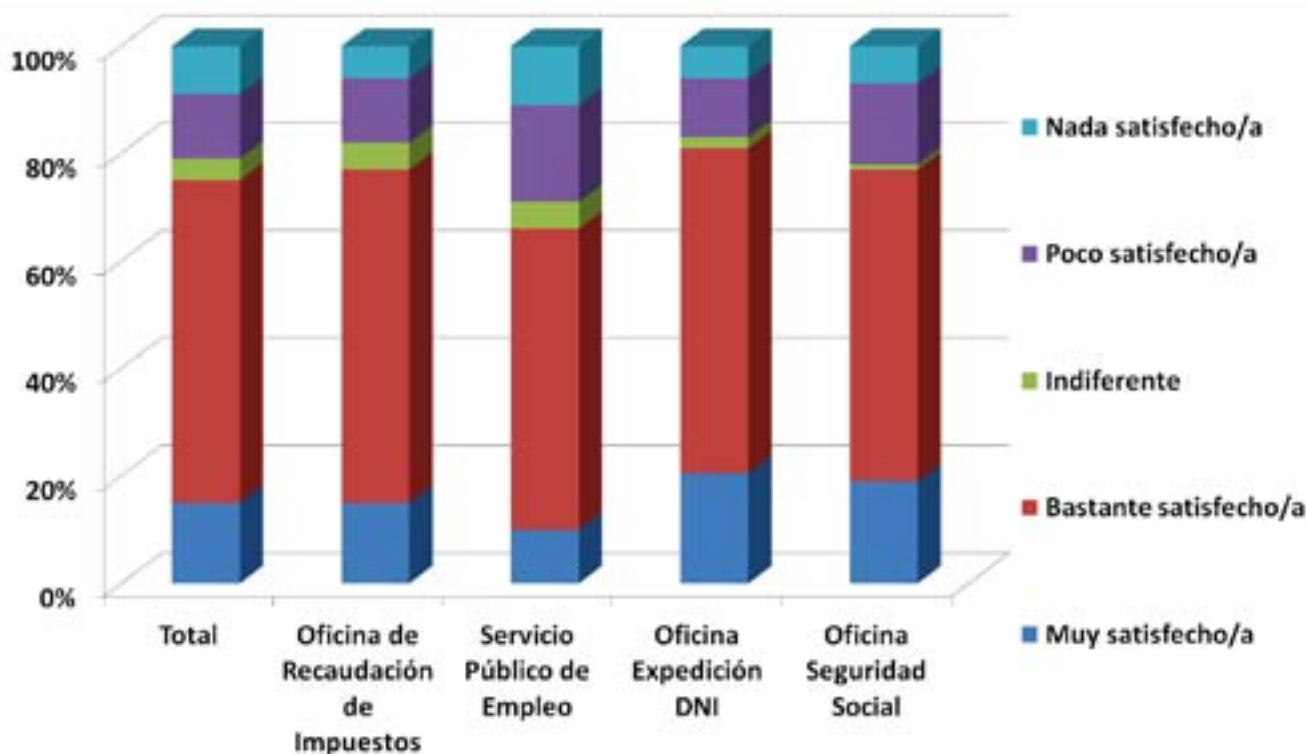


Gráfico 1. Elaboración propia a partir del gráfico de la p. 59 del informe AEVAL: La Administración Pública a juicio de los ciudadanos, 2011

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.2. INFORME AEVAL 2011: CONFIANZA EN LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

GRÁFICO 2. LOS ASPECTOS MÁS VALORADOS

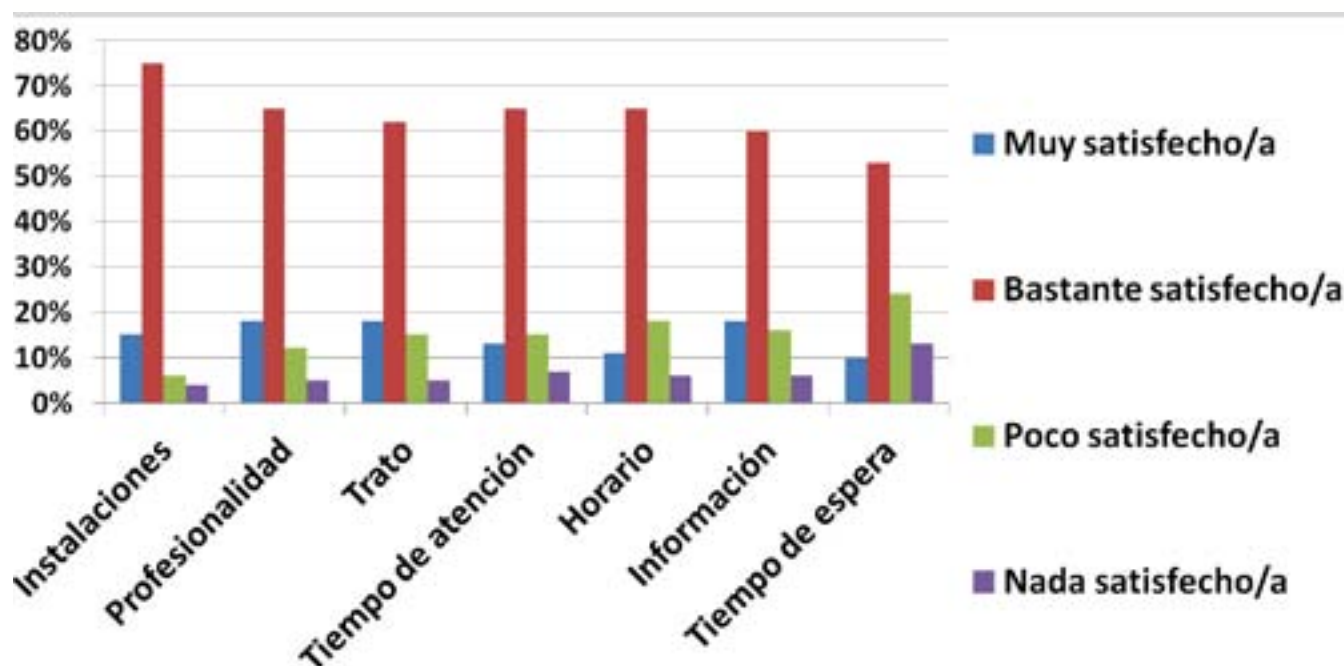


Gráfico 2. Elaboración propia a partir del gráfico de la p. 64 del informe de la AEVAL: La Administración Pública a juicio de los ciudadanos, 2011

tiene hacia el exterior.

La participación de la sociedad civil es significativa en los aspectos administrativos, ya que ha de contarse con las personas, a las que van dirigidas las administraciones y el Estado, para gestionar y evaluar la calidad de los servicios públicos.

**Se valora muy bien el trato y la profesionalidad (por más de un 80% de ciudadanos). Las instalaciones se valoran bien, pero no importan de cara a la satisfacción del servicio, quizá porque se dan por descontado**

los prestan las personas, y los recursos humanos son primordiales para dar un buen servicio a los ciudadanos.

Bajo este planteamiento y entre otros aspectos, el informe estudia el grado y los determinantes de la satisfacción ciudadana con los servicios públicos, prestando especial atención a las opiniones de los ciudadanos y al grado de confianza hacia los empleados públicos.

En este sentido, y pese a los estereotipos negativos que se dan en relación con los funcionarios, tres de cada cuatro ciudadanos (75%) se declaran muy o bastante satisfechos con su última visita a una oficina de la administración. Si se hace una valoración por organismos públicos, este porcentaje no varía significativamente, salvo el caso del Servicio Público de Empleo, cuyo porcentaje de satisfechos es ligeramente inferior (65%) (Gráfico 1).

Dentro de esta satisfacción, los encuestados destacan principalmente la profesionalidad y el trato recibidos (un 80% se siente muy satisfecho con la profesionalidad y el trato recibido). Sin embargo, el estudio señala que es preciso reforzar estos aspectos por parte del empleado público, ya que todavía es elevado el porcentaje de ciudadanos (30%) que en los últimos doce meses recibieron una información poco clara o incompleta; y alrededor de un 21% recibieron un trato poco cortés (Gráfico 2). Bajo este planteamiento subyace la idea de que la calidad es un concepto de acción continua de mejora.

Conforme se aprecia en el gráfico 2, lo mejor valorado por los ciudadanos son las instalaciones (un 90%), sin embargo son lo que menos importa para la satisfacción con el servicio. El atributo peor valorado es el tiempo de espera, un 37 por ciento de los en-

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.2. INFORME AEVAL 2011: CONFIANZA EN LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

cuestados están poco o nada satisfechos. En cuanto al tiempo de atención, un 80 por ciento de los ciudadanos se declara satisfecho con este indicador.

Si se tiene en cuenta la relación de la valoración de cada uno de los atributos de la administración presencial con la satisfacción global, se aprecia una relación positiva con la satisfacción global. Para los encuestados, la profesionalidad del funcionario que les atendió, es el que tiene mayor peso de entre todos los aspectos valorados de la administración presencial. Así, según el estudio, más del 80 por ciento de los que se encuentran bastante satisfechos con la profesionalidad están también muy satisfechos con su experiencia administrativa.

una "resistencia al cambio"<sup>1</sup>, conforme a la información aportada por los ciudadanos, piensan que la administración está profesionalizada.

En cuanto al grado de confianza, más de la mitad de los encuestados, el 55%, afirman tener mucha o bastante confianza en los funcionarios en general. Este porcentaje de confianza es similar al de los empleados del sector privado, en concreto, parecida a los trabajadores de los bancos (58 por ciento) y algo superior a la confianza con los empleados de las aseguradoras (45 por ciento) (gráfico 3).

Si se hace una distribución por colectivos de funcionarios, los mejor valorados son los bomberos (entre un 95 y un 80 por

ciento de los ciudadanos confía mucho o bastante) seguido de los médicos, profesores o trabajadores sociales; es decir, tres de cada cuatro encuestados confían mucho o bastante en estos colectivos. Los menos valorados son los diplomáticos, jueces e inspectores de hacienda; un 60 por ciento de los encuestados confían poco o nada. La justificación, según el estudio, reside en que estos colectivos están poco arraigados en la vida de los ciudadanos, al contrario de lo que ocurre con profesores o médi-

cos, que tienen una presencia constante y están relacionados con las políticas del bienestar (Gráfico 4). Por su parte, los funcionarios en general se encuentran en un nivel intermedio.

**GRÁFICO 3. CONFIANZA EN LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

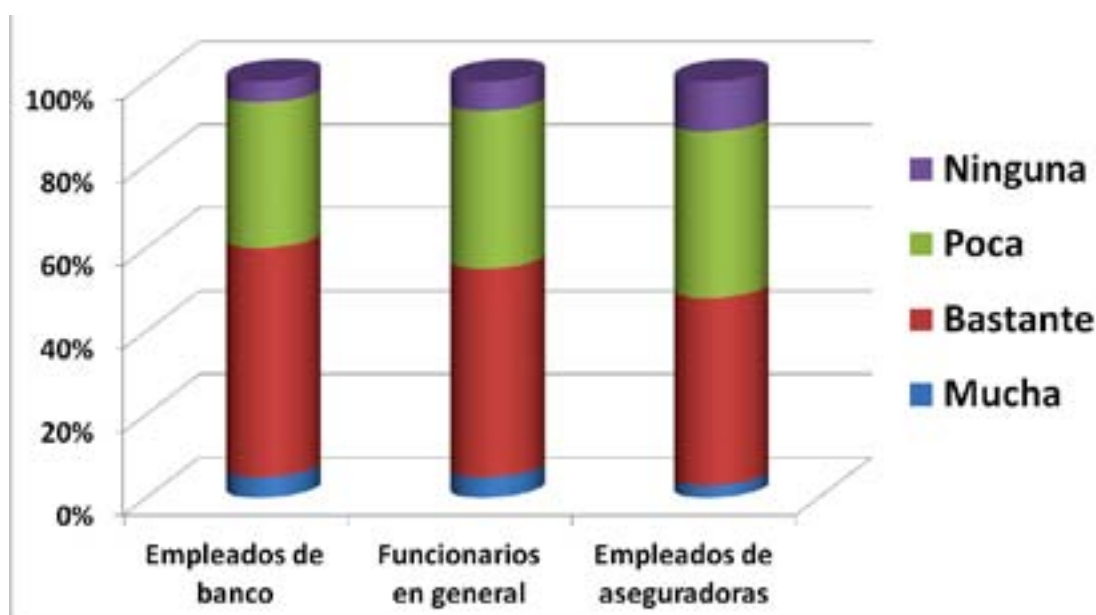


Gráfico 3. Elaboración propia, AEVAL: La Administración Pública a juicio de los ciudadanos. 2011, p. 71

Estos datos denotan que la satisfacción con la mayoría de los servicios públicos es elevada y, en concreto, con los de tipo administrativo supera de media el 70 por ciento de la población. Si bien la administración es aún susceptible de ser mejorada, como se ha señalado anteriormente, y como también lo admiten los propios empleados al reconocer "aspectos negativos del funcionamiento de la administración: casi un 80 por ciento considera que aún se da

1 La "complejidad de la Administración" y "los hábitos y usos adquiridos" pueden dificultar bastante la mejora de la Administración", la información aportada por los ciudadanos, piensan que la administración está profesionalizada. "Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos (2006). Una valoración de los resultados de la encuesta conjunta del C.I.S. y la Agencia de Evaluación y Calidad". Estudio del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos de la Agencia (Departamento Calidad-October/2006). Disponible en: [http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/Publicaciones\\_AEVAL/Papeles/Papeles\\_de\\_Evaluacion\\_nx\\_5.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/Publicaciones_AEVAL/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_nx_5.html)

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.2. INFORME AEVAL 2011: CONFIANZA EN LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Según el estudio, variables como la edad, el nivel de estudios, etc. guardan relación con la capacidad de generar más o menos confianza en los funcionarios públicos y en los empleados del sector privado. No obstante, la confianza en los funcionarios sigue un patrón distinto que la confianza en los empleados de banco y aseguradoras. En el primer caso, la confianza crece con la edad, tanto quienes tienen un nivel de estudios de primaria como los universitarios confían más, así como los extranjeros y los que son empleados públicos. El género, la ideología, la clase social o el estatus no son variables que tengan capacidad para predecir la confianza en los trabajadores del sector público.

Por otro lado, el estudio señala que existe una clara relación entre la confianza en los funcionarios públicos y la satisfacción con los servicios prestados. Un 70 por ciento de los ciudadanos que confían en los empleados públicos están muy o bastante satisfechos con el funcionamiento de los servicios públicos. En cambio, algo menos de un 40 por ciento de los que tienen poco o ninguna

confianza están satisfechos. Ello implica una diferencia de 30 puntos porcentuales.

En cuanto a los desconfiados, es interesante destacar que los recelosos hacia los servicios y funcionarios públicos lo son también hacia los empleados del sector privado.

Por último, para un 80 por ciento el servicio recibido fue igual o mejor de lo que esperaban. Como señala el informe, este porcentaje es muy revelador, ya que el encuestador no ofrece esta opción de respuesta, pero sí la registra si el ciudadano la menciona espontáneamente.

**GRÁFICO 4. GRADO DE CONFIANZA SEGÚN EL TIPO DE EMPLEADO PÚBLICO.**

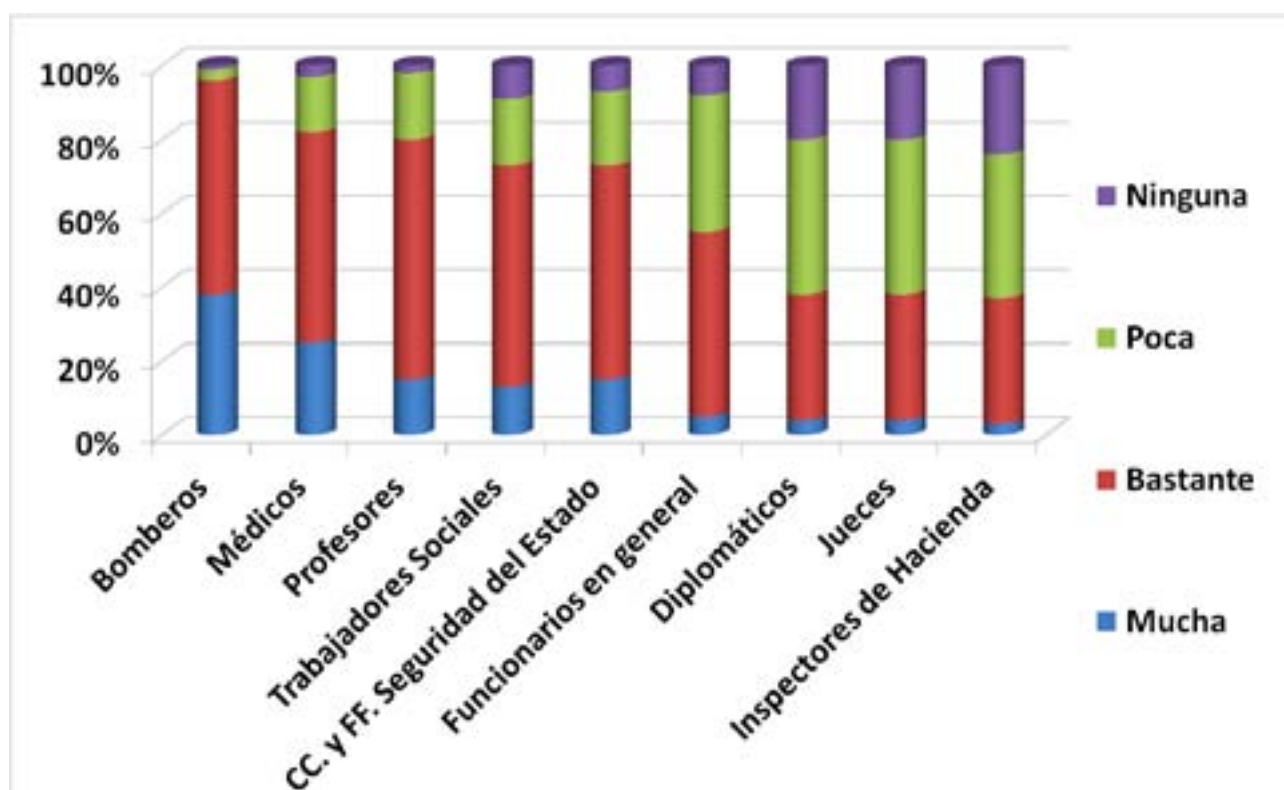


Gráfico 4. Elaboración propia AEVAL: La Administración Pública a juicio de los ciudadanos. 2011, p. 72.

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.2. INFORME AEVAL 2011: CONFIANZA EN LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

#### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A JUICIO DE LOS CIUDADANOS: CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto, los puntos destacados más vinculados al empleo público son:

- Un 80 por ciento de los ciudadanos encuestados declaran que el servicio recibido fue mucho mejor, mejor o igual de lo que esperaban.
- Lo que más determina la satisfacción global del servicio es la profesionalidad percibida del empleado, seguida de la información, el trato recibido y el tiempo de atención. Más de un 80 por ciento de los encuestados se mostraron satisfechos con la profesionalidad y el trato dispensado.
- Sin embargo, hay áreas de mejora en todas las administraciones públicas: un 30 por ciento de los encuestados indicaron que recibieron una información poco clara o incompleta; algo más de un 20 por ciento tuvieron un trato descortés y poco profesional. Además, un 12 por ciento de los ciudadanos se sintió discriminado.
- Más de la mitad de los ciudadanos señalan que tienen mucha o bastante confianza en los empleados públicos. Es un dato muy similar respecto al sector privado.
- El colectivo de bomberos goza de una confianza “casi unánime” de los ciudadanos (para un 80 por ciento), seguida de médicos, profesores o en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En el lado contrario, los profesionales públicos que inspiran menos confianza son los Inspectores de Hacienda, Diplomáticos y Jueces.
- Por último, existe una relación muy clara entre la confianza en los funcionarios y la satisfacción con los servicios públicos. Para un 70 por ciento de los ciudadanos que confían en los funcionarios, el funcionamiento de los servicios públicos es satisfactorio.

Lograr la plena “satisfacción del usuario” es un requisito indispensable para ganarse un lugar en la “mente” de los ciudadanos y por ende, en la sociedad. Por ello, el objetivo de mantener “satisfecho a cada usuario” está traspasando las fronteras de la Administración Pública para constituirse en uno de los principales principios de todas sus áreas funcionales.

Para concluir, se puede afirmar que, a pesar de los resultados satisfactorios en los servicios prestados por la Administración, en su “haber” debe estar la consecución de tres objetivos principales:

- Establecer actuaciones y medidas para que la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía sea un factor clave en la gestión pública.
- La búsqueda de la excelencia como elemento diferenciador de la Administración para satisfacer a la ciudadanía y al personal de la Administración.
- Que la percepción de la ciudadanía sobre el funcionamiento de la Administración y la prestación de los servicios públicos continúe siendo bastante positiva e incluso mejor.

En todos los aspectos señalados, la Administración no debe bajar la guardia ya que sólo así se podrán construir relaciones de confianza estables que difuminen los estereotipos negativos.



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.3. PLAN DE EXPERIENCIAS PILOTO EN EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA A.G.E.

#### 4.1.3. Plan de experiencias piloto en Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado

La aplicación de sistemas de evaluación del desempeño es un elemento central del proceso modernizador del empleo público que se abrió en el año 2007 con la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público. Sin embargo, la utilización y extensión de sistemas de evaluación del desempeño en el sistema de empleo público español no es sólo una obligación normativa; es una necesidad de nuestras Administraciones Públicas en un contexto cada vez más exigente con el gasto público y una demanda de la sociedad a las Administraciones Públicas, a las que pide mayores cotas de eficiencia.

Pablo González de Herrero-Fernández  
Icár Pérez-Baroja Verde

Vocales Asesores de la Dirección General de la Función Pública

#### 1.- INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO?

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), la principal norma reguladora del sistema de empleo público en España, ha introducido una serie de importantes novedades para modernizar el régimen jurídico de la Función Pública española, incorporando una serie de cambios sustanciales respecto de la normativa anterior, con conceptos novedosos como son la figura del personal directivo profesional, la carrera profesional horizontal y su vinculación con la retribución de los empleados públicos. Entre estas importantes novedades se encuentra, sin duda, la evaluación del desempeño, a la que el EBEP ha venido a situar como un eje fundamental y transversal del nuevo modelo de empleo público y de una mayor profesionalización de los empleados públicos.

**“Entre estas importantes novedades [introducidas por el EBEP] se encuentra, sin duda, la evaluación del desempeño”**

La importancia que se le otorga se puede apreciar en la propia Exposición de Motivos del Estatuto Básico, donde la evaluación



Imagen ©Bfp

aparece definida como un “elemento fundamental de la nueva regulación”, idea que se refuerza en el artículo en el que se regula, artículo 20, y en el que se establece el alcance que deberá tener esta potente herramienta de gestión de recursos humanos, con base en los siguientes principios informadores:

- la evaluación del desempeño es de obligatoria implantación, pues señala que “las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados”;

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.3. PLAN DE EXPERIENCIAS PILOTO EN EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA A.G.E.

- se trata de un procedimiento “mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados”;
- se establecen los requisitos generales que deben reunir estos sistemas de evaluación del desempeño, determinando que “se adecuarán en todo caso a los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos”;
- y, se determina la conexión con la relación jurídica de empleo público, pues el EBEP señala que “las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de retribuciones complementarias” del EBEP; así como que la continuidad de un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la misma.

Más allá de las previsiones de este artículo 20, la evaluación del desempeño se configura como un derecho de los empleados públicos y como un deber, y en especial, cuando se implante la carrera profesional horizontal, pues en este caso el derecho a la promoción profesional se conjuga con la obligación de ser evaluado.

**“La evaluación del desempeño se configura como un derecho de los empleados públicos y como un deber, y en especial, cuando se implante la carrera profesional horizontal”**

Con ello, se sientan las bases para poner fin al uso muy limitado que, hasta el momento, hacen de esta importante herramienta nuestras Administraciones, algo que venía siendo reiteradamente señalado por la doctrina y por todos los ámbitos relacionados con la gestión pública.

No obstante, pese a la inexistencia de una regulación formal y expresa de la evaluación del desempeño, sí que se han llevado a cabo en determinados ámbitos de la Administración española experiencias en esta línea con distintos grados de desarrollo y de efectos. En algunos casos, se cuenta ya con una implantación plena de algún sistema de evaluación del desempeño, siendo desde hace tiempo un instrumento más en la gestión normal de algunas organizaciones, como la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) o el Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, por citar sólo algunos ejemplos.

Sin perjuicio de estas experiencias en la materia, hay que tener

en cuenta que un uso tan limitado de la evaluación del desempeño como método de gestión y como técnica gerencial en la Administración Pública Española, contrasta con la amplia extensión de su uso en las Administraciones Públicas de los países de nuestro entorno, en las instituciones de la Unión Europea y en el sector privado.

Nuestra Administración no puede mantenerse al margen de esta tendencia en el ámbito de los recursos humanos. Por ello el EBEP impone un salto cualitativo fundamental respecto a la situación anterior, apostando por la profesionalización de la función pública, al extender el uso de la evaluación a toda la Administración Pública sin excepción y al conectar esta herramienta con los elementos esenciales de un sistema de empleo, como son la carrera, la movilidad y la formación.

El carácter transversal de la evaluación del desempeño hace que la implantación de estos sistemas vaya irremediamente enlazada con otros aspectos esenciales en la gestión de recursos humanos y, en concreto, con un nuevo modelo de empleo público que sea capaz de reclutar a profesionales con perfiles adecuados a la realidad actual, de motivar y de formar y actualizar a los servidores públicos para el cumplimiento eficiente y eficaz de sus funciones y responsabilidades, ofreciéndoles suficientes oportunidades de promoción profesional, basada en una valoración objetiva de su desempeño y cualidades, y que facilite una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las tecnologías de la información.

Todas estas novedades deberán ser establecidas en las correspondientes Leyes de Función Pública dictadas en desarrollo del EBEP, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado, como en el de las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales están avanzando ya en ese camino.

Ahora bien, más allá de la obligación regulada en el EBEP, el contexto actual de crisis económica no ha hecho sino recalcar la necesidad de contar en la Administración Pública con un modelo de gestión pública responsable y profesionalizada, en la que la evaluación de la labor de los empleados públicos justifique la actuación pública en términos de eficacia y eficiencia. No cabe duda de que evaluar el desempeño de los empleados públicos es hoy una exigencia de la sociedad, y la opinión pública hace referencia recurrente a este mecanismo como vía de mejora en la eficiencia y la productividad de la Administración. Hoy en día ningún sector social ni económico se opone a su utilización, y, por el contrario, su uso puede redundar en una mejora de la imagen de los empleados públicos.

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.3. PLAN DE EXPERIENCIAS PILOTO EN EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA A.G.E.

**“Más allá de la obligación regulada en el EBEP, el contexto actual de crisis económica no ha hecho sino recalcar la necesidad de contar en la Administración Pública con un modelo de gestión pública responsable y profesionalizada”**

Con todo, la evaluación del desempeño parece evocar uno de los elementos más conflictivos de la regulación del EBEP, pero resulta, a la vez, un instrumento novedoso y esperanzador dentro de la gestión pública. La implantación de cualquier sistema de evaluación del desempeño es compleja, sobre todo si opera sobre una organización que no responde a una cultura de responsabilidad de los resultados. No obstante, los teóricos de la gestión pública afirman, que, a pesar del esfuerzo inicial de transición hacia la implantación de estas innovaciones gerenciales, en el medio y largo plazo es más eficiente contar con un sistema de evaluación del desempeño, que no tenerlo.



Foto: ©Ansesgob

Precisamente por ello, y antes de la aprobación de la futura Ley de Función Pública, parece aconsejable avanzar en esta materia de manera progresiva, tomando las primeras medidas para generar el cambio cultural que implica y sentando las bases del cambio de modelo de empleo público por el que se quiere apostar. Sin duda, esta implantación va a exigir un importante esfuerzo, tanto por las implicaciones de la puesta en marcha de este proceso

desde un punto de vista material y de diseño jurídico, como, y sobre todo, por la necesidad de sustentar el proceso sobre un cambio cultural de gran alcance.

Es en este contexto y bajo las premisas anteriormente expuestas sobre las que hay que comprender el Plan inicial de difusión y de fomento experimental de la evaluación del desempeño en la Administración General del Estado, que ha lanzado la Secretaría de Estado para la Función Pública, que pasamos a analizar.

#### 2.- EL PLAN INICIAL DE DIFUSIÓN Y DE FOMENTO EXPERIMENTAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

##### Objetivos

El Plan inicial de difusión y de fomento experimental de la evaluación del desempeño en la Administración General del Estado, iniciado en marzo de 2011, persigue fundamentalmente dos objetivos:

- en primer lugar, crear cultura administrativa en evaluación del desempeño previa a su implantación definitiva, facilitando tanto la información como el conocimiento sobre esta herramienta de gestión de recursos humanos entre todos los empleados públicos, a través del impulso de las acciones formativas;
- y, en segundo lugar, la realización práctica, contrastada y coordinada de experiencias piloto en evaluación del desempeño, con el objeto de perfeccionar la aplicación de metodologías adecuadas.

Con ello se pretende ir acumulando la mayor cantidad de información, de datos y de experiencias como preparación a una implantación real con las implicaciones del EBEP.

**“[Con el Plan inicial de difusión y de fomento experimental de la evaluación del desempeño en la Administración General del Estado] se pretende ir acumulando la mayor cantidad de información, de datos y de experiencias como preparación a una implantación real con las implicaciones del EBEP”**

De esta manera, la decisión de lanzar este novedoso Plan parte de la idea de que dar comienzo a estas experiencias piloto de evaluación del desempeño es una inversión rentable de futuro. Qué duda cabe de que cuanto antes se comience a probar, con mayor antelación y seguridad se podrán poner en marcha no sólo los sistemas de evaluación del desempeño sino los instrumentos de

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.3. PLAN DE EXPERIENCIAS PILOTO EN EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA A.G.E.

progresión profesional vinculados indefectiblemente con la evaluación, como la carrera horizontal, que son en definitiva elementos estratégicos de un nuevo modelo de empleo público.

#### Las unidades participantes

Actualmente, participan en este proyecto 60 unidades piloto, de nivel Subdirección General o equivalente, propuestas por las Subsecretarías de los diez Ministerios que han ofrecido su colaboración para participar en esta experiencia.

#### **“Actualmente, participan en este proyecto 60 unidades piloto, de nivel Subdirección General o equivalente, propuestas por las Subsecretarías de los diez Ministerios”**

Estas 60 unidades constituyen además una muestra muy variada y representativa de diferentes sectores de actividad administrativa y ámbitos funcionales y territoriales: unidades horizontales, como las de gestión de personal, de inspección de servicios, de relaciones institucionales y de tecnologías y servicios de la información; unidades que desarrollan actividades administrativas en sectores específicos, como policía, tráfico, medio ambiente, economía y docencia universitaria, por citar algunas; y finalmente participan organismos públicos, también de distinta naturaleza, que permiten incluir en ese proyecto una visión que rebasa el ámbito exclusivamente departamental.

Con carácter general, se ha recomendado que la experiencia se aplique sobre los funcionarios que ocupen puestos de trabajo de niveles 26 a 30, si bien, nada impide que sean objeto de evaluación funcionarios de niveles inferiores, siempre que gestionen equipos; en total, el número de evaluados asciende actualmente a 2.000 funcionarios.

#### La metodología

Si bien en la actualidad existe un número de experiencias en materia de evaluación del desempeño basada, cada una de ellas, en diferentes propuestas y soluciones metodológicas, en este proceso experimental se ha contado con la experiencia acumulada en la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda en las pruebas que lleva realizando desde el año 2009.

#### **“En este proceso experimental se ha contado con la experiencia acumulada en la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda en las pruebas que lleva realizando**

#### desde el año 2009”

No obstante, la utilización de esta metodología en particular no implica que éste vaya a ser el modelo que finalmente se adopte, sino que se trata más bien de un punto de arranque que admite peculiaridades en cada unidad piloto sobre la base de una serie de pautas comunes.

En concreto hay que subrayar que, por su carácter experimental, esta evaluación no tiene efectos sobre las retribuciones variables ni sobre la progresión profesional de los sujetos evaluados.

Aunque expuestas de manera resumida, las principales características de la metodología que se está utilizando en las pruebas piloto son:

- El período objeto de evaluación es anual o semestral.
- La evaluación es jerárquica, si bien se tiene en cuenta que quien evalúa es el superior funcional o directo del evaluado y no necesariamente el superior jerárquico.
- El contenido de la evaluación versa sobre la conducta profesional o actuación del personal y sobre sus resultados en el desarrollo de sus actividades o responsabilidades, es decir, la contribución a los objetivos estratégicos de la Unidad.
- Por último, el resultado de la evaluación final depende de la ponderación de la puntuación obtenida fijada en el cuestionario de evaluación, que es el instrumento que permite la gestión de todo el proceso.

Se puede afirmar que esta metodología aporta un valor añadido en la organización que la complementa como herramienta de gestión, ya que constituye una buena técnica de motivación y participación del personal en la actividad de las unidades. Su efecto positivo no se limita a la posibilidad de medir y mejorar el desempeño profesional y personal de los empleados públicos, sino que obliga a las organizaciones que la emplean a gestionar por objetivos y resultados.

#### La Comisión de Seguimiento

Dentro de este proceso, y como instrumento de apoyo y coordinación a las unidades que participan en este Plan, se ha creado una Comisión de Seguimiento, en el ámbito de la Dirección General de la Función Pública, y en la que participan también la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y el Instituto Nacional de Administración Pública. Esta Comisión de Seguimiento tiene, entre otras funciones:



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.3. PLAN DE EXPERIENCIAS PILOTO EN EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA A.G.E.

**“Como instrumento de apoyo y coordinación a las unidades que participan en este Plan, se ha creado una Comisión de Seguimiento”**

- poner en marcha la metodología y el proceso de implantación de las pruebas piloto;
- decidir en qué unidades se realizarán las pruebas piloto;
- marcar los plazos y pautas de actuación;
- diseñar y organizar acciones informativas y formativas;
- establecer canales de comunicación y de intercambio de conocimientos;
- ejercer la labor de coordinación y seguimiento y dar asistencia técnica directa;
- y, finalmente, elaborar un estudio de análisis de resultados y propuestas de futuro.

Con el objeto de desempeñar adecuadamente estas funciones, la Comisión de Seguimiento ha llevado a cabo una serie de actuaciones, que son las siguientes:

- Creación de una Comunidad Virtual como foro permanente de comunicación e intercambio de experiencias, conocimientos y prácticas y resolución de consultas entre los responsables y coordinadores de las unidades piloto.
- Sesiones informativas iniciales y de carácter general sobre la implantación de las experiencias piloto en evaluación del desempeño en la Administración General del Estado.
- Sesiones formativas sobre metodología para definir objetivos e indicadores y para establecer y delimitar un marco de competencias; sesiones que han sido impartidas en diferentes momentos a lo largo de los meses de junio, julio, octubre y noviembre de 2011.
- Sesiones sobre el estado de situación e intercambio de experiencias de las unidades piloto, que se celebraron en el mes de septiembre de 2011.

Igualmente, se está trabajando, con la colaboración de la Subdirección General de Servicios Electrónicos para la Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General de Impulso de la Administración Electrónica, en el diseño de una aplicación informática, incardinada en el Sistema Integrado de Gestión de Personal (SIGP), que sirva de soporte para la gestión de la información derivada de las experiencias piloto.



Foto: ©Cortis

#### Algunas reflexiones sobre estas experiencias piloto

A pesar de su inicio muy reciente, podemos extraer ya alguna reflexión sobre este nuevo camino de experiencias en evaluación del desempeño abierto en varias unidades de la Administración General del Estado.

**“A pesar de su inicio muy reciente, podemos extraer ya alguna reflexión sobre este nuevo camino de experiencias en evaluación del desempeño abierto”**

Como se ha señalado anteriormente, se trata de una prueba experimental, cuyo principal valor añadido es ir desarrollando un aprendizaje organizacional, que sea el germen del cambio cultural, presupuesto previo a la plena implantación del futuro y definitivo modelo de evaluación del desempeño.

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.3. PLAN DE EXPERIENCIAS PILOTO EN EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA A.G.E.

De ahí que se ponga especial énfasis en el proceso, y no tanto en el método, pues, como se ha indicado anteriormente, se trata de una metodología abierta, que en ningún caso producirá efectos directos sobre los evaluados, más allá de extraer conclusiones sobre la validez y efectividad de dicha metodología y, si procede, en su caso, su modificación o sustitución por otra distinta. Ésta es, precisamente, una de las potencialidades de esta prueba experimental, pues permite probar metodologías, sin que lleguen a provocar ningún tipo de daño a la organización ni a sus empleados.

Se trata, en definitiva, de un modelo “en construcción”, que, lejos de condicionar decisiones futuras, tiene por objeto la recolección de datos e información, el aprendizaje de las mejores soluciones técnicas y ser útil y generar efectos perceptibles en unidades administrativas de muy diverso tipo, así como en el modo de trabajo por objetivos y resultados, a través de la retroalimentación proporcionada por los propios participantes. En definitiva, contribuye a que, cuando llegue el momento, aquéllas se tomen con mayores conocimientos y garantías de acierto.

**“[Esta experiencia piloto es] un modelo «en construcción», que, lejos de condicionar decisiones futuras, tiene por objeto la recolección de datos e información”**

En esta experiencia en materia de evaluación del desempeño se debe destacar el refuerzo de la participación del conjunto de los empleados públicos, los directivos y las organizaciones sindicales. Hasta ahora, la experiencia ha mostrado los efectos positivos de comunicación interna dentro de la organización y, en concreto, el conocimiento por parte de los sujetos evaluados de cómo tienen que actuar o qué se espera de ellos, la detección de las dificultades que se encuentran para realizar su trabajo y el desarrollo de las capacidades inherentes al puesto de trabajo.

Esta ventaja se extiende a la organización como tal si consideramos que, como ya se ha señalado, la organización se orienta más fácilmente hacia un sistema de gestión por objetivos y dispone de una mayor información sobre el contenido esperado, en términos de resultados y competencias, de los puestos de trabajo y de los empleados que prestan servicio en dichos puestos.

Sin duda, uno de los valores que merecen ser destacados de la evaluación del desempeño es su naturaleza rigurosamente técnica, ya que la evaluación del desempeño se mantiene en el plano de las herramientas de gestión de personal, sin que ello vaya en detrimento de su relevancia. Es una necesidad organizativa, es decir, sólo se puede comprender en el espacio de la gestión ordinaria del empleo público.

La valoración del estado actual de implantación es sin duda muy positiva a la luz de los datos aportados anteriormente. A pesar del entorno de cambio generado por la convocatoria de las pasadas Elecciones Generales, la mayoría de las unidades han continuado con sus actuaciones preliminares para poder comenzar en 2012 con el periodo de evaluación, sin apreciarse incidencias significativas.

En esta continuidad y avance significativo del proyecto han influido el compromiso voluntario adquirido por los Ministerios y el entusiasmo y la implicación de los responsables y coordinadores de las propias unidades, en la convicción de que se trata de un proceso útil y necesario en un futuro inmediato y, por último y aunque lo sea en menor medida, no se puede dejar de mencionar el apoyo suministrado por la Comisión de Seguimiento.

Resulta indiscutible que la implantación de sistemas de evaluación del desempeño requiere una maduración larga, por lo que la persistencia del proyecto y que no se produzcan discontinuidades en el proceso son factores determinantes del éxito. La interrupción de un proceso como el actual no sólo generaría efectos sobre este proyecto en particular, sino que generaría una falta de credibilidad de acciones posteriores que se adoptaran en este ámbito.

**“Resulta indiscutible que la implantación de sistemas de evaluación del desempeño requiere una maduración larga, por lo que la persistencia del proyecto y que no se produzcan discontinuidades en el proceso son factores determinantes del éxito”**

Como conclusión, hay que subrayar que la evaluación del desempeño, no es sólo una novedad del EBEP; es un elemento crucial del mismo por sus efectos transversales. Refuerza el desempeño gerencial del personal directivo, pues permite integrar los objetivos de cada unidad con los objetivos individuales de los empleados y el desarrollo de las personas.

La evaluación del desempeño implica una nueva cultura que requiere un aprendizaje por parte del personal directivo y por parte del conjunto de los evaluados, a través de acciones formativas ad hoc y de la experimentación de primera mano, y entronca con principios informadores de nuestro modelo de empleo público, como son la orientación al interés general y al derecho a la buena administración, a la calidad de los servicios y a la responsabilidad por los resultados.

Se trata, en fin, de una oportunidad de mejora para los empleados públicos, y para los ciudadanos.

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.3. PLAN DE EXPERIENCIAS PILOTO EN EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA A.G.E.

#### **ANEXO. UNIDADES PILOTO**

Hasta ahora participan de la experiencia piloto 60 unidades que se relacionan a continuación:

#### **Por parte del Ministerio de Justicia:**

Subdirección General de Recursos Humanos de la Subsecretaría

#### **Por parte del Ministerio de Defensa:**

Subdirección General de Costes de Personal de la Dirección General de Personal

Organismo Autónomo Canal de Experiencias Hidrodinámicas del Pardo (CEHIPAR)

#### **Por parte del Ministerio de Economía y Hacienda:**

Subdirección General de Recursos Humanos de la Subsecretaría

Gerencia Territorial de Ávila de la Dirección General del Catastro

Las siguientes Subdirecciones de la Dirección General Costes de Personal y Pensiones Públicas:

- Subdirección General de Estudios de Costes y Análisis de Retribuciones
- Subdirección General de Gestión de Retribuciones y Puestos de Trabajo
- Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas
- Subdirección General de Ordenación Normativa y Recursos
- Unidad de Estudios de Retribuciones
- Unidad de Colectivos de Régimen Especial
- Unidad de Estadísticas e Informes
- Secretaría General

Subdirección General de Organización, Planificación y Gestión de Recursos de la Intervención General de la Administración del Estado

Subdirección General de Estadísticas Coyunturales y Precios del Instituto Nacional de Estadística

#### **Por parte del Ministerio del Interior:**

Subdirección General de Personal, Costes, Planificación de Recursos Humanos e Inspección de la Subsecretaría

División de Personal de las Oficinas de DNI y Pasaportes de Santa Engracia y Tetuán de Madrid

Departamento de Administración del Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo

Secretaría General de la Dirección General de Tráfico

#### **Por parte del Ministerio de Educación:**

Subdirección General de Personal de la Subsecretaría

Vicegerencia de Recursos Humanos de la UNED

#### **Por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración:**

Las siguientes Subdirecciones Generales de la Subsecretaría:

- Subdirección General de Recursos Humanos
- Subdirección General de Ordenación y Desarrollo de los Recursos Humanos de los Organismos Autónomos y de la Seguridad Social
- Subdirección General de Tecnologías y Sistemas de la Información
- Subdirección General de Coordinación y Relaciones Institucionales
- Subdirección General de Recursos

El Organismo Autónomo Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

#### **Por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio:**

Las siguientes Subdirecciones Generales de la Subsecretaría:

- La Subdirección General de Inspección General de Servicios y Relación con los Ciudadanos
- La Subdirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones

Las siguientes Subdirecciones Generales de la Dirección General de Comercio Interior:

- Subdirección General de Fomento y Modernización del

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.1. Experiencias de las Administraciones Públicas españolas

### 4.1.3. PLAN DE EXPERIENCIAS PILOTO EN EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA A.G.E.

Comercio Interior

- Subdirección General de Canales de Comercialización y Relaciones Institucionales

#### **Por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino:**

Subdirección General de Apoyo y Coordinación de la Secretaría General de Medio Rural

Subdirección General de Programas y Coordinación de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural

Subdirección General de Política Estructural de la Dirección General de Ordenación Pesquera

Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)

Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)

Confederación Hidrográfica del Júcar

Confederación Hidrográfica del Guadiana

Mancomunidad de Canales del Taibilla

#### **Por parte del Ministerio de la Presidencia:**

Subdirección General de Tecnologías y Servicios de la Información de la Dirección General de Recursos Humanos, Servicios e Infraestructuras.

#### **Y finalmente, por parte del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública:**

Las siguientes Subdirecciones Generales de la Subsecretaría:

- Subdirección General de Relaciones Institucionales y Personal

- Subdirección General de Personal de la Administración Periférica

La siguiente Subdirección de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial:

- Subdirección General de Estudios y Sistemas de Información Local

Las siguientes Subdirecciones Generales de la Secretaría de Estado para la Función Pública:

- De la Dirección General de la Función Pública

\* Subdirección General de Planificación de Recursos Humanos y Retribuciones

\* Subdirección General de Relaciones Laborales

\* Subdirección General de Gestión de Procedimientos de Personal

\* Subdirección General de Relaciones con otras Administraciones

\* División de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos

\* Unidad de Apoyo

- De la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos:

\* Subdirección General de Organización

\* Subdirección General de la Inspección General de Servicios de la Administración General del Estado.

\* Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental

\* Unidad de Apoyo

- Del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), todas las Unidades. A saber:

\* Subdirección General de Programas Formativos en Administración Local

\* Subdirección General de Formación

\* Subdirección General de Selección

\* Subdirección General de Estudios y Publicaciones

\* Departamento de Gerencia

\* Departamento de Relaciones Internacionales

\* Unidad de Apoyo



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

### EPSA 2011: LA INNOVACIÓN, EL PROGRESO Y LAS BUENAS PRÁCTICAS EN EL SECTOR PÚBLICO EUROPEO

El Ayuntamiento de Bilbao obtuvo uno de los galardones que se entregaron a los responsables de los trabajos seleccionados en cada una de las categorías propuestas en la tercera edición de los Premios EPSA (European Public Sector Awards - Premios Europeos para el Sector Público), concedidos el 17 de noviembre en Maastricht.

Equipo de redacción del Boletín  
de Función Pública del INAP



A mediados de noviembre (del 15 al 17 de ese mes) se entregaron en Maastricht los Certificados de Buenas Prácticas a los 58 proyectos seleccionados entre los casi 275 presentados a la tercera edición de los Premios EPSA (European Public Sector Awards - Premios Europeos para el Sector Público) y se otorgaron los tres galardones a los responsables de los trabajos seleccionados en cada una de las categorías propuestas para esta convocatoria. Con estos reconocimientos se cierra esta edición de los Premios EPSA, iniciada el 17 de enero de 2011, cuando el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA —European Institute of Public Administration—), impulsado por el éxito de las anteriores ediciones, convocó la tercera.

El EIPA —que celebra este año sus 30 años de existencia—, con el respaldo oficial de la Comisión Europea y de once países del entorno: Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, España, Hungría, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia y Suiza, planteó para esta convocatoria tres temas.

El proyecto presentado por el Ayuntamiento de Bilbao, “Gestión política basada en el rigor económico y en presupuestos estratégicos”, se alzó con el galardón en la primera categoría, Prestación inteligente de servicios públicos en un entorno económico desfavorable. El EIPA reconoció este proyecto por mostrar la posibilidad, incluso en tiempos de crisis económica, de alcanzar altos niveles de inversión y calidad en el servicio público, a la vez que una reducción del déficit presupuestario. Puede ver la entrega del galardón a los representantes del Ayuntamiento de Bilbao en <http://www.youtube.com/watch?v=s5poSikS24A>

El Jurado decidió nominar 15 proyectos (5 por cada uno de

los tres temas propuestos), 4 de los cuales correspondieron a España, con los siguientes galardonados y finalistas:

#### 1. Prestación inteligente de servicios públicos en un entorno económico desfavorable, Smart Public Service Delivery in a Cold Economic Climate

Ganador:

“Gestión política basada en el rigor económico y en presupuestos estratégicos”, del Ayuntamiento de Bilbao (España)

Finalistas:

- “Alta tecnología a un bajo coste en el control de ayudas de la PAC en Cataluña” (España)
- Change - City of Mannheim: Achieving More Together (Alemania)
- “NDLA: Innovation in Acquisition, Development and Distribution of Digital Learning Resources” (Noruega)
- “Effectiveness in Healthcare. Computer System to Manage the Surgical Process” (Italia)

#### 2. El desarrollo del servicio público hacia la gobernanza colaborativa

Opening Up the Public Sector Through Collaborative Governance

Ganador:

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

### 4.2.1. EPSA 2011: BUENAS PRÁCTICAS EN EL SECTOR PÚBLICO EUROPEO

- “Civil Society Involvement in the Welcoming and Integration of Immigrants – The Case of Portugal” (Portugal)
- Finalistas:
- “Proceso de remodelación de los mercados de la ciudad de Barcelona” (España)
- “Show Colours for Münster” (Alemania)
- “Introduction of an Interactive Search, Allocation and Administrative Procedure for Child Care Services” (Alemania)
- “Mijn Borne 2030 – Joint Vision” (Holanda)

### 3.El desarrollo sostenible: soluciones concretas para el sector público

Going Green: Concrete Solutions from the Public Sector

Ganador:

“ÖkoKauf Wien – EcoBuy Vienna” (Austria)

Finalistas:

- “El proyecto SIXTELL: la integración de los valores naturales en la ordenación del territorio” (España)
- “More Forest for More Life” (Rumanía)
- “Porto, a Water Sensitive City: Sustainable Management of Urban Water Cycle” (Portugal)
- ECO2 - Eco-efficient Tampere 2020 (Finlandia)

#### El origen y evolución del Premio EPSA

El 14 de marzo de 2007 fue la fecha en la que la Fundación Bertelsmann, junto con el Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA —European Group of Public Administration—) y la Universidad de Ciencias Administrativas de Speyer (Alemania) y la colaboración de Alemania, Austria y Suiza, convocó la primera edición del Premio EPSA.

**“El 14 de marzo de 2007 la Fundación Bertelsmann convocó la primera edición del Premio EPSA”**

Con esta iniciativa se perseguía el intercambio y el conocimiento de experiencias entre las Administraciones Públicas Europeas para así avanzar en la modernización de sus procedimientos de actuación y el desarrollo de sus estructuras. Con este objetivo, la primera edición del Premio EPSA se centró en tres temas: la colaboración gubernamental, la eficiencia con recursos reducidos y la actuación ante los cambios sociales.

El éxito de esta primera convocatoria, clausurada en noviembre de 2007 en Luzen (Suiza), lo refrendan los más de 300 proyectos presentados desde 25 países europeos.

Ante la excelente acogida de esta iniciativa por las Administraciones Públicas, el 20 de octubre de 2008, durante la 5ª Conferencia de la Calidad de París, el EIPA convocó la segunda edición del Premio EPSA. El Instituto Europeo pasaba así a gestionar este galardón, que contó ya entonces con el apoyo de quince estados europeos y la Comisión Europea, además de distintos patrocinadores, incluidos algunos del ámbito privado.

**“Ante la excelente acogida de esta iniciativa por las Administraciones Públicas, el EIPA convocó la segunda edición del Premio EPSA. El Instituto Europeo pasaba así a gestionar este galardón”**

Para esta ocasión, las materias seleccionadas fueron cuatro: la mejora en la atribución de los servicios públicos, la participación ciudadana, las nuevas formas de asociación y el liderazgo y la gestión para el cambio; y la participación se mantuvo con más de 300 trabajos, si bien el número de países europeos concurrentes aumentó a 28.

#### Premio EPSA. Edición 2011

A lo largo del primer trimestre de 2011, con las sesiones informativas (“Info-Days”) celebradas en diversas ciudades europeas como Viena, Bruselas, Barcelona o Madrid (con el apoyo manifiesto del INAP, que acogió este encuentro en su sede principal de la calle Atocha) se dio publicidad a este Premio —de convocatoria bianual— a la excelencia en el sector público europeo.



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

### 4.2.1. EPSA 2011: BUENAS PRÁCTICAS EN EL SECTOR PÚBLICO EUROPEO

**“A lo largo del primer trimestre de 2011, con las sesiones informativas (“Info-Days”) celebradas en diversas ciudades europeas se dio publicidad a este Premio de convocatoria bianual”**

En estas reuniones se insistió en el deseo de fomentar el espíritu de innovación en las Administraciones Públicas locales, regionales, nacionales y europeas, invitadas a participar en este galardón mediante la presentación de sus proyectos más innovadores, y se aclararon aquellas dudas que plantearon los asistentes.

En cualquiera de las tres categorías ya mencionadas, los proyectos presentados se han valorado atendiendo además a la innovación, el interés público, la sostenibilidad, el impacto, la aplicabilidad en otros entornos, el compromiso con la igualdad de género y las soluciones técnicas aportadas. De esta manera, el EIPA pretende facilitar el conocimiento y el intercambio de prácticas administrativas, creando una red de transferencia de conocimiento de ámbito europeo, a la vez que favorece el contacto de todas las Administraciones Públicas europeas con independencia de su tamaño y ámbito de actuación (local, regional, nacional).

**“El EIPA pretende facilitar el conocimiento y el intercambio de prácticas administrativas, creando una red de transferencia de conocimiento de ámbito europeo, a la vez que favorece el contacto de todas las Administraciones Públicas europeas”**

Con el fin de ahondar en estos logros, el EIPA presta a los participantes en el Premio EPSA un análisis crítico (“feedback”) de sus trabajos, lo que no sólo permite mejorar el proyecto presenta-

do, sino perfeccionar su aplicación, y es que las propuestas que pueden optar al galardón han de estar total o parcialmente implementadas.

Los proyectos presentados —a través de envío “on-line”, lo que asegura una participación asequible y rápida para todos los interesados— fueron valorados por expertos en cada uno de los tres temas propuestos para esta edición de 2011. Un total de 24 expertos de 19 países (España ha participado con dos expertas) presentaron una clasificación que el Jurado del Premio EPSA (compuesto por personalidades de prestigio internacional) validó.

Es importante destacar la, una vez más, elevada participación en el Premio EPSA: en la convocatoria de 2011 se admitieron 274 proyectos, remitidos por 32 países europeos y 7 instituciones de la Unión Europea. España ha sido el estado que más propuestas presentó: 47, con lo que supera la implicación de años anteriores (un trabajo remitido en la primera edición; 32 en la segunda).

De entre todas estas propuestas, 58 (8 de las cuales son españolas) recibieron el Certificado de Buenas Prácticas (“Best Practice Certificate”), y el Jurado decidió nominar 15 proyectos (5 por cada uno de los tres temas propuestos), 4 de los cuales corresponden a España (dos son proyectos de gobiernos locales, uno pertenece al ámbito provincial y el otro al autonómico).

**“De entre los 15 proyectos nominados, 4 corresponden a España (dos son proyectos de gobiernos locales, uno pertenece al ámbito provincial y el otro al autonómico)”**

El pasado 6 de septiembre se produjo la selección final, que dio derecho a los proyectos nominados a intervenir en los talleres preparatorios que se celebraron en octubre y que sirvieron para el intercambio de conocimientos y de preparación para la ceremonia de entrega de Certificados de Buenas Prácticas y galardones celebrada entre los días 15 y 17 de noviembre.

Más información (en inglés) en: <http://www.epsa2011.eu/>

A continuación, y para conocer más detalles del trabajo del Ayuntamiento de Bilbao, se reproduce una entrevista que el INAP realizó unos días antes de la clausura de la edición EPSA 2011 a Andoni Aldekoa de la Torre, representante de este proyecto premiado.



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

### 4.2.1. EPSA 2011: BUENAS PRÁCTICAS EN EL SECTOR PÚBLICO EUROPEO

## Proyectos españoles

**Los responsables de los trabajos españoles nominados hablan sobre el alcance de cada uno de sus proyectos. Las entrevistas completas aparece al final, al pinchar los enlaces:**

Proyecto "Alta tecnología a un bajo coste en el control de ayudas de la PAC en Cataluña", por Valentí Marco, Jefe de Servicio de Ayudas al Sector Agrícola de la Generalitat de Catalunya



Este proyecto, situado en el contexto de la gestión y el control de las ayudas agrícolas de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, tiene por fin garantizar el correcto uso de los fondos europeos mediante una interesante novedad en la comprobación de la realidad de las explotaciones agrícolas beneficiarias: la sustitución de

la visita al campo por el estudio de la realidad del terreno a través de imágenes aéreas tomadas recientemente. [\(Ver más +\)](#)

Proyecto "Proceso de remodelación de los mercados de la ciudad de Barcelona", por Jordi Torrades, Gerente del Instituto Municipal de Mercados de Barcelona



Con este trabajo se reconoce y analiza la labor desempeñada por el Instituto Municipal de Mercados de Barcelona desde su creación -en el año 1992- para el mantenimiento y reforma de los mercados de alimentación situados en el casco urbano de Barcelona y la dinamización indirecta del resto el comercio minorista. [\(Ver más +\)](#)

**Desde aquí agradecemos el tiempo concedido por todos estos representantes a la entrevista que les formulamos. Asimismo, queremos felicitar tanto al Ayuntamiento de Bilbao y a Andoni Aldekoa, como al resto de participantes españoles y a las instituciones a las que pertenecen, por el logro alcanzado y, especialmente, por mejorar con sus proyectos la Administración Pública.**

Proyecto "El proyecto SIXTELL: la integración de los valores naturales en la ordenación del territorio", por Carlos Castell, Jefe de la Oficina Técnica de Planificación y Análisis Territorial de la Diputación Provincial de Barcelona

Este trabajo explica el proyecto SIXTELL, con el que las instituciones públicas de la provincia de Barcelona realizan -desde principios de la pasada década- un análisis multidisciplinar de los espacios naturales para asegurar las mejores decisiones territoriales y avanzar en la protección natural más allá de la concedida tradicionalmente sólo a los parques. [\(Ver más +\)](#)



En el centro de la imagen, Carlos Castell, Jefe de la Oficina Técnica de Planificación y Análisis Territorial de la Diputación Provincial de Barcelona



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

### 4.2.1. EPSA 2011: BUENAS PRÁCTICAS EN EL SECTOR PÚBLICO EUROPEO

## Entrevista

Andoni Aldekoa de la Torre, Consejero delegado del Ayuntamiento de Bilbao

Proyecto "Gestión política basada en rigor económico y presupuestos estratégicos"

**Su proyecto está basado en un compromiso de calidad de vida en la ciudad de Bilbao como estándar de la gerencia política. ¿En qué consiste ese compromiso?**

Nuestro compromiso con la ciudadanía de Bilbao es conseguir la máxima rentabilidad social del uso de los recursos públicos, materializada en el disfrute de servicios de calidad orientados a las necesidades reales de la ciudadanía, lo que supone prestar con eficiencia los servicios básicos que tiene encomendados un municipio y atender a las numerosas necesidades que tienen los diferentes colectivos y barrios de la ciudad. Todo ello sin descuidar las inversiones necesarias para nuestro desarrollo a futuro, inversiones que en los últimos 8 años han supuesto más de 1.000 millones de euros de financiación municipal.

Pero el principio de responsabilidad con la ciudad y las personas debe ir acompañado con la responsabilidad corporativa. Eso supone que además del cumplimiento de esos objetivos en las políticas públicas, exijamos que no se consigan a costa de la propia Administración. Hay que invertir también en la Administración, en sus recursos materiales, en los humanos, hay que modernizar la gestión y hay que evitar que nuestras decisiones lastren su futuro, por ejemplo, con fuertes endeudamientos públicos.

**¿Qué instituciones han contribuido al buen fin del proyecto y cómo han logrado estimular la cooperación entre todas?**

En cuanto a este proyecto en concreto, se trata de un proyecto básicamente municipal. En cualquier caso, siempre queremos destacar que en el proceso de transformación de Bilbao la colaboración institucional ha sido una de las claves de éxito, con la participación de todos los niveles de la Administración. Experiencias como "Bilbao Ría 2000" han demostrado que si unimos las estrategias y



los recursos de todos es posible hacer grandes cosas. Sin olvidar la colaboración público-privada, porque no debemos olvidar que todo lo que impulsamos desde las Administraciones Públicas debe tener como fin principal la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

**¿Qué herramientas de gestión han utilizado en la ejecución del proyecto?**

Hay varias, pero me gustaría destacar dos. La primera es el Plan de Gobierno, que supone trasladar los objetivos políticos a planes concretos de actuación, con sus respectivos indicadores de seguimiento. Y la segunda, los Presupuestos Estratégicos, que traducen los objetivos estratégicos de legislatura en compromisos presupuestarios. Pero hay otras, como el cuadro de mando con indicadores, que nos permite realizar un seguimiento y control continuos de la evolución de la ciudad y de la acción de gobierno, y la Comisión de Eficiencia y Austeridad del Ayuntamiento de Bilbao, que ha permitido la elaboración, coordinación y seguimiento de un programa municipal específicamente elaborado para adaptarnos a esta situación de necesidad de máximo rigor presupuestario.

**Parece que la clave de su proyecto se asienta en la "planificación", la "gestión por competencias", el seguimiento y el control**

Sí, aunque yo añadiría la transparencia y la participación, que son dos claves de nuestra acción de gobierno y que han recibido el reconocimiento tanto de la ciudadanía de Bilbao como de instancias internacionales. Todo ello ha hecho que el 60% de la ciudadanía valore de manera bastante positiva la gestión del Ayuntamiento de

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

### 4.2.1. EPSA 2011: BUENAS PRÁCTICAS EN EL SECTOR PÚBLICO EUROPEO

Bilbao, mientras que únicamente el 6% tenga una valoración negativa de la misma.

#### **¿Cómo han conseguido pasar de una situación de déficit en 2008 a deuda cero en marzo de 2011, a la vez que se producía la gran transformación de la ciudad?**

Ha sido un proceso planificado a largo plazo en el que hemos conseguido, en el periodo de 12 años, ir reduciendo la deuda hasta convertirnos en el único gran municipio no endeudado a nivel estatal. En mi opinión, la principal clave ha sido la decisión política de Iñaki Azkuna y del conjunto del equipo de gobierno de dimensionar servicios ciudadanos que responden a las necesidades reales y que son económicamente sostenibles. Sin dejar de acometer las inversiones que son necesarias para la calidad de vida y la competitividad de Bilbao, porque no podemos quedarnos anclados y debemos seguir mejorando Bilbao en otros ámbitos además del urbanístico, conformando una ciudad capaz de generar y atraer más actividad económica y más talento.

#### **¿Es difícil instaurar la cultura de la “transversalidad” y la “gestión por proyectos” en instituciones cuyas plantillas están jerarquizadas?**

#### **¿Cuáles son las principales dificultades? ¿Qué consejos daría a una institución pública que proyecte una actuación con similares herramientas a las utilizadas por ustedes?**

Por supuesto, no es fácil. En mi opinión éste es uno de los principales retos a los que nos enfrentamos las Administraciones. Yo creo que la clave fundamental es el empoderamiento de los equipos técnicos, que deben tener un gran peso en la gestión municipal. Todo ello acompañado de la implantación de herramientas de gestión avanzada que deben incluir necesariamente la formación continua, la comunicación interna, el trabajo en equipo y la evaluación permanente como pilares de este nuevo estilo de gestión.

#### **Por último, ¿cómo y cuándo tuvo noticia el Ayuntamiento de Bilbao de la convocatoria de los premios EPSA y qué les hizo animarse a presentar el proyecto que tenían entre manos en ese momento? ¿Cuáles fueron las principales dificultades a las que tuvieron que enfrentarse?**

La información nos llegó desde diversos canales, entre ellos el INAP y el EIPA. Aunque teníamos otros proyectos que podrían encajar en las otras dos categorías de EPSA, decidimos concentrar

los esfuerzos en éste, porque pensábamos que, cuanto menos, podríamos obtener un buen resultado y ser reconocidos como una buena práctica que estamos dispuestos a compartir con otras ciudades de todo el mundo. No ha habido dificultades especiales que reseñar, salvo la dedicación que nos ha supuesto preparar el dossier de candidatura. Pero esperamos que el resultado final compense este esfuerzo.

*Foto oficial de los ganadores del certamen*



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

### 4.2.2. XVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO



#### 4.2.1. XVI Congreso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública – Asunción, Paraguay

##### Equipo de redacción del Boletín de Función Pública del INAP

Durante los días 8 al 11 de noviembre de 2011 se ha celebrado en Asunción (Paraguay) el XVI Congreso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por la Secretaría de la Función Pública del Paraguay. El

Congreso fue inaugurado por el jefe de Estado de Paraguay, Fernando Lugo, y contó con cerca de 1000 participantes procedentes de 20 países de Iberoamérica.

Se desarrollaron hasta 103 presentaciones y paneles, distribuidos en cinco áreas temáticas, además de un área general. Se presentaron, asimismo, doce libros publicados a lo largo de 2011 y hubo tres conferencias plenarias a cargo de Nuria Cunill Grau, Académica de la Universidad de Chile y Asesora Especial del CLAD: “¿Cómo ha cambiado lo público en América Latina en los últimos 30 años? Balance y perspectivas”; Manuel Villoria, Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de España: “¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI” y Robert Putnam, Malkin Professor of Public Policy en la Universidad de Harvard (EE.UU.) y Profesor Visitante en la Universidad de Manchester (Reino Unido): “Making democracy work: the importance of civil society”.

Asunción, Paraguay / 8-11 noviembre 2011

## XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública



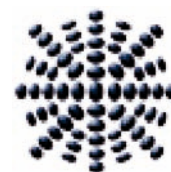
El XVI Congreso el XVI Congreso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública fue inaugurado por el Jefe de Estado de Paraguay, Fernando Lugo, y contó con cerca de 1000 participantes procedentes de 20 países de Iberoamérica

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

### 4.2.2. XVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO

Los núcleos de debate e intercambio de experiencias se han focalizado en cinco áreas temáticas definidas como prioritarias por el Consejo Directivo del CLAD, además de incluirse una sexta área general. Las áreas temáticas son las siguientes



ÁREA 1 Profesionalización de la función pública	La capacitación permanente, la evaluación del desempeño y el diseño de incentivos para incrementar la profesionalización de los funcionarios públicos en Iberoamérica
ÁREA 2 Cultura de la calidad en la función pública	El desarrollo de métodos y técnicas de evaluación y premiación para la consolidación de una cultura de la calidad en la gestión pública iberoamericana
ÁREA 3 Gobierno electrónico	Experiencias iberoamericanas de relaciones electrónicas entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas: trámites y servicios públicos en línea
ÁREA 4 Alto Gobierno	Sistemas de información, análisis y diseño de políticas públicas para fortalecer la capacidad de conducción del Alto Gobierno en Iberoamérica
ÁREA 5 Participación ciudadana	Los medios e instrumentos de los ciudadanos para participar individual y colectivamente en el proceso de formación de las políticas públicas
ÁREA 6 Gestión Pública	Perspectivas, desafíos e innovaciones en la gestión pública

**Se desarrollaron hasta 103 paneles, distribuidos en cinco áreas temáticas, además de un área general. Se presentaron, asimismo, doce libros publicados a lo largo de 2011 y hubo tres conferencias plenarias**

ÁREA 1 Profesionalización de la función pública
La capacitación permanente, la evaluación del desempeño y el diseño de incentivos para incrementar la profesionalización de los funcionarios públicos en Iberoamérica

Esta área, centrada en la profesionalidad de la función pública, contó con quince paneles dedicados al intercambio de experiencias sobre los mecanismos específicos de la capacitación permanente, la evaluación del desempeño y el diseño de incentivos en el marco de la carrera administrativa.

Entre los paneles propuestos se pueden destacar: *Propuestas o alternativas para el fortalecimiento de la función directiva en América Latina*; *Tendencias actuales y retos del futuro de la función pública española: la evaluación del desempeño como figura clave en el nuevo modelo de función pública en la Administración General del Estado*; *Instrumentos para mejorar el desempeño de las personas o La profesionalización del servidor público en el marco de las políticas en materia de evaluación del desempeño*.

ÁREA 2 Cultura de la calidad en la función pública
El desarrollo de métodos y técnicas de evaluación y premiación para la consolidación de una cultura de la calidad en la gestión pública iberoamericana

Las evaluaciones permiten analizar si las políticas y programas cumplen con los principios orientadores de la agenda a medio plazo y si requieren cambios a corto plazo para mejorar sus resultados. También brindan la información necesaria para poner en marcha los sistemas de premios e incentivos que deben existir en la gestión de personal en el sector público. De este modo, el logro de los resultados planificados debe ser premiado, mientras que la gestión ineficaz o corrupta, sancionada.

Algunos de los diez paneles dedicados a la cultura de la calidad en la función pública fueron *Presupuesto por resultados en América Latina, ¿hacia dónde vamos?*; *Experiencias de gestión de la calidad en la Administración Pública de Centroamérica y el Caribe: avances y desafíos* o *Mecanismos de evaluación en América Latina*.



# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

### 4.2.2. XVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO



#### ÁREA 3 Gobierno electrónico

Experiencias iberoamericanas de relaciones electrónicas entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas: trámites y servicios públicos en línea

A partir de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, del año 2007, los países iberoamericanos han avanzado en la construcción de administraciones públicas más abiertas, accesibles y eficientes, mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. Acceso igualitario, servicios administrativos electrónicos e inclusión digital, presentan un denominador común: el tema de la identificación digital. A partir de la necesidad de garantizar la correcta identificación de las personas en aplicaciones informáticas, surgen temas tales como firma digital, firma electrónica, documentos de identidad electrónicos, tecnologías biométricas y multibiométricas.

Entre los quince paneles del área dedicada al Gobierno electrónico destacan *El rol informacional del CIO (Chief Information Officer) o Gobiernos locales, ciudadanía y gobierno electrónico: nuevas*

*estrategias para una mejor gestión del gobierno municipal.*

#### ÁREA 4 Alto Gobierno

Sistemas de información, análisis y diseño de políticas públicas para fortalecer la capacidad de conducción del Alto Gobierno en Iberoamérica

El momento actual exige una reflexión sobre la situación económica, social y política de Iberoamérica. La situación exige de los Gobiernos una mirada estratégica en la priorización de las políticas públicas. Requiere asimismo de una mayor capacidad y agilidad del Gobierno a la hora de actuar e interactuar y el desarrollo de mecanismos que faciliten la obtención de la información, la coordinación interinstitucional y la coherencia entre la planificación y la acción pública.

En ese sentido, resulta fundamental el desarrollo y fortalecimiento del Alto Gobierno (o Centro de Gobierno), entendido como el espacio institucional de apoyo directo a la alta jerarquía gubernamental, en lo que refiere al establecimiento, dirección, coordinación

**Momentos del acto de inauguración del XVI congreso internacional, el pasado 8 de noviembre en Asunción, que contó con la presencia de la Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de la Función Pública de Paraguay, Lilian Soto (izquierda superior).**



y evaluación de las políticas públicas estratégicas. Se trata de espacios tales como los Ministerios u Oficinas de la Presidencia o del Primer Ministro, órganos de coordinación y apoyo a los Consejos

# 4. Panorama de la Función Pública

## 4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

### 4.2.2. XVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO

de Ministros, entre otros ámbitos organizados para operar entre la toma de decisiones y la gestión de la administración pública.

*El rol del Alto Gobierno en la gestión de las políticas públicas en América Latina o Políticas públicas de calidad, desafiando el Alto Gobierno* fueron dos de los siete paneles de esta área.

#### ÁREA 5 Participación ciudadana

Los medios e instrumentos de los ciudadanos para participar individual y colectivamente en el proceso de formación de las políticas públicas

La construcción de un marco institucional que posibilite la participación de los diferentes agentes sociales en las instancias de decisiones políticas, requiere generar las condiciones necesarias para el involucramiento de esos agentes. Igualmente, la inclusión social, o más precisamente, la “participación social”, como premisa para la participación ciudadana, constituye el fundamento de la institucionalización de la interacción de los ciudadanos con las instancias de decisiones relacionadas con la política pública.

*Abriendo caminos hacia la construcción de una ciudadanía participativa, con acciones de intervención directa en comunidades y grupos vulnerables o Política social indígena desde tres miradas: Estado, sociedad civil y comunidad indígena* fueron algunos de los catorce paneles dedicados al debate sobre la “Participación ciudadana”.

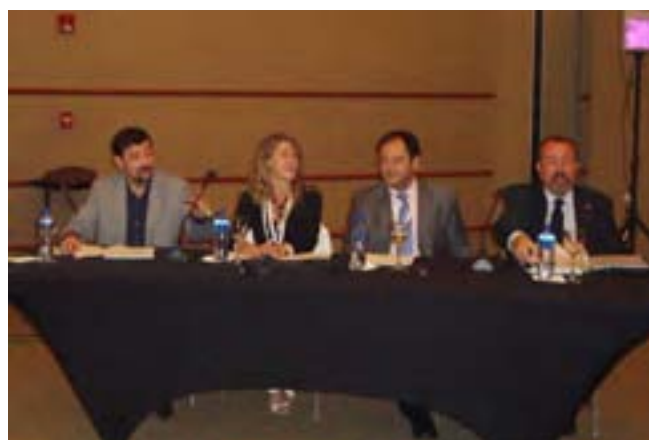
#### ÁREA 6 Gestión Pública

Perspectivas, desafíos e innovaciones en la gestión pública

En el marco del área general “Perspectivas, desafíos e innovaciones en la gestión pública”, se incluyeron treinta y seis paneles de muy diversa temática, como *Estado y sociedad: participación y políticas públicas; Inclusión de personas con discapacidad en la administración pública: experiencias exitosas o La crisis económica como oportunidad para la innovación en la formación.*

El viernes 11 de noviembre, tras la puesta en común de las principales reflexiones acerca del Estado, sus doctrinas, sus políticas y sus orientaciones hacia una Gestión Pública con los desafíos propios del Siglo XXI, se clausuró el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.

### PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN EL CLAD



Panel español presidido por la Directora General de la Función Pública, Cristina Pérez Prat Durbán

Dentro de las distintas exposiciones y conferencias del XVI Congreso Internacional del CLAD, hay que destacar la participación española en el Área 1 —dedicada a la profesionalización de la función pública— a través del panel celebrado el jueves 10 de noviembre. En él y bajo la coordinación de la Directora General de la Función Pública, Cristina Pérez Prat Durbán, la Administración General del Estado expuso las “Tendencias actuales y retos del futuro de la función pública española: la evaluación del desempeño como figura clave en el nuevo modelo de función pública en la Administración General del Estado”



**Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**



# 5. La consulta del mes

El permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave previsto en el E.B.E.P.

**Se han formulado diversas CONSULTAS a la División de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos sobre la aplicación del permiso previsto en el artículo 49.e) de la Ley 7/2007, de 12 de abril.**

RESPUESTA:

Las contestaciones que se han realizado se pueden resumir en los siguientes puntos:

Primero.- El artículo 49, letra e, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), regula el permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave en los siguientes términos:

**“El artículo 49, letra e, (...) del Estatuto Básico del Empleado Público (...) regula el permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave”**

*“e) Permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave: el funcionario tendrá derecho, siempre que ambos progenitores, adoptantes o acogedores de carácter preadoptivo o permanente trabajen, a una reducción de la jornada de trabajo de al menos la mitad de la duración de aquélla, percibiendo las retribuciones íntegras con cargo a los presupuestos del órgano o entidad donde venga prestando sus servicios, para el cuidado, durante la hospitalización y tratamiento continuado, del hijo menor de edad afectado por cáncer (tumores malignos, melanomas o carcinomas) o por cualquier otra enfermedad grave que implique un ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente acreditado por el informe del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma o, en su caso, de la entidad sanitaria concertada correspondien-*

*te y, como máximo, hasta que el menor cumpla los 18 años.*

*Cuando concurren en ambos progenitores, adoptantes o acogedores de carácter preadoptivo o permanente, por el mismo sujeto y hecho causante, las circunstancias necesarias para tener derecho a este permiso o, en su caso, puedan tener la condición de beneficiarios de la prestación establecida para este fin en el Régimen de la Seguridad Social que les sea de aplicación, el funcionario tendrá derecho a la percepción de las retribuciones íntegras durante el tiempo que dure la reducción de su jornada de trabajo, siempre que el otro progenitor, adoptante o acogedor de carácter preadoptivo o permanente, sin perjuicio del derecho a la reducción de jornada que le corresponda, no cobre sus retribuciones íntegras en virtud de este permiso o como beneficiario de la prestación establecida para este fin en el Régimen de la Seguridad Social que le sea de aplicación. En caso contrario, sólo se tendrá derecho a la reducción de jornada, con la consiguiente reducción de retribuciones.*

*Asimismo, en el supuesto de que ambos presten servicios en el mismo órgano o entidad, ésta podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones fundadas en el correcto funcionamiento del servicio.*

*Reglamentariamente se establecerán las condiciones y supuestos en los que esta reducción de jornada se podrá acumular en jornadas completas”.*

Segundo.- De la lectura del precepto transcrito, se extraen los siguientes elementos:

## 1. Ámbito de aplicación

El permiso contemplado en el artículo 49.e) del EBEP resulta de aplicación a todo el personal funcionario incluido en el ámbito de aplicación de este Estatuto, con independencia de cuál sea el Régimen de Seguridad Social al que pertenezcan.

# 5. La consulta del mes

Las reglas y requisitos para la concesión del mencionado permiso al personal funcionario son únicamente las contenidas en el artículo 49.e) y, en su caso, en las normas de desarrollo que se puedan dictar en el ámbito de la Función Pública.

**“Las reglas y requisitos para la concesión del mencionado permiso al personal funcionario son únicamente las contenidas en el artículo 49.e) [del EBEP] y, en su caso, en las normas de desarrollo”**

Por tanto, como ya se ha indicado, con independencia de cuál sea el Régimen de Seguridad Social en el que esté incluido, no resultan de aplicación al personal funcionario ni la prestación económica que se prevé en el nuevo artículo 135 quáter del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, ni tampoco el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, quedando excluidos expresamente del ámbito de aplicación de estas normas de Seguridad Social.

## 2. Contenido

El permiso regulado en el artículo 49.e) del EBEP consiste en una reducción de la jornada de trabajo del funcionario, sin reducción de retribuciones, en dos supuestos concretos, referidos siempre a un hijo menor de edad:

- que el menor padezca cáncer;
- o bien, que el menor padezca una enfermedad grave.

**“El permiso regulado en el artículo 49.e) del EBEP consiste en una reducción de la jornada de trabajo del funcionario, sin reducción de retribuciones, en dos supuestos concretos”**

## 3. Requisitos para la concesión del permiso

### a) Comunes para ambos casos

En los dos supuestos contemplados en el artículo 49.e) del EBEP es necesario acreditar:

- la relación paterno-filial o el acogimiento permanente o preadoptivo;
- la minoría de edad del hijo o acogido;
- que el menor precisa un cuidado directo, continuo y permanente de su progenitor.

Además de estos requisitos que se exigen con carácter general, en cada caso será necesario cumplir los siguientes extremos:

### b) En el supuesto de cáncer

Será necesario además acreditar que el hijo menor de edad del funcionario padece cáncer.

### c) En el supuesto de enfermedad grave

Será preciso acreditar el carácter de “enfermedad grave” mediante el informe que a tal efecto será emitido por el Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Si el menor estuviese incluido como beneficiario en el Régimen Especial del Mutualismo Administrativo, en este caso, la acreditación de la “enfermedad grave” se efectuará mediante informe del médico de la Entidad o del Servicio Público de Salud de la Comunidad Autónoma correspondiente al que se encuentre adscrito el menor a efectos de asistencia sanitaria.

En todo caso, en el informe facultativo que se emita deberá constar de manera expresa el carácter de “enfermedad grave”.

Cabe recordar, como ya se ha indicado en el punto 1, que no resulta de aplicación a ninguno de estos dos supuestos el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados



# 5. La consulta del mes

por cáncer u otra enfermedad grave.

**“No resulta de aplicación a ninguno de estos dos supuestos el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio”**

## 4. Medios de acreditación de los requisitos exigidos

Los requisitos exigidos para la concesión del permiso, en ambos supuestos, se podrán acreditar por cualquier medio válido admitido en Derecho.

No obstante, en todo caso, deberá constarse a través del informe médico correspondiente:

- la existencia de cáncer;
- el carácter de “enfermedad grave”;
- el hecho de que el menor precisa un cuidado directo, continuo y permanente de su progenitor.

## 5. Duración y extinción del permiso

La duración del permiso previsto en el artículo 49.e) del EBEP es distinta si se trata de cáncer o de enfermedad grave. Así:

### a) En el supuesto de cáncer

El permiso, en el caso de cáncer, se otorgará tanto para el periodo de hospitalización como para el tratamiento continuado.

### b) En el supuesto de enfermedad grave

El permiso, en el caso de “enfermedad grave”, sólo se otorgará para el periodo de hospitalización.

Sin perjuicio de las especificidades aplicables a la duración de cada supuesto, en todo caso, el permiso se extinguirá porque desaparezca la causa que generó su concesión, o cuando el menor alcance la edad de 18 años.

## 6. Reducción de la jornada de trabajo

El artículo 49.e) del EBEP tiene carácter de legislación básica, por lo que se trata de un precepto que ha de ser desarrollado por las legislaciones de Función Pública correspondientes.

No obstante, y mientras que se produce dicha regulación de desarrollo, han de tenerse en cuenta los siguientes extremos:

- La reducción ha de ser, como mínimo, de la mitad de la jornada. En su caso, el legislador de desarrollo podrá establecer un límite máximo al porcentaje de dicha reducción.
- Mientras que no se haya establecido dicho límite máximo de reducción, cada Administración, de manera potestativa, atendiendo a las distintas circunstancias que concurren en cada caso, así como ponderando los distintos intereses en juego, excepcionalmente, podría elevar la mencionada reducción por encima de la mitad de la jornada que ya contempla la ley, pero, con objeto de que no se desvirtúe el permiso, la reducción que se acuerde deberá permitir atender, al menos, de una forma mínima y efectiva, la prestación del servicio que venga desarrollando el funcionario.
- La posibilidad de acumular la reducción en jornadas completas que prevé el artículo no será posible hasta que se produzca su desarrollo reglamentario.

## 7. Retribución del permiso

El permiso previsto en el artículo 49.e) del EBEP para el personal funcionario se retribuirá única y exclusivamente con cargo al capítulo 1 de gastos de los presupuestos de cada Departamento Ministerial u Organismo, sin que resulte de aplicación prestación alguna con cargo al Régimen de Seguridad Social que corresponda.

**“El permiso previsto en el artículo 49.e) del EBEP para el personal funcionario se retribuirá única y exclusivamente con cargo al capítulo 1 de**

# 5. La consulta del mes

## gastos de los presupuestos de cada Departamento Ministerial u Organismo”

### 8. Concurrencia de progenitores

Si por el mismo sujeto causante, dos progenitores, adoptantes, o acogedores de carácter preadoptivo o permanente, tuviesen derecho al permiso previsto en el artículo 49.e) del EBEP o, en su caso, puedan tener la condición de beneficiarios de la prestación establecida para este fin en el Régimen de la Seguridad Social que les sea de aplicación, en este caso, el funcionario podrá optar:

- por disfrutar el mencionado permiso con el cobro íntegro de sus retribuciones, en cuyo caso deberá acreditar que el otro progenitor, adoptante o acogedor no percibe sus retribuciones íntegras o la prestación económica prevista para tal fin en la Ley General de la Seguridad Social;
- o bien, por disfrutar del mencionado permiso pero percibiendo únicamente las retribuciones proporcionales a la jornada efectiva que realice; en cuyo caso,

el otro progenitor sí podrá percibir sus retribuciones íntegras o la prestación económica prevista para tal fin en la Ley General de la Seguridad Social.

Por otra parte, en el caso de que ambos progenitores, adoptantes, o acogedores de carácter preadoptivo o permanente, prestasen servicios en el mismo órgano o entidad, se podrá limitar el ejercicio simultáneo de este derecho, mediante resolución motivada que fundamente la denegación en la salvaguarda del correcto funcionamiento del servicio.

Noviembre de 2011

Consulta de anteriores  
Boletines de Función  
Pública del INAP en  
[www.inap.es](http://www.inap.es)

# 6. Noticias del INAP

**JORNADA “El empleo público en el marco de la prestación de servicios a los ciudadanos”**

**Universidad de Almería, octubre de 2001**



**Sobre estas líneas, instante de la inauguración de la jornada, a cargo de la Secretaria de Estado para la Función Pública, Consuelo Rumí, y el Rector de la Universidad de Almería, Pedro Molina García. Debajo, foto de grupo con los organizadores de la jornada.**



El pasado 18 de octubre se celebró, en la Sala de Conferencias del edificio de Ciencias de la Salud de la Universidad de Almería, la Jornada “El empleo público en el marco de la prestación de servicios a los ciudadanos”.

En esta Jornada, convocada y dirigida por Juan Francisco Pérez Gálvez, Catedrático de Derecho Administrativo de esa universidad, y Ángel Manuel Moreno Molina, Catedrático de la misma

materia de la Universidad Carlos III de Madrid y Director del INAP, participaron prácticamente todos los integrantes del Grupo de Investigación sobre Empleo Público del Instituto Nacional de Administración Pública, además de varios profesores de la universidad almeriense.

A lo largo de sus sesiones, que inauguraron la Secretaria de Estado para la Función Pública, Consuelo Rumí, y el Rector de la Universidad de Almería, Pedro Molina, se trataron temas de relevancia para el empleo público en nuestro país, desde su marco constitucional hasta su regulación actual, pasando por los sistemas de acceso, el impacto que ha supuesto en su gestión y formación el desarrollo de la administración electrónica, la reestructuración a que debe sujetarse en estos tiempos de crisis, el papel de la externalización, el personal directivo, la evaluación del desempeño y otros.

En el acto de clausura se presentó el libro de Juan Francisco Pérez Gálvez “Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en el acceso al empleo del personal de los servicios de salud”, publicado recientemente por el INAP.

La Jornada contó con una nutrida asistencia de alumnos de distintas facultades de la Universidad de Almería, muestra del interés que los problemas que afectan al empleo público despierta en la actualidad.

# 6. Noticias del INAP

**JORNADA “La crisis económica y las transformaciones de las estructuras administrativas en España y otros países europeos”**

**Sede del INAP,  
noviembre de 2001**



**Sobre estas líneas, foto de grupo de los participantes: de izqda a dcha, Lorenzo Martín-Retortillo, Catedrático de la U. Complutense de Madrid; Giampaolo Rossi, de la U. de Roma Tre (Italia); José Luis Carro Fernández-Valmayor, de la U. de Santiago de Compostela; Pierre Subra, de la U. París-X Nanterre (Francia) y Antonio Cândido Macedo de Oliveira, de la U. del Miño, Braga (Portugal). Abajo derecha, instante de la presentación a cargo del director del INAP, Ángel Manuel Moreno.**

Bajo la dirección del Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, José Luis Carro Fernández-Valmayor, el INAP acogió el pasado 22 de noviembre una jornada sobre “La crisis económica y las transformaciones de la estructura administrativas en España y otros países europeos”.

Se pretendía ofrecer una visión general de las causas y efectos que la crisis económica mantiene con la Administración Pública en distintos países. Así, contó con la presencia de profesores universitarios de España, Italia, Francia y Portugal.

En la sesión de apertura, el profesor Martín-Retortillo incidió para el caso español en la necesidad de reajustar -con serenidad y el mayor acuerdo posible- la Administración pública en todos sus niveles, al tiempo que superar la política de improvisación que ha marcado nuestra historia. “España tiene un pasado de deudores. Los remedios que siempre hemos aplicado para equilibrar el presupuesto no valen cuando entramos en la Unión Europea”, señaló.

Como propuestas, subrayó la contención del Gasto público, la transparencia en la gestión y la responsabilidad de volver a considerar “sagrado” el dinero público. Todo ello, sin olvidar la necesaria concentración de estructuras administrativas a nivel autonómico y local, y siempre manteniendo el reto de conservar el Estado social.

No obstante, quiso que su mensaje fuera positivo, puesto que, en su opinión, “de momentos más graves hemos salido”.



En la misma línea, se mostraron las opiniones de los profesores Rossi (Italia); Subra (Francia) y Macedo (Portugal). Todos resaltaron la idea de que la crisis no es cíclica sino estructural y requiere una discusión a fondo sobre la organización de cada país, y más considerando que ningún sistema complejo permanece estático. Además, concluyeron que la solución obliga a ajustarse a los medios propios. “España –señaló al cierre de la mesa redonda el profesor Carro- no es un país pobre, pero necesita ser bien administrado y tenemos suficientes recursos para mantener un cierto Estado social”.

La jornada terminó con la presentación del libro “Potere amministrativo e interessi a soddisfazione necessaria. Crisi e nuove prospettive del diritto amministrativo”, del profesor Giampaolo Rossi.



# 6. Noticias del INAP

**El pasado 14 de noviembre tuvo lugar la última reunión del Grupo de Investigación para el estudio del Empleo Público, que ha estado activo en el INAP entre 2009 y 2011.**

## Cierre del Grupo de investigación para el estudio del Empleo Público

Creado por Resolución de la Directora del INAP de 5 de marzo de 2009, y prorrogado en su actividad por Resolución de 13 de diciembre de 2010, este Grupo ha contado entre sus miembros con algunos de los más reconocidos expertos de nuestro país en esta área en sus diferentes especialidades. Profesores y catedráticos de Derecho Administrativo y del Trabajo, como Luis Ortega, Juan Francisco Pérez Gálvez, Remedios Roquetas, Susana Rodríguez, Josefa Cantero y Luis Maeso; de Ciencias Políticas y de la Administración, como Francisco Villoria o Blanca Olías; y de otras disciplinas relacionadas, como Alberto Palomar o Rafael Jiménez Asensio; así como funcionarios que han dedicado su carrera a la gestión de recursos humanos, como Mikel Gorriti o Carlos Adiego, han aportado sus trabajos y reflexiones al Grupo a lo largo de sus casi tres años de vida. En algunas de sus reuniones han participado además, como especialistas invitados, Joan Prats, Carlos Galindo y Ángel Iglesias.

Su trabajo se puede dividir en 6 etapas, en las que se han tratado temas tan diversos y relevantes como la externalización de servicios, los directivos públicos desde distintas perspectivas (uno de los más importantes productos del Grupo fue la propuesta de Borrador de Real Decreto de establecimiento de un régimen específico para el personal directivo profesional de la AGE, entregado en julio de este mismo año), diferentes aspectos relacionados con el estatuto jurídico y la gestión del personal contratado laboral en las administraciones públicas españolas, el desarrollo del EBEP en varias Comunidades Autónomas, las más recientes reformas del empleo público en Europa, la evaluación del desempeño, y, en fin, el impacto de la crisis en el empleo público.

El Grupo se ha reunido en 34 ocasiones, y producto de su trabajo han sido, además del Borrador de Real Decreto citado, dos libros, uno ya publicado por el INAP, "La alta dirección pública: análisis y propuestas", y otro, sobre los procesos de externalización, de inminente publicación. El Grupo ha proporcionado al INAP hasta 39 informes y documentos sobre los temas que han sido objeto de su trabajo, y lo ha dado a conocer públicamente en sendas jornadas celebradas en junio de 2010, en el INAP, y en el mes de octubre pasado, en la Universidad de Almería.

A continuación se ofrece un [enlace al capítulo](#) que este grupo de investigación dedicada en su Memoria final a los "[Retos estratégicos del empleo público en España](#)", en el que señala, con la plena independencia que corresponde a un conjunto de expertos en esta materia del empleo público, lo que a su juicio deben ser las líneas futuras de desarrollo del empleo público en nuestras administraciones.

**El INAP quiere agradecer a los miembros del Grupo su entrega y dedicación, y resaltar la calidad de su trabajo, que sin duda constituye una contribución de gran valor al esfuerzo investigador de nuestro Instituto.**



*Imágenes de los miembros del Grupo de Investigación durante la jornada de difusión que se realizó en junio de 2010 en las instalaciones del INAP*



# 6. Noticias del INAP



**El 17 y el 22 de noviembre pasados se fallaron los “Premios 2011 para tesis doctorales” que convoca el INAP en sus modalidades de Políticas públicas, dirección y gestión administrativa, y de Derecho de las Administraciones Públicas.**

Estos premios, convocados por Resolución del INAP de 4 de julio de 2011, publicada en el BOE de 12 de julio, están dirigidos a tesis doctorales inéditas que hayan sido defendidas en cualquier universidad española entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de junio de 2011, y que hayan recibido la mención cum laude. Esta convocatoria pretende reconocer la calidad de tesis doctorales en las materias indicadas, conforme a los criterios establecidos en la Resolución citada: el interés y el carácter innovador de la tesis doctoral en relación con la organización y el funcionamiento de las Administraciones Públicas, la calidad científico-técnica, el rigor en los análisis y en la elaboración de conclusiones y la relevancia teórica o práctica de las aportaciones. Los premios están dotados con 3.500 euros para cada modalidad, y las tesis que los han obtenido serán publicadas por el INAP.

El jurado de la modalidad de Políticas Públicas, dirección y gestión administrativa —presidido por Francisco José Vanaclocha Bellver y del que han sido vocales Joaquim Molins López-Rodó, Manuel Arenilla Sáez, Guillermo Márquez Cruz y Carlos Adiego Samper, actuando como secretaria Guadalupe Herranz

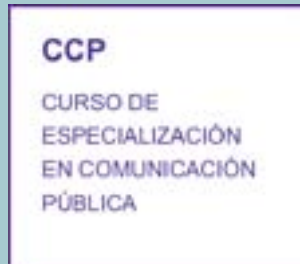
Escudero— concedió el premio a Juan Quereda Sabater, por su trabajo “Políticos y funcionarios en la Comunidad de Madrid: la relación entre los altos cargos con rango de Director General y los altos funcionarios en la administración de la Comunidad de Madrid”, atendiendo a su rigor científico y su oportunidad y relevancia teóricos y prácticos. El jurado decidió también destacar en su fallo la calidad de otros trabajos, como el presentado por María Asunción Girón Latorre —“La eficiencia de la estructura de las organizaciones públicas”—, por su carácter innovador en un campo, las relaciones entre estructura y cultura organizacional, poco transitado por la ciencia de la administración en nuestro país; la original tesis de José Becerra Muñoz

—“La toma de decisiones en política criminal. Bases para un análisis multidisciplinar”— y el estudio de Rosa María Rodríguez Barrera —“Impacto de las ayudas públicas a I+D en el desempeño innovador y económico de las PYMES de artes gráficas en España”—.

## Premios 2011 para tesis doctorales

Por su parte, el jurado de la modalidad de Derecho de las Administraciones Públicas —presidido por Francisco López Menudo y del que han sido vocales José Luis Martínez López-Muñiz, José Luis Martín Rebollo, Tomás Quintana López y Carlos Adiego Samper, actuando como secretaria Guadalupe Herranz Escudero— concedió el premio a Miguel Ángel Ruiz López por su tesis “La potestad de desahucio administrativo”, por su gran calidad, rigor científico y relevancia práctica en el tratamiento de un tema tradicional pero habitualmente poco estudiado del Derecho Administrativo. También decidió el jurado señalar el valor de la tesis de Nuria Magaldí Mendaña —“El tránsito del Estado Liberal al Estado Social a la luz de la municipalización de servicios públicos. Los orígenes de la municipalización de servicios públicos en España”—, por su labor de documentación, interés histórico y buena factura. En atención a su calidad y a referirse a un área temática, la administración local, de especial interés para el Instituto Nacional de Administración Pública, el jurado decidió también recomendar vivamente la publicación de esta tesis.

# 6. Noticias del INAP



**Curso de Especialización en Comunicación Pública del INAP: tras cuatro ediciones de este curso orientado a directivos públicos, se hace un breve repaso a su trayectoria y se muestra la experiencia personal de una de sus alumnas**



Hasta la fecha se han realizado cuatro ediciones del Curso de Especialización en Comunicación Pública del INAP, formándose a un total de 95 personas. Algunas de ellas trabajan en la actualidad en puestos de gran responsabilidad en el ámbito de la comunicación pública.

El curso se dirige a directivos y predirectivos públicos que, o bien desempeñan puestos de trabajo relacionados con la comunicación pública o bien quieren enfocar su carrera administrativa hacia este ámbito. Los alumnos que han participado en el curso provenían de los diferentes Cuerpos superiores de la Administración Pública, de distintos departamentos ministeriales y niveles administrativos.

A lo largo de estos cuatro años, se ha modificado el programa formativo con el objetivo de incorporar las principales novedades en materia de comunicación pública y reforzar la parte práctica de los talleres.

Asimismo, se ha realizado un esfuerzo en adaptar el horario y la carga lectiva del curso al perfil directivo y predirectivos de los alumnos. De esta forma, la última edición del curso tuvo una duración de 150 horas, y las clases se desarrollaron los lunes y miércoles por la tarde.

Los directores del curso son Luis Arroyo, Presidente de Ase-

sores de Comunicación Pública, y M<sup>a</sup> José Canel, Catedrática de la Universidad Complutense de Madrid. Los dos directores tienen la experiencia de haber dirigido la comunicación en gabinetes de ministros. La subdirección académica corresponde a Ignacio García, responsable de comunicación de PricewaterhouseCoopers.

El profesorado del curso se nutre de los mejores profesionales, académicos y funcionarios del ámbito de la comunicación. De esta forma, y a modo de ejemplo, cabe destacar la participación de Manuel Campo Vidal (Presidente de la Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión), Marta Reyero (presentadora de Cuatro Noticias), Víctor Sampedro (Catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos), Lucía Yeste (Periodista de Radio Nacional de España y presentadora en TVE 24 horas), José Luis Dader (Catedrático de la Universidad Complutense), Sonia Sánchez (redactora de información nacional en Telecinco) o Asensio Rodríguez (Director de Comunicación de Greenpeace).

M<sup>a</sup> Ángeles Martínez Minguenza, funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, nos ha descrito su experiencia como alumna del Curso de Especialización en Comunicación Pública del INAP y ha relatado, de forma pormenorizada y desde un punto de vista personal, cómo ha transcurrido la última edición del curso.





## “MI EXPERIENCIA COMO PARTICIPANTE EN EL CURSO DE ESPECIALIZACIÓN EN COMUNICACIÓN PÚBLICA”

**M<sup>a</sup> ÁNGELES MARTÍNEZ MINGUEZA,**  
FUNCIONARIA DEL CUERPO  
SUPERIOR DE ADMINISTRADORES  
CIVILES DEL ESTADO

En la sociedad del siglo XXI (también llamada Sociedad de la Información), la comunicación es una actividad estratégica para todos los actores sociales. Vivimos hiperconectados a través de teléfonos móviles y otros dispositivos portátiles, y esto afecta a las Administraciones Públicas que ya no sólo tienen la obligación de servir a los intereses generales, sino que, además, deben informar sobre su actuación e interactuar con los ciudadanos bajo los principios de transparencia y rapidez.

La comunicación institucional debe servir para legitimar la intervención de las diversas Administraciones y aumentar la efectividad de las políticas públicas: ¿quién no recuerda el “jingle” y el eslogan de “Pezqueñines, no, gracias” del FROM? ¿O las imágenes de las campañas de la Dirección General de Tráfico contra los accidentes —aquel Stevie Wonder del “Si bebes, no conduzcas”—? ¿O las campañas de promoción del turismo con el Sol de Miró, realizadas desde Turespaña? Todas ellas han dado una evaluación muy positiva.

Por ello, las personas que trabajamos para la “res publica” necesitamos aumentar nuestras capacidades para poder comunicar qué es lo que hacemos y cómo lo hacemos. Más aún cuando surgen voces que critican lo público, sin conocer el trabajo que desarrollamos día a día los funcionarios y funcionarias que trabajamos a favor de la ciudadanía. Y cuando hay distancia entre lo que somos y lo que los ciudadanos perciben de nosotros, tenemos un problema de comunicación.

En este contexto, el INAP lleva ya cuatro ediciones del Curso de Especialización en Comunicación Pública, con una demanda creciente de solicitudes y un exigen-

te proceso de selección.

La última edición, con una duración total de 150 horas, se ha desarrollado todos los lunes y miércoles por la tarde, desde el 31 de enero hasta el mes de julio, contando con un amplio número de profesionales del sector privado y del ámbito público (de la Universidad, de Ministerios y organismos, etc.), y todos ellos con el soporte organizativo del INAP (gracias desde aquí a Cristina Lorenzo por su buen hacer).

Los directores del curso (Luis Arroyo y M<sup>a</sup> José Canel, junto con Ignacio García), todos ellos con larga experiencia en el ámbito de los medios y en Gabinetes de comunicación de diversos Ministros, han estado siempre disponibles y hemos disfrutado mucho con sus ponencias, críticas y debates.

Por lo referente a la estructura del curso, comenzamos con el funcionamiento de la opinión pública y el aprendizaje de conceptos básicos y su aplicación en la Administración. Resultó muy útil el taller en el que la periodista y presentadora Marta Reyero nos sometió a una entrevista bajo la luz de los focos, simulando un plató de televisión. Todos los compañeros del curso pudimos compartir risas al visionar en clase el resultado de nuestras entrevistas “televisivas” y recibir los consejos y críticas (siempre constructivas) sobre cómo enfrentarnos a este tipo de situaciones sin perder la calma y utilizando un lenguaje adecuado, tanto verbal como gestual.

Después de nuestro bautizo mediático ante las cámaras y los micros, el módulo 2, “Medios de comunicación y gestión pública”, nos ofreció la oportunidad de conocer el estresante día a día de los profesionales de los medios, cómo se decide qué es noticia y cómo mejorar las relaciones entre la Administración y los medios, tanto para facilitarles su trabajo (imprescindible en una sociedad democrática) como para contar con su apoyo para que las actuaciones públicas sean comunicadas con objetividad y rigor, maximizando sus resultados. Imprescindible resultó la ponencia del Presidente de la Academia de las Artes y las Ciencias de la Televisión, Manuel Campo Vidal, con el sugerente título de por qué los españoles comunicamos tan mal.

Para finalizar el módulo, un taller de rueda de prensa nos convirtió en protagonistas (y víctimas me-



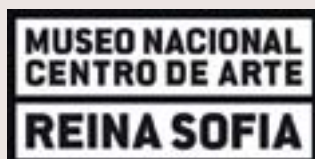
# 6. Noticias del INAP

diáticas) durante unas horas.

En el ecuador del curso, el módulo 3 sobre “Dirección de la comunicación” sirvió para comprender mejor cómo funcionan y qué hacen los Gabinetes de prensa con los que contamos en todos los Ministerios, y la profesora M<sup>a</sup> José Canel (UCM), junto con Ignacio García (PwC), nos explicaron los elementos y utilidades del diseño y elaboración de un plan de comunicación, que debería convertirse en una herramienta clave de planificación de la gestión de toda institución pública que se tome realmente en serio aumentar su nivel de transparencia. Todo ello fue de aplicación práctica en el trabajo final de curso: la elaboración y exposición pública, por grupos, de diversos planes de comunicación.

En cuanto al módulo 4, “Tácticas de comunicación”, me gustaría destacar la gran capacidad de convicción con la que Antonio Núñez nos transmitió la importancia del “storytelling” y del uso del relato como elemento de la comunicación (<http://seramejorquelocuentes.com/>). Además, algunos de los mejores publicistas de España nos descubrieron los secretos de campañas publicitarias de vanguardia a las que todos hemos asistido como ciudadanos-consumidores, dándonos pistas para poder aplicar muchos de sus elementos a la hora de comunicar las actuaciones de las políticas públicas. Todo ello analizando las utilidades (y los riesgos) de las redes sociales (como Twitter, Facebook, blogosfera) y su aplicación a la Administración 2.0.

También pudimos analizar los elementos (y el valor) de logos, nombres y símbolos utilizados por diversas instituciones públicas y estudiamos algunos de los mejores discursos de la Historia<sup>1</sup> (desde el “Sangre, sudor y lágrimas” hasta el “Yes, we can”), bajo la premisa de que lo importante no es tanto lo que se dice sino lo que se escucha (lo que se es capaz de transmitir).



<sup>1</sup> Para mayor información: <http://www.asesoresdecomunicacionpublica.com/index.php/10-discursos>



Del último módulo, dedicado a casos prácticos, me gustaría destacar la brillantez y coherencia con la que el representante de Greenpeace nos presentó las acciones de comunicación de dicha ONG (todos recordamos las imágenes de sus miembros intentando abordar petroleros, balleneros o chimeneas de centrales nucleares) y cómo están desarrollando su estrategia on-line. También la comunicación política, de partidos y campañas electorales (tan reciente en estos momentos), nos resultó interesante por su objeto y por la evolución que ha experimentado en España en los últimos años. Y la realización de un taller de comunicación de crisis, simulando ser los portavoces en el caso de un accidente ferroviario, consiguió poner nuestros nervios en tensión y entender qué errores debemos evitar y cómo se deben gestionar situaciones similares de demanda masiva de información por parte de la ciudadanía (crisis alimentarias, accidentes y catástrofes ambientales, etc.).

En definitiva, el Curso ha supuesto para mí una intensa experiencia que me ha permitido el acercamiento al mundo de los medios de comunicación social en sus múltiples facetas, mejorar en habilidades de comunicación desde una perspectiva práctica y conocer el trabajo que realizan otros funcionarios en tareas importantes y no siempre bien (re)conocidas.

# 6. Noticias del INAP

## Actividades formativas



*Instalaciones del INAP, sede de la Calle Atocha de Madrid*

El pasado 21 de noviembre tuvo lugar la clausura del Curso Selectivo de la XIX promoción del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado. En esta ceremonia, los 15 nuevos funcionarios juraron o prometieron sus cargos en un acto solemne en el Aula Magna del INAP. Este curso selectivo, iniciado el 16 de mayo y desarrollado a lo largo de estos meses, ofreció a los alumnos más de 500 horas lectivas, distribuidas entre diversos módulos formativos, conferencias, “stage” en el Instituto de Formación de la Administración Federal de Bruselas y prácticas en Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos. El curso contó con una combinación de herramientas metodológicas con la doble finalidad de aumentar tanto los conocimientos como las habilidades de este grupo de funcionarios, destinados a ocupar puestos directivos y predirectivos en un ámbito tan estratégico como el de la Administración Electrónica.



También en fechas recientes —el 30 de noviembre— se clausuró, con una evaluación muy positiva por los alumnos, el Curso Superior de Gestión de la Innovación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Con 250 horas lectivas, la mayor parte de las cuales se impartió en la modalidad “on-line”, esta novedosa formación, orientada a funcionarios que ocupan puestos de responsabilidad en diferentes sectores relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones, ha permitido ofrecer una visión actualizada e innovadora de los mecanismos de definición y gestión de proyectos en los ámbitos tecnológicos, contribuyendo de este modo a la modernización de las unidades y órganos administrativos.

Por otra parte, hay que mencionar que, continuando la labor iniciada por el INAP en 2010, el nuevo grupo constituido en 2011 para redactar casos sobre Administración Pública con fines formativos finalizó sus trabajos con la elaboración

# 6. Noticias del INAP



de diez nuevos casos de actualidad que podrán incluirse en las actividades formativas y cursos selectivos que este Instituto programe en el futuro.

## Selección de personal

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

Continúan los trabajos de los Tribunales del Subgrupo A1 y de la Comisión Permanente de Selección.

En el proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, actualmente se están desarrollando las lecturas del primer ejercicio de esta oposición.

Por lo que se refiere al proceso selectivo para el ingreso libre y acceso por promoción interna en el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, el pasado 12 de noviembre se celebró el primer ejercicio.

En el caso de los procesos selectivos gestionados directamente por la Comisión Permanente de Selección, los días 17 y 18 de noviembre se celebraron, en la sede del Instituto, los segundos ejercicios del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado (ingreso libre y promoción interna) y del Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado (también ingreso libre y promoción interna).

En estos procesos selectivos y en el ámbito de la promoción interna, actualmente se está celebrando, en las salas de tribunales del Instituto Nacional de Administración Pública, las lecturas de los segundos ejercicios.

En el proceso selectivo para el acceso por promoción interna al Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado, ya se han hecho públicas las relaciones de aspirantes que han superado el ejercicio único de esta oposición, dándose inicio a la fase del concurso de méritos.

Finalmente, en el proceso selectivo para el acceso por promoción interna al Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, el ejercicio único de la fase de oposición tuvo lugar el pasado 22 de octubre en la Facultad de Informática de la Universidad Autónoma de Madrid.





# 6. Noticias del INAP

## Actividades de cooperación internacional



*Distintos instantes del acto de firma del convenio, que contó con la presencia de la Secretaria de la Función Pública de Paraguay, Lilian Soto Badaui; el embajador de España en Paraguay, Juan Fernández Trigo, y el Director del INAP, Ángel Manuel Moreno*

### *Firma del convenio marco de cooperación técnica entre el INAP y el Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay*

El 10 de noviembre de 2011, la Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de la Función Pública de Paraguay, Lilian Soto Badaui, en representación del Instituto Nacional del Paraguay (INAP Paraguay), y el Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Ángel Manuel Moreno Molina, firmaron en Asunción (Paraguay) el convenio marco de cooperación técnica entre el INAP y el Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay.

El INAP de España ha asumido un rol de promotor y realizador de estudios, publicaciones e investigaciones y mantiene relaciones de cooperación y colaboración con otras administraciones y centros nacionales e internacionales de formación.

El presente convenio tiene como objeto "definir los temas de cooperación entre el INAP España y el INAP Paraguay en torno a la formación y profesionalización de las servidoras y los servidores públicos del Gobierno de la República del Paraguay".





# 6. Noticias del INAP

## *XV Congreso de la FIAAIINAPE*



*Foto del grupo de participantes del XV Congreso de la FIAAIINAPE*

### *Foro Administración Pública, organizado por la Asociación Española de Antiguos Alumnos del INAP de España (AEINAPE)*

El 21 de septiembre tuvo lugar, en el Aula Magna de la sede del INAP de Atocha, la sesión inaugural del Foro Administración Pública. Organizado por la AEINAPE, participaron como ponentes los profesores Manuel Arenilla y Manuel Villoria. El objetivo de este foro es la organización de sesiones que contarán con la intervención de representantes de los partidos políticos, de los agentes sociales y otras personalidades que quieran trasladar sus ideas sobre el papel de las Administraciones Públicas en la sociedad actual.



El pasado día 2 de noviembre de 2011 tuvo lugar la segunda sesión, en la sede del INAP, con el tema "Perspectivas de futuro en la Administración Pública", y contó con la participación como ponentes de Meritxell Batet y Arturo García Tizón, que durante esta última legislatura han sido miembros de los grupos parlamentarios socialista y popular, respectivamente, en el Congreso de los Diputados. Más información en <http://www.administraciondigital.es/>



La Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del Instituto Nacional de Administración Pública de España (FIAAIINAPE) desde su constitución en 1984 ha venido realizando una serie de congresos y seminarios con la finalidad de promover las relaciones de cooperación permanente entre los miembros de la Federación.

Los días 10 a 14 de octubre tuvo lugar en Punta Cana (República Dominicana) el XV Congreso de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del

INAP de España, bajo el título "El liderazgo público en la próxima década: Gobernanza y habilidades directivas 2011-2020", co-organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública de la República Dominicana, la Asociación Dominicana de Egresados del INAP de España (ADEINAPE) y la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP de España (FIAAIINAPE).

En representación del INAP de España asistió el Director, Ángel Manuel Moreno Molina, quien participó impartiendo una conferencia con el tema "El liderazgo basado en valores". En su conferencia abordó el tema del liderazgo y, junto con los participantes, analizó su significado y la necesidad de contar con él en la Administración Pública.

Más información sobre las conferencias en:

[http://www.fiaaiinape.org/web/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=37&Itemid=55](http://www.fiaaiinape.org/web/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=37&Itemid=55)

# 6. Noticias del INAP

## Publicaciones y Estudios

Las publicaciones más recientes del INAP son las siguientes:



"22 casos prácticos sobre Administración Pública" (varios autores), cuya finalidad es esencialmente didáctica, ya que la obra ha sido creada para su utilización práctica en las aulas. Ejemplo del método del caso como eje de la renovación metodológica de los últimos años, este libro intenta plasmar, desde una óptica empírica, las vivencias y experiencias de los funcionarios directivos públicos y su trabajo diario en las unidades administrativas.

"Evaluación de políticas y reformas educativas en España (1982-1992). Tres experiencias de metaevaluación", con el que su autora, Ester García Sánchez, aborda la difícil tarea de condensar, analizar y estructurar la norma, doctrina y casuística de las políticas y reformas educativas de este país en un decenio que fue clave en la materia.



# 6. Noticias del INAP

“Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en el acceso al empleo del personal de los servicios de salud”, de Juan Francisco Pérez Gálvez, que supone un detallado estudio sobre la forma de provisión de los puestos de trabajo en el ámbito sanitario.



Último número -312- que este Instituto ha editado de la “Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)”. Esta publicación, en la que participan diversos autores, recoge la actualidad de la Administración Local y Autonómica a través de artículos que abordan, en este número, la autonomía local en Alemania, el fenómeno metropolitano en Andalucía, el sistema institucional en Castilla y León y el régimen de distribución de competencias en materia de agricultura, entre otros temas.

Por otra parte, está prevista la publicación en fechas próximas del libro “Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?”, que, dirigido por Luis Ortega Álvarez y coordinado Josefa Cantero Martínez, cuenta con la colaboración de distintos autores del ámbito administrativo que analizan la cuestión planteada; y el número 4 del volumen 76 de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas (RICA).



# PRESENTACIÓN DE NOVEDADES EDITORIALES DEL INAP, 2011



MADRID, 13 DE DICIEMBRE DE 2011

Sede del INAP - c/Atocha, 106



# BOLETIN DE FUNCIÓN PÚBLICA

## Listado de autores que publicaron en 2011

### A

ÁVILA CANO, EULALIO

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal: secretarios, interventores y tesoreros de Administración Local (SITAL). Núm. 3, mayo 2011, págs. 5 – 18.

### B

BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP, EQUIPO DE REDACCIÓN

Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública españoles. Núm. 1, enero 2011, págs. 35 – 37.

Entrega de los premios a la Calidad de los materiales didácticos. Núm. 2, marzo 2011, págs. 39 – 42.

El civil Service y la National School Government. Núm. 2, marzo 2011, págs. 42 – 54.

Premio Latinoamericano de Administración Pública. Núm. 2, marzo 2011, págs. 55 – 56.

La red social de directivos públicos locales. Núm. 3, mayo 2011, págs. 39 - 42.

25 años de la Administración Española en la Unión Europea: balance y perspectivas. Núm. 4, julio 2011, págs. 13 – 19.

La modificación del convenio colectivo por decreto-ley. Auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2011 sobre la cuestión de inconstitucionalidad nº8173-2010, promovida por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional. Núm. 4, julio 2011, págs. 46 – 49.

La nueva carrera profesional en la Administración asturiana. Núm. 4, julio 2011, págs. 50 – 52.

"Sólo con la práctica ganamos destrezas en la evaluación del desempeño". Entrevista a Carlos Galindo, S. G. de Estudios de Costes y Análisis de Retribuciones Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del MEH. Núm. 5, octubre 2011, págs. 5 – 14.

\*La administración pública a juicio de los ciudadanos. Núm. 6, diciembre 2011, págs. 49 –54

\*EPSA 2011: la innovación, el progreso y las buenas prácticas en el sector público europeo. Núm. 6, diciembre 2011, págs. 63 –66

\*EPSA 2011: la innovación, el progreso y las buenas prácticas en el sector público europeo. Entrevista a Andoni Aldekoa de la Torre, Consejero delegado del Ayuntamiento de Bilbao. Núm. 6, diciembre 2011, págs. 67 –68

\*XVI Congreso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública – Asunción, Paraguay. Núm. 6, diciembre 2011, págs.

69 -72

La transparencia y la profesionalización al servicio del Estado: el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Núm. 4, julio 2011, págs. 67 – 71.

La BAKöV (Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung), la Academia Federal de Administración Pública de la República Federal Alemana. Núm. 5, octubre 2011, págs. 50 - 51

### C

CANTERO MARTÍNEZ, JOSEFA

El proceso de reforma de la función pública francesa: ¿hacia una "refundación" del modelo clásico o más bien hacia su abandono? (parte primera). Núm. 3, mayo 2011, págs. 46 – 61.

El proceso de reforma de la función pública francesa: ¿hacia una "refundación" del modelo clásico o más bien hacia su abandono? (parte segunda). Núm. 4, julio 2011, págs. 53 – 66.

CARRIZOSA PRIETO, ESTHER

Sala de lo Social. El despido improcedente y la readmisión inmediata de los trabajadores de la Administración Pública. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1ª) de 4 de noviembre de 2010. Recurso de casación para la unificación de doctrina número 88/2010. Núm. 5, octubre 2011, págs. 18 – 24.

CASTILLO LÓPEZ, JOSÉ MARÍA

El protocolo de la A.G.E. en materia de acoso laboral. Núm. 4, julio 2011, págs. 5 – 12.

CORRAL SASTRE, ALEJANDRO

La aplicación del principio de no discriminación entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos en la promoción profesional. Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de septiembre de 2011 recaída en el asunto C-177/10 que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Sevilla, mediante auto de 24 de marzo de 2010, recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de abril de 2010, en el procedimiento entre el señor R. S. y la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía. Núm. 6, diciembre 2011, págs. 29 -35

CUENCA CERVERA, J. JAVIER

El Empleo Público Local: el reto de la profesionalización ante un nuevo contexto. Núm. 6, diciembre 2011, págs. 5 - 14

## E

ELGUETA IBÁÑEZ, WLADIMIR

Ética pública, transparencia y sociedad civil. El caso chileno. Núm. 3, mayo 2011, págs. 63 – 70.

ELORZA GUERRERO, FERNANDO

Sala de lo social. La jubilación anticipada parcial del personal laboral de la Administración Pública. Comentario de la Sentencia (Sala de lo Social) del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2010. Recurso de casación en unificación de doctrina número 3046/2009. Núm. 1, enero 2011, págs. 19 – 23.

ESPINOSA FERNÁNDEZ, FRANCISCO

Litigio planteado por el sindicato de los controladores aéreos. Comentario de la Sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 2010. Núm. 1, enero 2011, págs. 24 – 29.

Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial. Comentario del Auto de 28 de octubre de 2010 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional. Núm. 1, enero 2011, págs. 29 – 34.

## F

FERNÁNDEZ DE TROCÓNIZ MARCOS, FERNANDO

Sala de lo contencioso-administrativo. Comentario de la Sentencia de 17 de noviembre de 2010, Sección 7ª, recurso de casación 6338/2006. Núm. 1, enero 2011, págs. 16 – 17.

Sala de lo contencioso-administrativo. Comentario de la Sentencia de 29 de octubre de 2010, Sección 7ª, recurso de casación 4575/2007. Núm. 1, enero 2011, pág. 17.

Sala de lo contencioso-administrativo. Comentario de la Sentencia de 18 de octubre de 2010, Sección 7ª, recurso de casación 4608/2007. Núm. 1, enero 2011, pág. 18.

Sala de lo contencioso-administrativo. Comentario de la Sentencia de 14 de octubre de 2010, Sección 7ª, recurso ordinario 117/2009. Núm. 1, enero 2011, págs. 18 – 19.

Sala de lo contencioso-administrativo. Comentario de la Sentencia de 27 de octubre de 2010 (recurso 834/2009). Núm. 2, marzo 2011, págs. 23 – 26.

Sala de lo contencioso-administrativo. Comentario de la Sentencia de 3 de septiembre de 2010 (recurso 528/2008). Núm. 2, marzo 2011, págs. 26 – 27.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE

Disertaciones sobre la Función Pública en México. Núm. 5, octubre 2011, págs. 56 – 67.

## G

GARCÍA MUÑOZ, MANUEL

Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. El despido del personal al servicio de las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas en el contrato de colaboración social. Comentario a la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) de 25 de marzo de 2010. Recurso de suplicación número 2397/2009. Núm. 5, octubre 2011, págs. 30 – 36.

GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, MARÍA JOSÉ

Sala de lo social. Premios de jubilación anticipada de los empleados públicos locales. Comentario a la Sentencia de 20 de diciembre de 2010, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Núm. 4, julio 2011, págs. 26 – 34.

GONZÁLEZ DE HERRERO-FERNÁNDEZ, PABLO y PÉREZ-BAROJA VERDE, ICÍAR

Plan de experiencias piloto en Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado. Núm. 6, diciembre 2011, págs. 55 -62

GONZÁLEZ ORTEGA, SANTIAGO

Cesión ilegal de trabajadores a una administración pública: presupuestos para apreciarla. Comentario de la Sentencia del TS (Sala 4ª, de lo Social), de 17 de diciembre de 2010. Núm. 3, mayo 2011, págs. 27 – 33.

GONZÁLEZ SERRANO, Mª CARMEN

Entrevista a Katharina Konstany, Coordinadora de Asuntos Europeos en la BAKöV. Núm. 5, octubre 2011, págs. 52 – 55.

## H

HERNÁN FERRERO, ÁLVARO.

"La ética del empleado público", un debate en el máster INAP en Administración y Gerencia Pública. Comentario a las ponencias presentadas en la mesa redonda del módulo de ciencias políticas y políticas públicas. Núm. 3, mayo 2011, págs. 62 – 63.

## L

LEÓN CAVERO, RAFAEL ANDRÉS

Anulación de la Resolución que fija los servicios mínimos ferroviarios. Comentario de la Sentencia de 13 de septiembre de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava. Núm. 4, julio 2011, págs. 35 – 40.

## LÓPEZ ÁLVAREZ, EUGENIO

El cumplimiento de los plazos de la oferta de empleo público. Comentario de la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sección Primera), de 17 de septiembre de 2010. Núm. 2, marzo 2011, págs. 34 – 38.

## M

### MARTÍNEZ MINGUETA, M<sup>a</sup> ÁNGELES

"Mi experiencia como participante en el curso de Especialización en Comunicación Pública". Núm. 6, diciembre 2011, págs. 82 - 83

### MUNTADA COLELL, MANUEL

Importancia de la red en la formación de directivos públicos locales y su contribución a la dinamización de la formación, para compartir y comunicar conocimientos y experiencias. Núm. 3, mayo 2011, págs. 42 – 45.

## P

### PÉREZ-BAROJA VERDE, ICÍAR y GONZÁLEZ DE HERRERO-FERNÁNDEZ, PABLO

Plan de experiencias piloto en Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado. Núm. 6, diciembre 2011, págs. 55 -62

### PÉREZ GÁLVEZ, JUAN FRANCISCO

Empleo público, Función Pública y personal estatutario. Núm. 5, octubre 2011, págs. 37 – 49.

## R

### RAMÍREZ PRADILLA, ANA DOLORES

Discapacidad y empleo público. Núm. 2, marzo 2011, págs. 5 - 14.

### RODRIGO LAVILLA, JESÚS

El abandono del servicio y su sanción en la Administración Pública. Comentario de la Sentencia de la Sección quinta de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de mayo de 2011, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la parte actora contra una resolución dictada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas por la que se desestimó, en el ejercicio de competencias delegadas, el recurso potestativo de reposición interpuesto contra la resolución de la Ministra de Administraciones Públicas por la que se impuso a un funcionario público la sanción de separación del servicio prevista en el artículo 96.1.a) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Núm. 6, diciembre 2011, págs. 24 -28

### RODRÍGUEZ SANTOS, ESTEFANÍA

Sala de lo Social. Las diferencias retributivas entre los funcionarios y el personal laboral al servicio de la Administración Pública. Sentencia del Tri-

bunal Supremo (Sala 4<sup>a</sup> de lo Social) de 24 de enero de 2011. Recurso de casación para la unificación de doctrina número 964/2010. Núm. 6, diciembre 2011, págs. 18 –23

### ROQUETA BUJ, REMEDIOS

Los ajustes en materia de personal en las Administraciones Públicas. Núm. 6, diciembre 2011, págs. 37 -48

### RUBIO GONZÁLEZ, ALEJANDRO

Litigio planteado contra la minoración de la nómina por aplicación del Real Decreto-Ley 8/2010, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Comentario del Auto de 18 de enero de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Núm. 3, mayo 2011, págs. 34 – 38.

### RUMÍ IBÁÑEZ, CONSUELO

Retos y perspectivas actuales en la Administración y el empleo públicos. Núm. 1, enero 2011, págs. 5 – 9.

## S

### SAN MARTÍN ONTORIA, ANA BELÉN

Efecto retroactivo del pago de los trienios correspondientes a los servicios previos prestados como funcionario interino. Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, de 22 de diciembre de 2010. Núm. 4, julio 2011, págs. 41 – 45.

### SOBRINO MARTÍNEZ, FÉLIX

La permanencia del personal laboral al servicio de la Administración Pública en el mismo puesto desempañado antes de la superación de un proceso de promoción interna. Comentario a la Sentencia dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección primera, de la Audiencia Nacional de 5 de mayo de 2011, dictada en recurso de apelación 12/2011. Núm. 5, octubre 2011, págs. 25 – 29.

## V

### VALDUEZA BLANCO, MARÍA DOLORES

La asistencia a las asambleas informativas sindicales en horario de trabajo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social; Sección 1<sup>a</sup>) de 22 de noviembre de 2010. Recurso de casación número 15/2010. Núm. 2, marzo 2011, págs. 28 – 33.

### VERA RODRÍGUEZ, HERNÁN A.

L'École Nationales d'Administration (ENA): "una escuela guiada por la responsabilidad y la ética del servicio público". Núm. 1, enero 2011, págs. 37 – 39.

Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico. Núm. 1, enero 2011, págs. 40 – 48.

BOLETÍN  
DE FUNCIÓN PÚBLICA  
del **INAP**

Número 6, DICIEMBRE DE 2011



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO  
PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA