

Además en
este número

EXPERIENCIAS

Aproximación al proyecto del Gobierno vasco sobre Comunidades de práctica y equipos de innovación

La evaluación del desempeño en la Administración pública francesa

ANÁLISIS

La responsabilidad civil de las autoridades y empleados de las Administraciones locales: viabilidad de la acción de regreso

CRÓNICA DE LOS TRIBUNALES

Comentario a la sentencia del T.S.J. de Andalucía sobre la integración de personal laboral, sujeto a derecho privado, en una Agencia Pública

TÉCNICAS DE EVALUACIÓN DE HABILIDADES: nuevos sistemas para la provisión de puestos en la Administración vasca

Repaso a las técnicas objetivas de apreciación de habilidades que desarrolla esta comunidad autónoma para determinados procesos de provisión de puestos de trabajo con mayor responsabilidad



Sede principal de la Administración vasca

INAP

Boletín de Función Pública

El Boletín de Función Pública pretende simplemente ser un cauce de información, documentación y puesta al día sobre el empleo público, desde una perspectiva jurídica y 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 cual-

quier administración española y aun del extranjero. Desde el punto de vista subjetivo, empero, el Boletín se concentra, pues, en lo que podríamos denominar la función pública general.

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

El Boletín, tiene una estructura fija. Principia con una sección de “artículos”, en la que, a modo de corto ensayo, se analiza algún aspecto del empleo público, desde un ángulo jurídico o de gestión de recursos humanos. Se da también noticia de experiencias de interés en el área de personal y de formación de empleados públicos en España y en otros países. Sigue luego la sección de “documentación”, 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. La última sección proporciona 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.

Este número 7 inicia una nueva época en la publicación, que incorpora notorios cambios de forma, que esperamos sea del agrado de los lectores.

Ángel Manuel Moreno Molina
Director del INAP

PUBLICA: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ©INAP
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 Y TOMÁS MANUEL SOLANA GÁZQUEZ

DISEÑO GRÁFICO: EQUIPO DEL BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP

FECHA DE PUBLICACIÓN: 29 DE FEBRERO DE 2012

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (www.inap.es)

Atocha, 106, 28012 Madrid

Háganos llegar sus comentarios y sugerencias a boletin@inap.es

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

Destacamos en este número

En primer lugar, lo que salta a la vista: con este número 7, el Boletín de Función Pública del INAP cambia radicalmente de aspecto. Prescindimos de los colores de fondo, cambiamos el tipo de letra, aligeramos los encabezamientos... Queremos hacer una revista más ágil, más fácil de leer. También queremos, a partir de ahora, centrarnos en la presentación de nuevas experiencias en la gestión y la formación públicas. No vamos a descuidar la publicación de artículos de carácter jurídico o el comentario de nuevas normas o de sentencias que tengan que ver con el empleo público. Pero creemos que en este momento de crisis es precisamente cuando tenemos que dar a conocer, en la medida de nuestras posibilidades, iniciativas innovadoras, nuevas maneras de hacer que demuestran que las administraciones públicas están vivas y son capaces de responder a los desafíos actuales.

Abrimos el número con un artículo en el que Carmelo Basoredo y Pilar Antón describen técnicas que ya se están utilizando en la administración vasca para hacer más objetivos y útiles para la organización los procesos de provisión de puestos de trabajo, y en el apartado de Encuentros presentamos la Conferencia Internacional que se celebró recientemente en el INAP sobre la evaluación para la selección de personal en el sector público.

Iñaki Ortiz, también de la administración vasca, nos explica la génesis y el desarrollo de las comunidades de práctica, una técnica de trabajo colaborativo cada vez más extendida, y de la que esperamos aportar más ejemplos en próximos números.

Como en números anteriores, incluimos un artículo sobre evaluación del desempeño, dedicado en este número 7 a la reforma del sistema de evaluación de la administración francesa, que culmina este mismo año con la implantación obligatoria y general de la entrevista de evaluación.

Destacamos, por último, la reseña del profesor Juan Francisco Pérez Gálvez sobre la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que declara no sujeto a derecho el paso de personal laboral contratado en régimen de derecho privado por el Instituto Andaluz de las Artes y las Letras a su sucesora, la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, agencia pública empresarial.

ÍNDICE

5-40 ARTÍCULOS

- ¿Qué pruebas escritas utilizar para identificar a personas idóneas en puestos de responsabilidad?** Por Carmelo Basoredo Ledo y Pilar Antón Crespo, del Servicio de Recursos Humanos de la Dirección de Función Pública Gobierno Vasco **5**
- La evaluación del desempeño en la administración pública francesa**, por el Equipo de redacción del Boletín de Función Pública del INAP **15**
- La responsabilidad civil de las autoridades y empleados de las Administraciones locales**, por Olalla Flores Fernández, Universidad de Oviedo **21**
- Comunidades de práctica para la innovación pública**, por Iñaki Ortiz Sánchez, Director de Innovación y Administración Electrónica del Gobierno Vasco **30**

41-67 DOCUMENTACION

Crónica de los tribunales

- La relación de antijuridicidad en la indemnización por lesión sufrida en acto de servicio**, Sentencia del T.S, Sala de lo Contencioso-Administrativo comentada por Juan Francisco Pérez Gálvez, Univ. de Almería **41**
- El recibo de salario en formato electrónico**, Sentencia del T.S, Sala de lo Social, comentada por M^a José Gómez-Millán Herencia, Univ. Pablo de Olavide, Sevilla. **46**
- Sucesión y subrogación empresarial en el Sector Público e integración del personal**, Sentencia del T.S.J. de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo), comentada por Juan Francisco Pérez Gálvez, Univ. de Almería **55**

Noticias normativas

- Repaso a novedades legislativas relacionadas con el Empleo público **63**

La consulta del mes

- El reconocimiento de trienios tras prestar servicios en la Unión Europea y ejercer el derecho de transferencia **65**

68-83 ACTIVIDADES DEL INAP

Eventos

- Repaso a los principales eventos desarrollados en el INAP **68**

Noticias del INAP

- Noticias relacionadas con la formación y selección de personal; Actividades de cooperación internacional, y Publicaciones editadas por el INAP **75**

Novedades bibliográficas

- Relación de las últimas incorporaciones en la Biblioteca del INAP **79**

sumario

1. Introducción
2. Descripción inicial de las pruebas de habilidades.
3. Elementos metodológicos comunes a los tres tipos de pruebas
4. El diseño y la realización de un estudio de casos
5. La prueba de solución de problemas
6. Bocetos de proyectos
7. Síntesis de los procedimientos de utilización de estas pruebas
8. Legitimación y difusión de esta metodología
9. Conclusiones

¿Qué pruebas escritas utilizar para identificar a personas idóneas en puestos de responsabilidad?

CARMELO BASOREDO LEDO y PILAR ANTÓN CRESPO
Servicio de Recursos Humanos de la Dirección de Función Pública Gobierno Vasco

¿Qué pruebas escritas utilizar para identificar a personas idóneas en puestos de responsabilidad?

1. Introducción

Una de las exigencias más actuales del mercado, como es la oferta de productos y servicios de calidad, ajustados a las demandas y criterios de la población, que, a su vez, se ha convertido en clave principal para la selección de personas profesionalmente cada vez más competentes, afecta igualmente a los procedimientos de selección y provisión en el ámbito de la Administración Pública.

De hecho, la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (LFPV) ya recogía en su artículo 46.3 la posibilidad de realizar pruebas de carácter práctico también dentro de los concursos de provisión de personal, supuesto que, en estos procesos, la valoración de los méritos tiene por objeto la selección de las personas más capacitadas para las funciones de los puestos, y el reglamento que desarrolla la citada ley —Decreto 190/2004, de 13 de octubre— alude precisamente a la evaluación de conocimientos y destre-

RESUMEN: En la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco vienen utilizándose desde hace algunos años técnicas objetivas de apreciación de habilidades en determinados procesos de provisión de puestos de trabajo de nivel 25 y superior. Los autores, destinados en el Servicio de Recursos Humanos de la Dirección General de la Función Pública de esa comunidad, describen detalladamente dichas técnicas, el estudio de casos, la prueba de resolución de problemas y el boceto de proyectos, y muestran en qué basan su validez y de qué manera contribuyen al objetivo de encontrar a la persona más adecuada para cada puesto de trabajo. Se incluye, además, un ejemplo concreto, referido a un concurso convocado en 2007 para la cobertura de un puesto de Responsable de Administración y Servicios y en el que se solicita la realización de un boceto de proyecto sobre justificación de la modificación de una relación de puestos de trabajo.

zas específicas, conjuntamente con otras categorías de mérito.

Por tanto, ante la previsible generalización en las administraciones públicas del uso de pruebas prácticas para la provisión de personal, el objeto del presente artículo es mostrar la metodología empleada para la evaluación de determinadas habilidades, ligadas al desempeño de los puestos de trabajo de mayor complejidad o responsabilidad de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta metodología se utiliza actualmente en convocatorias de concursos específicos de los grupos A1 y A2 y también en las comisiones de servicio, preferentemente

para puestos de complemento específico correspondiente al nivel 25 o superiores.

Se trata, concretamente, de pruebas escritas de habilidades mediante: a) el estudio de casos, b) la solución de problemas y c) los bocetos de proyectos.

Este tipo de pruebas escritas, además de una gran validez aparente para las personas que las realizan, poseen un buen poder de predicción respecto a criterios de ejecución de tareas o éxito en programas de formación (Salgado, Viswesvaran y Ones, 2001). Sin embargo, dentro de este elenco de posibilidades y variedad de instrumentos, aún se percibe un componente muy elevado de indeterminación, de falta de definición en los procedimientos o de confusión de unas técnicas con otras, debilidades constatadas que sirven de argumento suficiente para profundizar más en la descripción y tipificación de cada una de las variedades.

A continuación se describe cada uno de los tipos y se explican las pautas para el diseño del planteamiento y sus interrogantes, las respuestas patrón, las especificaciones referidas a los criterios de evaluación, anclajes de puntuación y procedimiento de solución de reclamaciones y recursos.

2. Descripción inicial de las pruebas de habilidades

a) El estudio o análisis de un caso es una consulta que se realiza a una persona, sobre un tema del que se aporta una información con cierto detalle y se le pide una opinión argumentada, un juicio o un consejo, mediante un dictamen razonado por escrito o informe.

b) La solución de un problema exige dar una o varias respuestas válidas para una situación desconocida, dificultosa o conflictiva, que se plantea de modo resumido y sintético. Dentro de esta categoría hay que distinguir dos tipos, los problemas bien definidos de solución algorítmica o fija, en función de los valores que puedan adoptar sus variables, como el tipo de

problemas lógico-matemáticos, y los problemas mal definidos que obligan a la aplicación de reglas empíricas de ensayo y error, de proceso variable, denominados heurísticos.

c) El boceto de un proyecto consiste en la descripción de una serie de operaciones ordenadas para la consecución de una meta determinada o también de un modelo sistematizado para ejecutar una tarea concreta. (Figura 1)

En cierto modo, pueden apreciarse posibles solapamientos entre las tres categorías, si bien cabe situarlas en un espacio de dos coordenadas (fig. 1), según sea el menor o mayor grado de definición y concreción de cada uno de los tipos y el menor o mayor grado de relación de las partes con el todo.

Así pues, el tipo que muestra un grado más preciso de definición es la solución de problemas lógico-matemáticos, así como el mayor grado de relación entre las partes y el todo, mientras que los problemas mal definidos y los bocetos de proyectos son los peor definidos y en los que es más difícil poner de manifiesto las relaciones entre las partes y el todo. Por eso estas dos últimas categorías ofrecen muchas oportunidades para evaluar las habilidades más complejas.

3. Elementos metodológicos comunes a los tres tipos de pruebas

Estos tres tipos de pruebas prácticas de habilidades tienen unas características comunes, que a continuación se detallan, en cuanto a su fundamentación, su diseño y los procedimientos de evaluación:

a) por su utilidad, son más idóneas que las pruebas objetivas o cuestionarios para evaluar habilidades de orden complejo, para evaluar cuerpos de información, procedimientos y, en general, procesos interrelacionados, más allá de datos, hechos o conocimientos simples. Igualmente, exigen un mayor comportamiento reflexivo a quienes las contestan y, en consecuencia, ofrecen mayores posibilidades de expresión de los contenidos que se saben y de su aplicación en tareas concretas. Es cierto que también requieren un esfuerzo mayor para su corrección y calificación, pero, como contrapartida, son más fáciles de construir que los cuestionarios de pruebas objetivas

b) El diseño del planteamiento y de los interrogantes en los tres casos obliga a clarificar al detalle los objetivos específicos de evaluación, a delimitar los contenidos y organizar la información de modo preciso, y a plantear las preguntas en función de los anteriores elementos. Prácticamente el diseño no ha de darse por terminado en tanto en cuanto no se haya completado la respuesta patrón, con sus anclajes de discriminación entre las exigencias mínimas y los aportes complementarios para calificaciones superiores, y la correspondiente tabla de especificaciones con los criterios de evaluación al máximo nivel de detalle que sea posible. En

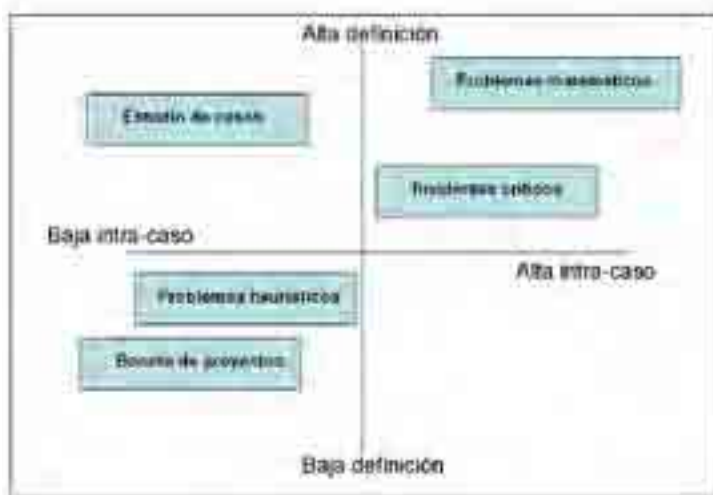


Fig. 1: Variables de clasificación de las herramientas de análisis (Basoredo, 2010)

los procedimientos de provisión de personal la elección del tipo de prueba y el órgano de diseño, corrección y calificación se determinan en las bases de las convocatorias, tratándose de la propia comisión de evaluación, alguno de sus miembros u otras personas que le asesoran por razón de su conocimiento experto. Para conseguir aumentar la validez de la prueba se utiliza una guía metodológica, un programa de formación específico sobre la metodología, de 20 horas de duración como mínimo (Basoredo y Antón, 2007) o, bien, la participación de una persona experta en estos métodos de evaluación a lo largo de todo el procedimiento.

c) Respecto a la respuesta patrón, que es aquella respuesta ideal o la mejor respuesta posible, a criterio del órgano encargado de la evaluación, incluye los contenidos al completo, categorizados en función de su importancia y dificultad al menos en dos niveles de mínimos y máximos, que resultan explicativos de los distintos grados en la escala de calificación, también denominados anclajes de puntuación. Estos contenidos pueden organizarse en forma de respuesta completa mediante párrafos ordinarios o siguiendo un esquema detallado sobre el que se elabora la tabla de especificaciones.

d) La tabla de especificaciones es la matriz de valoración o cuadro de doble entrada que a partir de las dimensiones, subdimensiones, epígrafes, etc., de la respuesta patrón, situados en el eje de ordenadas, y de los criterios de importancia, dificultad y puntuación proporcional, que se colocan en el eje de abscisas, contiene todos los criterios al detalle para poder otorgar las calificaciones parciales correspondientes.

e) La corrección y calificación se realiza con ayuda de los anteriores instrumentos, mediante más de 2 evaluadores independientes y la exigencia de un grado de acuerdo entre ellos superior al valor de un determinado coeficiente, $r > 0,80$, por ejemplo.

f) Además de disponer de personal experto en los dominios de conocimiento específicos y en la metodología de evaluación, la elección de los criterios de evaluación se facilita con ayuda del informe de análisis del puesto de trabajo, donde aparecen las tareas más representativas, sus criterios de bondad de ejecución, conocimientos y destrezas técnicas, etc.

g) Por último, el procedimiento de solución de las reclamaciones o recursos también es otro de los elementos comunes digno de mención. Se trata de proporcionar a la persona interesada tanto el pliego de la prueba como los correspondientes a la respues-

ta patrón, la tabla de especificaciones y, si acaso, el ejemplar de la respuesta de examen, colaborando en todas las explicaciones a que hubiere lugar, sin necesidad de entrar en polémica alguna. En caso de disconformidad se sugiere la presentación del correspondiente recurso que ha de tener en cuenta todos los instrumentos de diseño y evaluación de referencia. Habitualmente, salvo un mínimo excepcional de errores materiales, que se corrigen como consecuencia de este tipo de revisiones, las discrepancias suelen ser de carácter discrecional, por lo que las reclamaciones tienen escasa probabilidad de prosperar.

4. El diseño y la realización de un estudio de casos

Una prueba de evaluación de habilidades mediante la metodología de estudio o análisis de casos puede decirse que es el resultado de dos procesos paralelos, realizados en dos ocasiones consecutivas y con distinta dedicación, rigor y consecuencias. La primera ocasión es el diseño de la propia prueba, durante la cual su autor o autora cuenta con todos los medios a su alcance y la segunda es la que corresponde al examen de habilidades en respuesta a las demandas planteadas. (Figura 2)



Fig. 2: Fases del proceso de un estudio del caos (Basoredo, 2010)

Los pasos a seguir en un estudio de casos son los siguientes: I. Planteamiento, II. Preparación del estudio, III. Organización del contenido, IV. Elaboración y V. Validación (fig. 2).

Quienes se responsabilicen del diseño de la prueba deberán proceder paso a paso, conforme a los 5 puntos del esquema citado, pero las personas a examinar se centrarán en la organización del contenido y en la elaboración del dictamen, tras haber realizado una breve introducción para enfocar el caso y delimitar el campo de análisis.

El carácter distintivo de la solución de problemas, respecto del estudio de casos, es su orientación resolutoria, destinada al logro de objetivos, mediante el empleo de acciones planificadas

A continuación se comentan algunos aspectos importantes a tener en cuenta, sobre todo, en el diseño de la prueba.

a) El planteamiento:

En el planteamiento, lo más importante es la formulación de los objetivos específicos. Cuando se utiliza un caso ya diseñado, dentro de las tareas de este primer paso, es fundamental realizar una primera lectura de todos los textos para poder captar con certeza su enfoque y alcance.

El protocolo de una prueba de análisis de casos necesita de uno o dos párrafos a modo de introducción y para un acercamiento general al tema, comentando algunos aspectos sobre su naturaleza, importancia, comentarios de tipo teórico, etc.

En el planteamiento deben de evitarse las referencias a los hechos y datos o informaciones que sean relevantes y que exijan un grado de atención excesivo en este primer momento, de modo que, si se empleara alguna información importante como recurso discursivo, en el apartado siguiente es absolutamente necesario reincidir sobre ella.

b) La descripción del caso:

La preparación del estudio de casos en la fase de diseño versa sobre la configuración de la estructura, la descripción del contexto y la recogida y organización de la información, respecto a las fuentes de obtención de la misma, el sistema de almacenamiento, etc.

Este es el apartado dedicado a la presentación del caso concreto con todo su detalle. En él han de aparecer todas las temáticas y situaciones que configuran las distintas unidades de análisis, utilizando para ello un estilo de redacción claro y conciso.

El caso debe describirse con la mayor objetividad posible, pero aportando situaciones ricas en detalle, dentro de una cierta estructura discursiva. En este apartado se utiliza información muy variada, incluidos ciertos datos accesorios o algunos que puedan inducir a cierto error, con la finalidad de poder discriminar entre los distintos niveles de conocimiento y destreza.

En la redacción del primer borrador del diseño probablemente será difícil acotar todos los aspectos y

detalles del caso, de modo que habrá que completar o reestructurar sus contenidos después de haber elaborado la respuesta patrón.

Las explicaciones acerca de los diversos elementos y relaciones que aparecen en el caso han de ser objetivas y ajustadas a los hechos, sin acudir a ningún género de suposición o especulación.

c) Demandas y preguntas a solucionar:

Debido a la finalidad evaluativa del análisis de casos, el protocolo de este tipo de pruebas tiene que incluir unas demandas o preguntas, cuya solución es el objeto de la evaluación.

Todas las demandas e interrogantes que se propongan han de poner su énfasis en la interpretación o explicación del caso y en la necesidad de aportar soluciones válidas y viables a los problemas que se identifiquen en el mismo.

La elección definitiva de los motivos para las demandas y los interrogantes concretos es una operación que indudablemente no podrá ser completada hasta que se concreten los contenidos de la respuesta patrón y sus categorías. Sin embargo, algunos interrogantes deben ya plantearse a la vez que se redacta el primer borrador.

Las demandas de solución y las preguntas concretas pueden ser de dos tipos: preguntas informativas y preguntas temáticas (Stake, 1998). Las preguntas informativas son aquellas cuyas respuestas son datos incluidos en el protocolo, por ejemplo, ¿quiénes son los agentes intervinientes en esta situación? Por su parte, las preguntas temáticas plantean interrogantes sobre alguna de las relaciones posibles entre los contenidos del caso, esto es, ¿por qué el agente "x" mantiene una posición contraria a la del agente "y"?

El procedimiento más sencillo para concretar las cuestiones objeto de evaluación es obtener una relación exhaustiva de preguntas informativas y de preguntas temáticas y reformular aquellas que son las más convenientes para su desarrollo mediante el examen.

d) La elaboración de los criterios de evaluación:

Los criterios de evaluación se incluyen, como es sabido, en la tabla de especificaciones, después de ha-



ber desarrollado la respuesta patrón, haber establecido todas las áreas de contenido a las que se imputan las diversas proporciones de puntuación directa estimadas y haber considerado los correspondientes anclajes de puntuación para los valores de la escala de puntuación directa elegida.

En este tipo de prueba el procedimiento más apropiado para obtener criterios de evaluación es partir siempre del listado de preguntas informativas y temáticas al que se ha aludido anteriormente. Este listado es una guía útil para la elaboración de la propia respuesta patrón y la selección de las áreas y categorías de evaluación a incluir en la tabla de especificaciones.

5. La prueba de solución de problemas

El carácter distintivo de la solución de problemas, respecto del estudio de casos, es su orientación resolutoria, destinada al logro de objetivos, mediante el empleo de acciones planificadas y comparte esta característica con el uso de bocetos de proyectos. Una segunda diferencia de estos dos nuevos tipos y el estudio de casos es la conveniencia de considerarlos más bien como estrategias que como técnicas de proceso único, por el hecho de que incluyen intervenciones variadas o de distinta naturaleza.

Hay una pluralidad de tipos, modelos y estrategias de solución de problemas tal, que es preferible centrar la atención en aquellos cuyas características mejor permitan su utilización como pruebas de evaluación de habilidades o pruebas prácticas. Éstos no

son otros que aquellos problemas no rutinarios y mal definidos, aunque sean concretos e imprevistos, dentro de un contexto y un dominio delimitados y con un grado de complejidad medio o alto.

Serán objeto de abordaje, en definitiva, los procesos para la comprensión de situaciones de incertidumbre, en la que se aprecia ambigüedad de objetivos o se necesitan actuaciones urgentes, que requieren la adopción de reglas de intervención específicas y juicios especializados o de naturaleza profesional.

Las cuatro fases generales para la solución de un problema son: I. La comprensión y descripción del problema, II. La exploración de las soluciones posibles, III. La selección y aplicación de las soluciones más idóneas y IV. La evaluación y seguimiento de las soluciones aportadas.

Estas 4 fases pueden resumirse en 3, agrupando la 2ª y la 3ª dentro de una categoría de generación de soluciones, conforme al esquema siguiente. Este esquema consta de varios apartados a los que se les ha atribuido un grado de importancia relativa en términos porcentuales:

- a) Recuperación de términos, conceptos e información sobre el marco de referencia. (5)
- b) Determinación de las unidades de análisis, considerando la estructura profunda y superficial del problema, similar al estudio de casos. (5)
- c) Identificación y clarificación de las posiciones

y perspectivas de todos los agentes implicados. (10)

d) Categorización de la información, paso análogo al del estudio de caso. (5)

e) Interpretación semántica del problema y determinación exacta de los objetivos a conseguir para solucionar el problema con efectividad. (15)

I. Comprensión del problema, de las incógnitas, los datos, las condiciones y sus características:

II. Generación de posibles soluciones:

a) Elaboración de las hipótesis de solución. (10)

b) Análisis de viabilidad de las soluciones elegidas y su argumentación. (10)

c) Descripción pormenorizada de las pautas de operaciones. (10)

d) Argumentación para la probatura de las soluciones y elección de las soluciones definitivas. (15)

III. Evaluación y readaptación progresiva del proceso de solución:

a) Análisis de los resultados y de las consecuencias de la aplicación de las soluciones adoptadas. (10)

b) Generación de propuestas alternativas para aumentar la efectividad de las soluciones, o dicho de otro modo, vuelta al apartado anterior. (5)

Las estimaciones sobre el valor atribuido a cada apartado únicamente han de considerarse a título orientativo, de donde se deduce la conveniencia de variar los pesos ligeramente, en función del tipo de problema, sus objetivos o su finalidad.

Este esquema general sirve de guía tanto para quienes tengan que elaborar el problema y las soluciones, como para quienes deban resolver una prueba de problemas y también para quienes tengan la responsabilidad de evaluarla.

Sin embargo, quienes se vean obligados a responder a un problema que les plantee un tercero, el cual ya lo ha resuelto de manera previa y tiene una propuesta de solución, en lo que respecta a la probatura de las soluciones propuestas y al análisis de los resultados, únicamente podrán aportar argumentos justificativos o proponer algunos dispositivos previstos con tales fines, porque en la situación de examen es prácticamente imposible realizar comprobación alguna.

Las labores relativas al planteamiento del problema y su descripción, los interrogantes y la elaboración de los criterios de evaluación son análogas a las correspondientes a un estudio de casos, tal y como se ha hecho referencia en un apartado anterior.

Por su parte, la tarea de quienes hayan sólo de evaluar cualquier prueba de problemas, diseñada por

otras personas, consiste en comparar las soluciones dadas por las personas examinadas con las previstas en la respuesta patrón que se haya elaborado durante la fase de diseño. A los evaluadores, por otra parte, les conviene contestar preguntas como éstas: ¿tiene los conocimientos suficientes?, ¿ha centrado el análisis del problema?, ¿identifica los agentes y sus posiciones?, ¿utiliza categorías efectivas?, ¿formula los objetivos adecuados?, ¿ha elegido soluciones viables?, ¿describe con detalle las pautas de operación?, ¿ha realizado un análisis bien argumentado de los posibles resultados y sus consecuencias?, ¿ha propuesto mecanismos eficaces para la probatura de las operaciones y la evaluación de las soluciones?

6. Bocetos de proyectos

Un boceto es un esbozo o un primer apunte esquemático que se elabora para orientar la realización de una obra. Entendiendo que es muy poco probable que una persona con recursos escasos y tiempo limitado a 3 ó 4 horas, que es la duración de una prueba escrita, pueda elaborar un verdadero proyecto, se ha denominado a este tipo de examen boceto de proyecto.

El aspecto diferencial de este instrumento de evaluación respecto de los anteriores estriba en la propuesta ordenada que supone en cuanto a los procesos, los medios, los tiempos y los recursos que habrán de disponerse para la consecución de unas metas, pudiendo admitir, por otra parte, que los proyectos son ciertas formas estandarizadas de solución de uno o varios problemas relativamente complejos.

Sobre esta materia hay una cierta confusión de términos como plan, programa y proyecto, que en absoluto pueden considerarse sinónimos. En lenguaje coloquial, un plan consiste en un modelo sistemático para dirigir y encauzar una actuación. Un programa es más bien una serie ordenada de operaciones para llevar a cabo un plan. Por último, el proyecto es la forma más exhaustiva y detallada de presentación de un plan, y se propone para su ejecución inmediata en los términos descritos en el mismo.

La norma ISO 10006:2003 define un proyecto como el conjunto de procesos que integran actividades coordinadas y controladas, con fechas de principio y final definidas, y que se emprenden para lograr un objetivo, conforme a unos requerimientos específicos, incluidas las limitaciones de tiempo, coste y recursos

La elección de los bocetos de proyectos se justifica por su validez para evaluar conocimientos y habilidades en relación con: a) la formulación de metas y objetivos, b) la especificación de criterios de solución de problemas, c) la organización de programas de trabajo, d) la gestión de procesos, e) el desarrollo de habilidades de autodirección en situaciones complejas, f) las habilidades de gestión del tiempo, g) el uso productivo de tecnologías, h) la elaboración de modelos mentales, i) la articulación de estrategias propias y j) la toma de decisiones. Como se habrá podido observar, todos éstos son atributos propios de las habili-

dades directivas y de gestión, más bien compleja, de equipos humanos.

El modelo principal de referencia (fig.3), que en alguna medida representa el ciclo de vida de las fases o estadios del desarrollo de un proyecto, es el de la ISO 10006:2003.

Por tanto, a continuación se presenta un guión para diseñar, realizar y evaluar un boceto de un proyecto, similar al que se ha propuesto previamente para la

V. Cierre del proyecto y realimentación:

- a) Procedimientos de evaluación de resultados y procesos. (3)
- b) Criterios de evaluación.(5)
- c) Acciones correctivas, preventivas y de prevención de pérdidas. (2)



Fig. 3: Esquema básico para realizar anteproyectos
(Basoredo, 2010)

prueba de solución de problemas, donde las estimaciones del peso porcentual sobre el total tienen, asimismo, un valor meramente orientativo.

I. Planteamiento inicial:

- a) Contextualización y diagnóstico de la situación. (3)
- b) Identificación de necesidades, requisitos generales, etc.(3)
- c) Desarrollo conceptual y alcance, colectivos implicados o afectados, etc.(3)
- d) Características básicas de los productos o resultados. (3)
- e) Justificación o fundamentación del proyecto. (3)

II. Diseño global del proyecto:

- a) Finalidad o meta general. (5)
- b) Objetivos específicos. (7)
- c) Fases y procesos. (6)
- d) Acciones previstas. (7)

III. Especificación de los procesos del proyecto:

- a) Gestión de actividades. (8)
- b) Gestión del tiempo. (8)
- c) Metodología e instrumentos. (6)
- d) Gestión de recursos humanos, materiales y presupuestarios. (8)

IV. Medidas de ejecución, seguimiento y control:

- a) Organización y coordinación. (10)
- b) Comunicación y documentación.(5)
- c) Gestión del cambio. (5)

7. Síntesis de los procedimientos de utilización de estas pruebas

El uso de cualquiera de los anteriores tipos de pruebas prácticas en procedimientos de provisión de personal —uno de cuyos ejemplos se publica en forma de anexo— es relativamente sencillo.

a) En primer lugar en las bases de las convocatorias se publican las características, condiciones e instrucciones correspondientes al tipo elegido. Por ejemplo: “Las competencias necesarias para el desempeño del puesto se valorarán mediante la realización de un proyecto relacionado con las funciones del puesto, que será defendido ante la Comisión de Evaluación y cuya puntuación máxima será de 10 puntos. En la convocatoria de dichos puestos se hará, al menos, constar el contenido del proyecto, las partes a desarrollar y los criterios de valoración, así como el tiempo previsto para su presentación y defensa. No podrá resultar seleccionado/a ningún candidato ni candidata que no obtenga como mínimo 5 puntos en el proyecto” (Resolución de 30 de octubre de 2008, del Viceconsejero de Función Pública. Boletín Oficial del País Vasco —BOPV— número 214, pág 27.127).

b) El paso siguiente es encomendar las tareas de diseño del planteamiento, la respuesta patrón, con sus correspondientes anclajes de puntuación, y la tabla de especificaciones por parte del tribunal calificador a alguno de sus miembros o a una persona experta como asesora.

c) Realizada la prueba, se corrige y se califica con ayuda de la respuesta patrón y los criterios de la tabla de especificaciones, de modo independiente, por más de 2 miembros del tribunal calificador o asesores; se comprueba que el índice de fiabilidad es el adecuado y se toman las decisiones definitivas de manera análoga a como se hace en cualquier proceso selectivo o de valoración de méritos.

El aspecto diferencial de este instrumento de evaluación respecto de los anteriores estriba en la propuesta ordenada que supone en cuanto a los procesos, los medios, los tiempos y los recursos que habrán de disponerse para la consecución de unas metas

d) En caso de plantearse dudas, reclamaciones o recursos, se resuelven con total transparencia, del modo indicado en un apartado anterior, incluyendo todo el instrumental dentro del expediente administrativo del proceso.

8. Legitimación y difusión de esta metodología

Uno de los primeros intentos de utilizar pruebas prácticas escritas o entrevistas personales dentro de los procedimientos de provisión, posibilidad recogida en el artículo 46.3 de la LFPV —tal como sabemos—, consta en la Resolución del Viceconsejero de Función Pública de 26 de febrero de 2002 (BOPV número 57). En aquella disposición se regulaba la realización de entrevistas conductuales estructuradas (Salgado y Moscoso, 2001) para puestos de los grupos A y B de nivel 25 o superior, con el fin de evaluar la idoneidad de los aspirantes a los referidos puestos en comisión de servicios, además de la valoración de otras categorías de mérito más convencionales. Como consecuencia de la Sentencia 319/2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, la nueva Resolución de 30 de octubre de 2008, a la ya se ha hecho referencia, sustituye este tipo de entrevista por la prueba de proyecto. Desde entonces, esta metodología de evaluación se ha empleado en más de 80 convocatorias y continúa empleándose con regularidad, sin grandes controversias y sin que haya hasta el momento sentencia alguna que ponga en tela de juicio su idoneidad para el fin que se propone.

La Orden de la Consejera de Hacienda y Administración Pública de noviembre de 2007 por la que se aprueban las bases generales de 17 concursos específicos para la provisión de 190 plazas incluía, además de la entrevista conductual estructurada, que aún carecía de sentencia en contrario, esta metodología, ambas con carácter eliminatorio. La Sentencia 340/2008, de 23 de diciembre, del Juzgado Contencioso-Administrativo estimó un recurso sobre el carácter eliminatorio de los dos métodos en los procedimientos de provisión, pero no derogó la prueba práctica y, de hecho, en la repetición de los concursos específicos afectados por esta sentencia se volvió a utilizar de igual modo.

Por tanto, actualmente, su legitimidad, y asimismo la de la entrevista conductual estructurada, que fue reestablecida mediante la Sentencia del Tribunal Supremo 319, de 14 de mayo del 2008, está confirmada, así como la generalización total de las pruebas prácticas escritas en concursos específicos de provisión y en comisiones de servicios para niveles iguales o superiores al 25 de los grupos A1 y A2.

En este sentido, las reclamaciones y controversias respecto a las pruebas prácticas escritas giran más bien en torno a los límites de la discrecionalidad técnica de las comisiones de evaluación, sobre la amplitud o el contenido de la respuesta patrón y el mayor o menor nivel de exigencia, pero probablemente ni siquiera alcancen al 10% de las convocatorias, ni al 5% de los aspirantes a las plazas, lo que muestra indicios de su aceptación mayoritaria de forma conjunta con las demás categorías de mérito. Y por lo que respecta a la representación de personal, que debe supervisar los borradores de las bases de las convocatorias, se advierte una cierta neutralidad a juzgar por las nulas objeciones que se hacen al respecto.

Un dato interesante, incluido en el borrador de un estudio todavía inconcluso —y que, en consecuencia, se debe considerar con precaución—, es la moderadamente elevada correlación ($r=0,44$) entre la valoración otorgada en la categoría experiencia en las tareas del puesto de trabajo y el resultado de las pruebas prácticas en los 17 concursos de provisión aludidos, dato que, por otra parte, es similar al obtenido en las investigaciones metaanalíticas ($r=0,45$) sobre la relación entre estas dos variables.

9. Conclusiones

El artículo que ahora concluye resume los elementos principales para el empleo de tres técnicas de evaluación de habilidades, mediante la realización de pruebas escritas de tipo práctico: el estudio de casos, la solución de problemas y la elaboración de bocetos de proyectos.

Estos tres tipos son diferenciaciones progresivas de un modelo general de evaluación que utiliza el ensayo escrito y se basa en el diseño de un planteamiento

con determinados interrogantes a los que hay que dar respuesta, un patrón de respuesta discrecional a criterio de quien responde del proceso de evaluación, pero no arbitrario, y unos criterios de evaluación detallados. La concreción de los criterios de evaluación se lleva a cabo con ayuda de los anclajes de puntuación para discriminar entre un menor y un mayor nivel de competencia y su manifestación expresa en la tabla de especificaciones. Este modelo supone una forma específica de operativizar el conocido concepto jurídico indeterminado de discrecionalidad técnica, subyugado al respeto riguroso de los principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito.

Tal y como se han presentado parecen tres categorías independientes, aunque algunos comentarios sobre la diferenciación entre una y otra da muestra de cierta continuidad entre ellas. Esto hace posible el diseño de una prueba concreta en la que se combinen elementos de más de una de las categorías descritas. Por ejemplo, en una prueba de solución de problemas si el planteamiento ocupa 5 ó 6 páginas es claro que incluye un estudio de caso para dar respuesta a la problemática objeto de examen.

Las tareas de diseño y evaluación de estas pruebas requieren la intervención de personas expertas en los dominios de conocimiento y habilidad de sus contenidos. Ahora bien, la función de evaluar implica, a su vez, una destreza mínima específica del campo de la evaluación de aprendizajes o competencias. Por ello es preferible la actuación conjunta de 3 ó 4 personas en equipo, unas expertas de campo y al menos otra experta en técnicas de evaluación. Los altos índices de fiabilidad interjueces, en general siempre por encima

En 2007, el Gobierno Vasco, para la cobertura mediante concurso de un puesto de Responsable de Administración y Servicios, planteó a los candidatos una prueba de habilidad centrada en el diagnóstico de situación y en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las modificaciones organizativas exigidas por una hipotética reestructuración en su Administración Pública.

Como complemento de este artículo, ese supuesto práctico, así como su resolución, pueden consultarse a través de los siguientes enlaces:

- Prueba práctica de elaboración de proyecto. [Ir a prueba](#)
- Respuesta patrón. [Ir a respuesta](#)

Referencias

Basoredo L., C. (2010). Herramientas de análisis de contenido de utilidad en los ámbitos del aprendizaje y la educación. *Quaderns Digitals*, 61.

Basoredo, C. & Antón, P. (2007). Guía para el diseño y evaluación de pruebas escritas de solución de problemas y elaboración de proyectos. Curso de formación. IVAP-Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco.

Salgado, J.F. & Moscoso, S. (2001). Entrevista conductual estructurada. Madrid: Pirámide.

Salgado, J.F., Viswesvaran, Ch y Ones, D.S. (2001). Predictors used for personnel selection. An overview of constructs, methods and techniques. En N. Anderson, D. S. Ones, H.K. Sinangil & Ch. Viswesvaran (Eds.). *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Vol. 1. Personnel Psychology, 165-169. London: SAGE.

Stake, E. (1998). Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata.

de 0,80, indican que cuando el diseño, la respuesta patrón, los anclajes de puntuación y la tabla de especificaciones están razonablemente bien detallados prácticamente distintos evaluadores independientes llegan a conclusiones similares.

En el contexto de esta experiencia, es cierto que estas pruebas se han destinado a un sector de competencia profesional de grado medio-alto o alto, para tareas de análoga complejidad, pero el modelo de evaluación subyacente es generalizable a todo tipo de pruebas escritas de conocimiento y habilidades de respuesta abierta, con independencia de sus características, su extensión o su finalidad. Esto es, pueden utilizarse en cualquier proceso de selección, promoción, formación o reconocimiento de la competencia, siempre y cuando se trate de un instrumento que requiera la redacción de respuestas por escrito.



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

1. El establecimiento de la entrevista profesional como única vía de evaluación profesional de los empleados públicos franceses
2. Puesta en práctica de las experiencias ministeriales
3. Situación actual
4. Conclusión



Imagen del Portal de la Función Pública en Francia

La evaluación del desempeño en la administración pública francesa

Equipo de Redacción del Boletín de Función Pública del INAP

1. El establecimiento de la entrevista profesional como única vía de evaluación profesional de los empleados públicos franceses

La *notation*, o calificación numérica de los funcionarios, es una institución tradicional en la función pública francesa. Se estableció por decreto en febrero de 1959, y se recogió en la ley 83-634 de 1983 sobre derechos y obligaciones de los funcionarios. Tres leyes de 1984 fijaron su aplicación armónica a cada una de las funciones públicas francesas, la del Estado, la territorial y la hospitalaria.

En julio de 2001, el Comité de Investigación sobre el Coste y el Rendimiento de los Servicios Públicos emitió, a requerimiento del Ministro de la Función Pública y de la Reforma del Estado, un informe en el que se señalaba que el sistema de evaluación puesto en

RESUMEN DEL ARTÍCULO: El artículo presenta un breve resumen de la historia reciente de la evaluación del desempeño en la administración pública francesa, para centrarse después en sus últimos desarrollos y en particular en las características del sistema que ha entrado en vigor con carácter obligatorio y general el primero de enero de este año. A partir de ahora, la evaluación se basa fundamentalmente en una entrevista profesional que cada año mantendrá cada empleado público con su superior jerárquico directo, y en la que se valorarán el grado en que se hayan alcanzado los objetivos asignados, la experiencia profesional adquirida, el dominio de las competencias asociadas al puesto o la eficacia en la dirección de personas.

funcionamiento cuarenta años antes no respondía ya a las necesidades de la administración francesa. Había quedado obsoleta en particular la asignación de la calificación por el jefe del servicio ¹, es decir, alguien por lo general situado varios escalones por encima del funcionario evaluado.

A raíz de dicho informe, el sistema de evaluación se

¹ El jefe de servicio es, en la administración estatal francesa, el escalón inmediatamente inferior al Subdirector, que es, a su vez, un escalón algo más alto que nuestro Subdirector General.

modificó profundamente en 2002 ², incorporando la entrevista de evaluación como elemento indispensable y obligatorio del sistema. La entrevista la lleva a cabo el superior jerárquico directo del funcionario evaluado, y el informe correspondiente se tiene en cuenta en la calificación y en la carrera profesional. El ámbito de aplicación de esta norma era la función pública estatal con la exclusión de la enseñanza, la investigación, los ejércitos, los jueces y algunos cuerpos con estatutos peculiares. En 2005 se aplicaba a 605.521 funcionarios, el 36,22% del total.

Cada departamento ministerial desarrolló el decreto mediante órdenes ministeriales dictadas previa consulta con las organizaciones sindicales.

El sistema del decreto, sin embargo, se reveló enseguida ineficaz, ya que el mantenimiento de la calificación realizada por el jefe de servicio como algo separado de la entrevista de evaluación realizada por el superior directo, de la que ésta sólo es un componente más, obligaba a llevar a cabo un procedimiento administrativo más complejo y lento, además de originar numerosas reclamaciones. Resultó problemática en particular la rigidez con que el decreto ligaba las reducciones de antigüedad señaladas con los resultados de las entrevistas. La implantación del nuevo sistema supuso, además, una considerable carga de trabajo para los responsables de la gestión de los recursos humanos.

Por eso, en un nuevo informe de julio de 2008 del Comité citado se recomendó basar la evaluación de los empleados públicos únicamente en la entrevista profesional. Este informe presenta datos interesantes sobre el sistema implantado en 2002. Se estima en el mismo que el coste de la evaluación oscila, dependiendo de los ministerios, entre 7 y 139 euros por evaluado, estando la media alrededor de los 30 euros. En cuanto a las consecuencias en la gestión, en todos los casos se señala el impacto del establecimiento de objetivos y de la medición de resultados en el rendimiento de las unidades: en 11 de los 15 ministerios entonces existentes se estableció una relación significativa entre la promoción profesional (la carrera vertical) y el resultado de la evaluación; en 8, con la prima (una de las retribuciones complementarias); y había desaparecido, en todos en los que antes existía, la rotación automática de las reducciones de antigüedad, es decir, la distribución igualitaria de estas reducciones a todos los funcionarios.

En 2007 se modificó la ley de 1984 para autorizar a la administración a evaluar sólo a partir de la entrevista profesional, con carácter experimental y en los ministerios que lo desearan, durante el periodo 2007-2009.

El decreto de septiembre de 2007 que desarrolló esa previsión legal estableció la obligatoriedad, allí donde

se pusieran en marcha estas experiencias, de la entrevista anual con el superior jerárquico directo. Aunque los ministerios podían en sus órdenes correspondientes fijar los contenidos de la entrevista en función de sus intereses, algunos son obligatorios: los resultados obtenidos por el empleado público respecto a los objetivos que se le asignaron para el año correspondiente, su manera de trabajar (*manière de servir*) y la experiencia profesional adquirida (*des acquis de l'expérience professionnelle*), sus necesidades de formación (algunos ministerios decidieron incorporar a esta entrevista la de formación, también obligatoria en razón del decreto 2007-1470, sobre la formación profesional de los funcionarios del Estado) y sus perspectivas de carrera profesional y de movilidad.

La evaluación individual establecida a partir de la entrevista tenía dos consecuencias directas: una general referida a la reducción o el incremento de los periodos necesarios para pasar de un escalón a otro en el marco de la carrera profesional horizontal (reducción o aumento de la antigüedad); la otra, limitada a los regímenes retributivos donde existe, tocante a la asignación de complementos cuya cuantía está ligada a la manera de trabajar.

11 ministerios participaron en la aplicación experimental de la entrevista profesional en los años 2007, 2008 y 2009, aunque en algunos su implantación fue progresiva. En 2007 fueron entrevistados conforme a la normativa citada 240.000 empleados públicos, o el 25% de los funcionarios del Estado no dedicados a la educación pública.

2. Puesta en práctica de las experiencias ministeriales

La Dirección General de la Administración y de la Función Pública, del Ministerio del Presupuesto, de las Cuentas Públicas y de la Función Pública, ha sido la encargada de prestar el apoyo técnico a los ministerios implicados. En dicha Dirección General se constituyó un grupo de expertos para responder a las cuestiones que pudieran plantear los gestores y se creó una página web de apoyo a las experiencias. La Dirección General elaboró y difundió documentación relevante sobre buenas prácticas en la materia, y llevó a cabo numerosas sesiones de información y divulgación.

En cada ministerio implicado se desarrolló la previsión legal y reglamentaria mediante la Orden correspondiente. Ese desarrollo se realizó en concertación con las organizaciones sindicales, a las que se consultó sobre la amplitud de la aplicación experimental de la entrevista, la organización de la misma y los criterios de la evaluación.

El paso de un sistema de evaluación a otro se preparó mediante sesiones de información y comunicación dirigidas a los empleados públicos afectados, a los evaluadores y a los gestores de recursos humanos. Se celebraron numerosas reuniones con los primeros, además de proporcionar información por distintas vías. En cuanto a los evaluadores, en todos los minis-

² Decreto 2002-682 de 29 de abril, sobre las condiciones generales de la evaluación, la calificación y la carrera profesional de los funcionarios del Estado (relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat).

terios se han realizado acciones formativas dirigidas a ellos. También se han mejorado y homologado los cuestionarios de evaluación, que incorporan los datos correspondientes a la ficha de descripción del puesto de trabajo y a lo que se diga sobre los mismos en los repertorios ministeriales de empleos (répertoires ministériels des métiers).

A finales de 2008 se remitió un cuestionario a los ministerios participantes en la aplicación experimental de la entrevista profesional. Los resultados fueron muy positivos. En primer lugar, nadie consideró necesario introducir más contenidos en la entrevista de los previstos en el decreto; se valoró positivamente en particular la incorporación de la experiencia adquirida como criterio, que permitió una evaluación más global y también más objetiva de los empleados públicos. En cuanto a la realización material de la entrevista, fue unánime la insistencia sobre la necesidad de formar a los evaluadores y homologar su desarrollo en todos los ministerios. También se estimó que la reforma constituía un avance en materia de gestión y administración de los recursos humanos. En el informe elevado al Parlamento francés por el Ministerio del Presupuesto, de las Cuentas Públicas y de la Función Pública en junio de 2009 sobre la experimentación de la supresión de la calificación y la puesta en práctica de la entrevista profesional en la función pública del Estado, elaborado a partir de los cuestionarios cumplimentados por los ministerios, se dice literalmente: "Contribuye a enriquecer el diálogo entre los superiores jerárquicos y sus colaboradores. Apoya al superior jerárquico en su papel de gestor inmediato e incrementa sus responsabilidades. Como contrapartida, exige también mayor disponibilidad de estos superiores jerárquicos directos. Permite, por último, resituar la actividad del empleado público en el marco de la actividad global del servicio y dar así sentido a su labor.

Realizada a partir de ahora anualmente, la entrevista profesional permite también un seguimiento más regular y personalizado de los empleados. Da a estos últimos la oportunidad de expresar mejor sus necesidades y deseos tanto en lo que se refiere a su trabajo de todos los días como respecto a sus proyectos profesionales. El informe de la entrevista constituye el mejor soporte para una gestión más personalizada de los recursos humanos en la administración" (p. 12).

Se han señalado también algunas disfunciones relacionadas con la articulación entre la evaluación, llevada a cabo por el superior directo, y la reducción de los periodos necesarios para acceder a un escalón superior en la carrera horizontal, asignada por un superior jerárquico de nivel por lo general más alto. Además de la separación entre una cosa y otra desde el punto



de vista jerárquico, la misma aplicación de esas reducciones no depende sólo de la evaluación, también está sujeta a la regulación del cuerpo funcional al que pertenezca el evaluado, a sus reglas de gestión y al número de sus efectivos, lo que introduce un área de ambigüedad o incertidumbre entre la evaluación y sus consecuencias en la carrera profesional.

Un aspecto importante en el despliegue de la evaluación profesional en las administraciones francesas es su impacto retributivo. Ya se han señalado las consecuencias en las reducciones de la antigüedad, que suponen, naturalmente, incrementos retributivos en la medida en que acortan los periodos necesarios para acceder a escalones superiores en los escalafones corporativos, ligados a los salarios. El decreto de 22 de diciembre de 2008, por el que se crea la prima de funciones y resultados, tiene como objetivo, por una parte, el fusionar y simplificar los complementos ligados a las características de los puestos de trabajo, y por tanto estables en tanto se ocupan los mismos (funciones), y, por otra, establecer un complemento ligado específicamente a la obtención de buenos resultados en la evaluación (resultados).

3. Situación actual

La ley sobre movilidad y carrera profesional de 2009 amplió el periodo de experimentación a los años 2010 y 2011, y estableció 2012 como el año de entrada en vigor definitiva, permanente y aplicable a todos los funcionarios públicos del Estado de la evaluación profesional basada fundamentalmente en la entrevista.

La realización y contenido de la entrevista profesional están detalladamente regulados en el decreto 2010-888, de 28 de julio, sobre las condiciones gene-

rales de la evaluación profesional de los funcionarios del Estado. La fecha de la entrevista la fija el superior, que debe prepararla con cuidado y avisar al funcionario con al menos 8 días de antelación. Sus contenidos principales son los siguientes:

- Los resultados profesionales obtenidos en relación con los objetivos asignados.
- Los objetivos asignados para el año siguiente, con las perspectivas de mejora profesional que supongan.
- La manera de trabajar del funcionario, que podemos asimilar en cierto modo a la medición de las conductas prevista en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) español.
- La experiencia profesional adquirida.
- La manera de dirigir personas, en su caso.
- Las necesidades de formación del funcionario en relación con las misiones que se le asignen, con las competencias que deba adquirir y con su proyecto profesional.
- Sus perspectivas de carrera y movilidad.

El informe de la entrevista debe incorporar una “apreciación general del valor profesional del funcionario”, es decir, una calificación. El informe se comunica al funcionario, que puede incorporar observaciones si lo desea, y pasa al superior jerárquico, que puede también incluir las suyas y que lo remite para que el funcionario firme un “enterado” antes de archivarlo en el expediente personal del evaluado.

El evaluado puede reclamar ante el superior que se lo ha remitido en un plazo de 15 días, el mismo que tiene aquél para responder la reclamación. El evaluado que haya realizado una reclamación contra el

informe de la entrevista puede solicitar en el plazo máximo de un mes a las comisiones administrativas paritarias que pidan al superior jerárquico la revisión del informe, y tienen derecho a contar para ello con toda la información relevante. En este caso, el superior, una vez hecha la revisión solicitada, remite el informe definitivo al reclamante para que acuse recibo. El evaluado puede también llevar a los tribunales correspondientes el resultado de la evaluación.

La regulación definitiva de la entrevista es, pues, muy similar a la establecida en 2007 para las aplicaciones experimentales que se iniciaron el año 2008 y finalizaron el año pasado.

Una referencia al uso de las competencias en la administración francesa

El decreto de 2010 que acabamos de citar señala como criterios de evaluación la “manera de trabajar” (*manière de servir*) y la “experiencia profesional adquirida”. Son dos criterios muy abiertos, que cada ministerio puede interpretar hasta cierto punto, ya que son los ministerios, mediante órdenes, los que detallan y concretan los procesos de evaluación más allá de lo señalado en el decreto. La indefinición de la norma puede permitir un ámbito demasiado grande de subjetividad en la evaluación, por lo que la administración francesa, la Dirección General de la Administración y la Función Pública, ha desarrollado un diccionario de competencias entre cuyos objetivos declarados se encuentra el de contribuir a “objetivar” la entrevista profesional anual. (Fig 1)

El diccionario se dirige a las unidades de recursos humanos responsables de la cobertura de puestos de trabajo, a los consejeros de carrera y movilidad, a los responsables de la formación y a los superiores jerárquicos directos, que deben mantener las entrevistas



Fig 1. Fuente: Dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'Etat

Durante los 10 últimos años la función pública francesa se ha dotado de las herramientas legales y metodológicas necesarias para acometer este proyecto, que se enmarca en una transformación profunda de la organización y el funcionamiento de la administración pública de ese país

profesionales anuales y pueden, en ellas, apreciar el ejercicio de las competencias adecuadas al puesto de trabajo del evaluado.

El diccionario complementa el Repertorio interministerial de empleos del Estado, que recoge las características y funciones de los puestos-tipo identificados en la administración francesa.

Las competencias se han elaborado a partir de la redacción que recibían en las fichas de los puestos de referencia utilizados en el Repertorio. Son, en total, 102 competencias referidas al saber hacer, 21 al saber estar, que a su vez se distribuyen en conceptuales, relacionales y contextuales, y 40 definiciones de conocimientos que se agrupan en áreas temáticas. Vamos a ver algunos ejemplos:

En el ámbito del saber hacer, la competencia Comunicar se define como “establecer una relación con otros transmitiendo una información, enviando un mensaje claro y comprensible y asegurándose de su recepción”; el diccionario contiene como criterios de interpretación de la definición “comunicar con distintos interlocutores”, “comunicar con facilidad”, “saber comunicar adaptándose a diferentes interlocutores” y “comunicar hacia dentro y hacia fuera (de la administración)”. Experto en calidad, responsable de colecciones y fondos patrimoniales, embajador o consejero de exportación para las empresas son algunos de los puestos tipos en los que se entiende necesaria esta competencia.

En el área del saber estar conceptual, la competencia Sentido de la innovación/creatividad se define como “razonar de manera diferente, investigar, imaginar, definir, poner en marcha prácticas y soluciones nuevas respetando los procedimientos en vigor y en el entorno de trabajo”. Como criterios de interpretación se dan “innovar”, “poner a punto una técnica nueva”, “dar pruebas de creatividad” o “dar pruebas de sentido artístico”. Asistente de investigación, creador gráfico, consejero-experto en el sector de la salud y la cohesión sociales o responsable de mantenimiento y explotación son puestos tipo en los que se requiere innovación y creatividad.

En saber estar relacional, la competencia Tener espíritu de equipo se define como “cooperar con otros y contribuir, en el seno de un equipo o de un proyecto, al logro de un objetivo común”. Sus criterios de interpretación son “dar muestras de espíritu de equipo” e “integrarse en un equipo”, y puestos para los que se considera adecuada son el de contable, el de encargado de colecciones y fondos patrimoniales o el de soldado de la marina.

En el ámbito de saber estar contextual, la competencia Sentido de la organización se define como “tender a ordenar y estructurar su entorno para optimizar el servicio que se presta”. Como criterios se proponen “ser organizado” o “saber organizar” y como puestos en los que es necesaria el de gestor logístico o el de gestor de personal.

En cuanto a conocimientos, una de sus 40 rúbricas es Dirección y gestión de proyectos, que exige conocimientos de análisis de sistemas, dirección de proyectos, ingeniería de proyectos, ingeniería financiera de proyectos, gestión por proyectos, metodologías, métodos, herramientas de gestión y seguimiento de proyectos, etc.

4. Conclusión

El establecimiento de la entrevista profesional anual como principal método de evaluación supone un cambio de importancia en la administración francesa, una administración apegada a sus tradiciones y convencida siempre de su buen hacer. Es fácil imaginar las resistencias que su aplicación habrá encontrado en las administraciones ministeriales, celosas de sus singularidades y de su independencia, en los representantes de los funcionarios y entre los grandes cuerpos. A pesar de todo, durante los 10 últimos años la función pública francesa se ha dotado de las herramientas legales y metodológicas necesarias para acometer este proyecto, que se enmarca en una transformación profunda de la organización y el funcionamiento de la administración pública de ese país.

II/ EVALUATION DES SAVOIRS, SAVOIR-FAIRE ET SAVOIR-ÊTRE

	Appréciation des résultats de l'année
EXPERTISE (connaissances et savoir-faire spécifiques au poste)	
ORGANISATION/METHODE (identification des priorités, gestion de projets, respect des délais, remontée des rapports et comptes-rendus)	
MANAGEMENT (animer, dynamiser, déléguer, répartir et planifier le travail, fixer des objectifs, superviser et évaluer, ...)	
INITIATIVE/RESPONSABILITE (être source de propositions, faire des choix, prendre des décisions)	
MOTIVATION/IMPLICATION (souci d'efficacité et de résultats, approche des problématiques et enjeux de la structure)	
COOPERATION (souci d'adhésion, esprit d'équipe, communication, adaptation aux équipes et situations, intégration du changement...)	

REFERENCIAS:

La página web del ministerio de la función pública: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

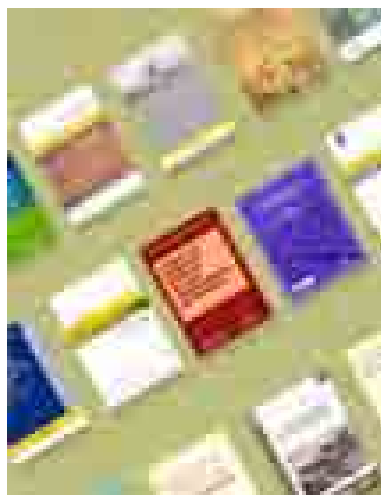
“Rapport au parlement sur l'application de l'article 55 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'état. Expérimentation de la suppression de la notation et de la mise en oeuvre de l'entretien professionnel dans la fonction publique de l'Etat”. Ministerio del presupuesto, de las cuentas públicas y de la función pública. Junio de 2009.

“L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État”. Rapport d'enquête et conclusions du Comité. Julio 2008. Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Répertoire interministériel des métiers de l'État. Ministerio del presupuesto, de las cuentas públicas, de la función pública y de la reforma del Estado. 2010.

Dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'État. Ministerio de la función pública. 2011.

Publicaciones del INAP



La actividad editora del Instituto Nacional de Administración Pública, desarrollada anualmente en el marco de los Planes Generales de la Administración General del Estado, tiene como materias de referencia la Ciencia de la Administración y el Derecho Público.

Sus monografías sobre temas específicos, diversas publicaciones periódicas especializadas de dilatada presencia y reconocido prestigio y otras de aparición puntual, divulgan y acercan al ciudadano la labor editorial del Instituto.

La edición electrónica y la progresiva utilización de Internet, se consolidan como soportes y medios preferentes para la difusión de contenidos. La distribución y venta de todas las publicaciones, se realiza también, sin olvidar los canales tradicionales, aprovechando las posibilidades interactivas que ofrece el ciberespacio.

sumario

1. Introducción
2. Recordatorio de la evolución histórica de la regulación de la responsabilidad patrimonial del personal al servicio de la Administración Local
3. La presunta obligatoriedad del ejercicio de la acción de regreso
4. Las particularidades de la acción de regreso contra el personal de las Entidades locales
5. La distinción entre responsabilidad de autoridades y de empleados de la entidades locales
6. Continuidad de las críticas sobre la regulación de la acción de regreso

La responsabilidad civil de las autoridades y empleados de las Administraciones locales: viabilidad de la acción de regreso

OLALLA FLORES FERNÁNDEZ
Antigua becaria del INAP y Licenciada en Derecho

1. Introducción

La legislación española hace años que contempla la posibilidad de que la Administración exija a las personas que se encuentran a su servicio el reembolso de las indemnizaciones por daños que de forma dolosa o gravemente negligente han ocasionado en el ejercicio de sus funciones. Esta reconocida acción de regreso ha sido habitual foco de atención doctrinal, hasta el punto de promover e inspirar modificaciones normativas tendentes al fomento de su virtualidad práctica.

Ante los escasos y eventuales supuestos en los que, todavía de forma incipiente, empezamos a tener constancia de la viabilidad de esta acción, los recientes ecos doctrinales reverberan replanteando la conveniencia de este mecanismo para reclamar la responsabilidad civil de autoridades y empleados públicos.

Siendo estas cuestiones predicables respecto del personal de cualquier nivel administrativo, centramos nuestra atención en la esfera administrativa local pues, a la postre, las bases de datos jurisprudenciales

RESUMEN : Aunque no es reciente la previsión de mecanismos para que las Administraciones recaben en vía de regreso el reembolso de indemnizaciones por responsabilidad administrativa, causadas por culpa de su personal, la persistente reticencia al ejercicio de esta acción, ha despertado el interés doctrinal en plantear fórmulas que suplan las deficiencias del sistema, o vías alternativas que auguren una mayor viabilidad en la exigencia de responsabilidad civil a los agentes públicos, por sus actuaciones dolosas o negligentes. La esfera administrativa local, donde esa reticencia ha sido ligeramente inferior, constituye nuestro principal centro de atención para evaluar este sistema de responsabilidad.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad civil, Acción de regreso, Administración local.

evidencian cómo esas puntuales muestras del ejercicio de esta acción de regreso suelen aparecer en el ámbito local. Precisamente, el mismo que presenció el pionero reconocimiento normativo de esta figura y en donde todavía se aprecian concretos matices distintivos en relación con la responsabilidad patrimonial de sus miembros.

2. Recordatorio de la evolución histórica de la regulación de la responsabilidad patrimonial del personal al servicio de la Administración Local

La primera vez que el legislador español reconoció la posibilidad de que la Administración ejerciera la acción de regreso por responsabilidad civil de las personas a su servicio fue, como acabamos de anunciar, restringido al nivel administrativo local, a través del artículo 410.1 del Texto Articulado de la Ley de

Régimen Local de 1950: “La Corporación Local **podrá instruir expediente para la declaración de responsabilidad civil de sus autoridades, funcionarios y dependientes que por culpa o negligencia graves hubieren causado daños y perjuicios a la propia Corporación o a terceros, si éstos hubiesen sido indemnizados por aquella**”.

Esta precursora regulación se extenderá al resto de niveles administrativos, si bien de forma sectorial, con la aprobación de la aún vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, que, a parte del mérito de introducir en nuestro sistema la garantista idea de responsabilidad objetiva de la Administración que posteriormente elevará a rango constitucional el artículo 106.2 de la Constitución Española de 1978, contribuye a reconocer la responsabilidad patrimonial, obviamente tan sólo del personal funcionario puesto que nos encontramos ante el ejercicio de una potestad administrativa, en su artículo 121: *“dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo”*.

Será en su desarrollo reglamentario donde se precisará que la responsabilidad del funcionario sólo se podrá reclamar *“cuando los daños sean producidos por dolo o culpa grave”*, conforme al artículo 135 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 1957 aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. Esa reclamación podía efectuarse de dos formas: o bien unilateralmente por la Administración que previamente ha indemnizado al particular lesionado mediante acción de regreso, o bien directamente por el particular lesionado.

En el primer supuesto, la acción de regreso se ejercitaba *“a través del Ministro o de los Organismos competentes en la Corporaciones locales o Entidades institucionales, que harán la declaración de su derecho y su valoración económica, previo expediente, en el que deberá darse audiencia a los interesados y aportarse cuentas pruebas conduzcan a la ponderación de la responsabilidad del funcionario”*. El segundo implica la asunción de que la acción de regreso no era siempre necesaria para exigir la responsabilidad patrimonial del funcionario culpable del daño, puesto que se habilitaba la acción directa del afectado contra el causante doloso o negligente. Este precepto, por lo tanto, otorgaba al lesionado por la actuación administrativa el derecho de opción de dirigirse sólo contra la Administración correspondiente o de forma solidaria contra la misma y el funcionario o autoridad causante del daño. El artículo 135.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa dispone: *“Los particulares lesionados podrán exigir la responsabilidad solidariamente de la Administración y de los funcionarios, regulándose*

esta última por la Ley de 5 de abril de 1904 y demás disposiciones aplicables”.

El carácter sectorial de la regulación de expropiación forzosa no logró paliar los matices distintivos que se podían apreciar respecto al régimen de responsabilidad de las distintas Administraciones territoriales. De hecho, la primera regulación general de la acción de regreso contra el personal de la Administración estatal, que se efectuará con una redacción prácticamente similar a la de la pionera normativa local, se hará esperar tres años más, a través del artículo 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, aprobada por Ley de 26 de julio de 1957. La consecuencias de esta distinción entre niveles administrativos, sin embargo, además de la necesidad de apelar a diferentes preceptos normativos –al artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa para exigir responsabilidad a municipios, provincias y Estado en materia de expropiación; a ese precepto de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado para exigir responsabilidad a su concreto personal; y a la citada normativa local para exigir responsabilidad a los entes locales–, se referían no tanto al plano sustantivo, que *“la Jurisprudencia contribuyó a difuminar”*, como al plano adjetivo o procesal –*vid.* MARTÍN REBOLLO, 1996–. Mientras para las reclamaciones en virtud de la Ley de Expropiación Forzosa se reconocía el principio de *“unidad jurisdiccional”*, esto es, todo proceso de responsabilidad era conocido por la jurisdicción contencioso-administrativa; para el resto de cuestiones de responsabilidad regía la *“dualidad jurisdiccional”*, puesto que era competencia de la jurisdicción contenciosa el conocer sobre procedimientos de responsabilidad por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, pero se reservaba a la jurisdicción civil el conocimiento de los procesos de responsabilidad contra la Administración generados en el marco de relaciones de derecho privado.

Éste era el panorama normativo presente en el momento en el que se inauguró el nuevo régimen constitucional con la aprobación de la Constitución Española de 1978. La norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico se inspira en la conceptualización de la responsabilidad administrativa previa –especialmente en las ideas introducidas por la Ley de Expropiación Forzosa– para la redacción de su artículo 106.2, propugnando la unificación del régimen general de responsabilidad administrativa para todos los niveles territoriales de Administración con este citado precepto –*vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1983, de 25 de octubre–, así como con el 149.1.18ª, por el que se le atribuye al Estado la competencia administrativa en materia de responsabilidad de *“todas”* las Administraciones.

Sin obviar que ya desde la Ley de Expropiación Forzosa se procuraba que los mismos principios garantizados inspiraran la regulación de la responsabilidad de todos los niveles administrativos, incluidos los entes locales, la constitucional demanda de unificación se alcanzará con los artículos 139 a 146 del Título X



Fachada del Ayuntamiento de Madrid. Foto: Equipo de Boletín de Función Pública

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común –en adelante, LRJ–, referente a la *“responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, de sus autoridades y demás personal a su servicio”*. A esta básica ley se remitirán, con este fin unificador, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local –en adelante, LBRL– y los artículos 223 y siguientes del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Tras la unificación en la LRJ, podemos sintetizar los presupuestos esenciales que caracterizan la responsabilidad de todas las Administraciones Públicas, incluidas las Corporaciones locales, en los tres siguientes: generalidad, objetividad y carácter directo.

Es un régimen de responsabilidad general porque abarca las lesiones causadas por toda la actividad administrativa, ya sea fáctica o jurídica, ya sea activa u omisiva. En este amplio sentido se ha interpretado el concepto de *“servicios públicos”* utilizado en la redacción del propio artículo 106.2 de la Constitución y que se reitera en el artículo 139 de la LRJ, al entenderlo genéricamente como cualquier actividad administrativa.

Por otro lado, es un sistema de responsabilidad objetiva, puesto que se puede exigir cuando los particulares sufran una *“lesión”* en *“cualquiera de sus bienes y derechos”*, que sea imputable a la Administración, independientemente de si es o no culpable. Para determinar esa imputabilidad es suficiente con que se aprecie una relación de causalidad entre esa lesión

–efecto– y la actuación administrativa –causa–. Dicha actuación administrativa debe comportar, por lo tanto, la producción de una *“lesión”*, entendida como daño antijurídico, esto es, un daño que el particular no tiene el deber jurídico de soportar, que sea efectivo o real, individualizado en una persona o grupo de personas y evaluable económicamente –incluyendo el daño moral–. No en vano, persigue la integral reparación de la lesión ocasionada mediante una indemnización, dineraria o en especie si resulta más adecuada, conforme a las reglas del artículo 141 de la LRJ.

Por último, es un sistema de responsabilidad directa de la propia Administración ya que, además de responder por los daños anónimos producidos dentro de la organización administrativa, es ella quien cubre la eventual acción dañosa de sus empleados de forma directa, no subsidiaria, a diferencia de la responsabilidad civil exigida en vía penal. En consecuencia, los particulares que han padecido una lesión como consecuencia de la actuación negligente del personal al servicio de la Administración sólo tienen la opción de dirigirse contra la correspondiente Administración, en el plazo de prescripción de un año –artículo 142.5 de la LRJ– y exclusivamente ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo. Este último presupuesto conlleva dos consecuencias que distinguen el régimen de responsabilidad instaurado por la LRJ del anterior y que ya se desprendían de la redacción originaria del artículo 145.2.1 de la LRJ, a saber: *“la Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados, podrá exigir de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedi-*

miento que reglamentariamente se establezca”.

Primero, se niega el derecho de opción que la legislación previa reconocía a quien hubiese sufrido una lesión como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos de acudir directamente contra el empleado o autoridad causante del daño; ahora sólo puede dirigirse contra la correspondiente Administración –frente a la tesis sostenida por algunos autores de que la posibilidad de elección seguía vigente, hasta que la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2006 (RJ 2006,889) se pronuncia en sentido contrario –*vid.* MIR PUIGPELAT, 2006–. Las declaradas pretensiones de esta nueva regulación instaurada por la LRJ no se ciñen sólo a garantizar la indemnización del particular perjudicado, gracias a que la Administración será la encargada de indemnizarle por haber sufrido un daño o perjuicio con independencia de si ha habido o no culpa, sino también a proteger a su personal de demandas por motivos espurios, para que sólo respondan personalmente en vía de regreso y en casos de dolo, culpa o negligencia grave –*vid.* MARTÍN REBOLLO, 2010–.

La segunda consecuencia supone que, a diferencia de la normativa anterior, desde la entrada en vigor de la LRJ rige el principio de “unidad jurisdiccional” en el orden contencioso-administrativo, previo agotamiento de la vía administrativa regulada en ese “procedimiento que reglamentariamente se establezca” –artículo 142 de la LRJ y Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas–.

3. La presunta obligatoriedad del ejercicio de la acción de regreso

El tenor literal del originario artículo 145.2.1 de la LRJ evidenciaba el carácter discrecional de la decisión administrativa de ejercitar la acción de regreso, no sólo por la utilización del volitivo “podrá”, sino también al subrayar en su segundo párrafo los condicionantes de esa potestad discrecional al atribuirle a la Administración la función de ponderar la presencia de responsabilidad culpable de su personal, utilizando los criterios legalmente especificados: “*el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso*”.

Fuertemente criticada ha sido esta regulación que deja a voluntad de la Administración el ejercicio de una acción frente a la que muestra habitual reticencia práctica. Su falta de uso, detectada doctrinalmente, fue calificada como “notoriamente insana” –*vid.* DOMENECH PASCUAL, 2008– por desviar la carga a los contribuyentes de las consecuencias patrimoniales negativas de las conductas gravemente irregulares del personal administrativo –*vid.* BARCELONA LLOP, 2000; BLASCO ESTEVE, 1993; GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, 1994– y generar, a su vez, una contraproducente sensación de inmunidad entre los agentes públicos, que perpetúa las condiciones que

dieron origen a la misma –*vid.* BARCELONA LLOP, 2000–. En defensa de la acción de regreso se ha llegado a sostener que su ejercicio cumple una finalidad preventiva y de control al conseguir incentivar “todo comportamiento atento y diligente de parte de los servidores de la Administración pública” que previene y evita daños –*vid.* VALLINA VELARDE, 1997– y, por otro lado, por habilitar el examen de la actuación del agente y de la unidad administrativa en el momento en el que se enjuicie su responsabilidad, puesto que permite a los Tribunales conocer el iter del razonamiento conductor de la actuación administrativa y controlarla de acuerdo con el artículo 106.1 de la Constitución –*vid.* DOMENECH PASCUAL, 2008–.

Las fuertes críticas doctrinales recibidas por las evasivas al regreso condujeron a la reforma de esta norma que se operó por la Ley 4/1999, de 13 de enero, consistente en la sustitución de la facultativa “*podrá exigir*” por la más impositiva expresión “*exigirá de oficio*”.

Esta modificación, sin embargo, no desvió el debate doctrinal posterior, que pasó a centrarse en la valoración del carácter imperativo de esta nueva redacción y la supuesta obligatoriedad de emprender la vía de regreso de acuerdo con el principio básico de legalidad al que se encuentra sometida por el artículo 103.1 de la Constitución –*vid.* BARCELONA LLOP, 2000; LEGUINA VILLA, 1993; MARTÍN REBOLLO, 1996–. No obstante, la pervivencia en los mismos términos del segundo párrafo del artículo 145.2 de la LRJ, que encomienda a la Administración la detección de la culpabilidad de sus agentes y su ponderación con los criterios establecidos, manifiesta la persistencia de un claro ámbito discrecional que hizo presagiar la continuidad del escaso uso de esta acción.

No en vano, la “culpabilidad” –por dolo, culpa o negligencia grave– es un requisito fundamental para ejercitar la acción, por lo que su diagnóstico previo y adecuadamente motivado, conforme al artículo 54.1 de la LRJ, corresponde a la propia Administración. Además, este requisito de culpabilidad se configura de forma más estricta que el generalmente establecido para los empleados en el mundo privado, ya que los públicos sólo responden de los daños causados por dolo o culpa grave, no basta la mera falta de diligencia –*vid.* DOMENECH PASCUAL, 2008–, y porque la indemnización que puede exigírseles debe ser proporcional a su responsabilidad, por lo que puede ser inferior a los daños ocasionados –*vid.* MARTÍN REBOLLO, 1996–.

De hecho, la práctica demuestra que, aun en el supuesto de que la acción de regreso fuera obligatoria, esta obligatoriedad es relativa, puesto que si la Administración no quiere ejercitar esa acción va a ser difícil encontrar un legitimado que pueda imponérselo en vía judicial –*vid.* MARTÍN REBOLLO, 1996, 2000 y 2003–.

4. Las particularidades de la acción de regreso contra el personal de las Entidades locales

La pretendida obligatoriedad del regreso introducida por esta reforma legislativa de 1999 choca con el mantenimiento de la expresión volitiva “podrá” en el artículo 78.3 de la LBRL, de aplicación a los cargos electos locales. Para los empleados locales habría que acudir, sin embargo, a los artículos 60 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local y 225 de su ya citado desarrollo reglamentario, que también utiliza la misma expresión potestativa –vid. FERNÁNDEZ ROMERO, 2006; MARTÍN REBOLLO, 2005–.

Esta posible contradicción normativa puede solventarse de dos formas diferentes: a) Podríamos argumentar que la acción de regreso es obligatoria también en el ámbito local alegando que la LRJ unifica el régimen de responsabilidad de “todas” las Administraciones Públicas, lo que nos puede conducir a la conclusión de que estos preceptos de la LBRL y de su reglamento han sido derogados en este punto y que, por lo tanto, las entidades locales también están obligadas a ejercitar la acción de regreso contra su personal –vid. ALONSO MAS, 2003–. Argumento al que coadyuva el hecho de que la LRJ es posterior en el tiempo a la LBRL y superior jerárquica del citado reglamento. b) O, por el contrario, se puede defender que el legislador quiere mantener el carácter potestativo de la acción de regreso en el ámbito de la Administración Local, como excepción a la regla general de responsabilidad de “todas” las Administraciones Públicas contenida en el artículo 145.2 de la LRJ.

En principio nos podríamos decantar por la primera postura, porque no existen motivos justificados para defender una diferencia en el ejercicio de la acción de regreso por los entes locales y porque, además, tanto el artículo 68.1 de la LBRL, como el citado artículo 60 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, parecen encuadrarse mejor en esta teoría de la obligatoriedad. El primero porque con carácter general dispone que las entidades locales están “obligadas” a ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos y el segundo porque precisa que las autoridades y funcionarios “estarán obligados a indemnizar a la Corporación local los daños y perjuicios” ocasionados.

De todas formas, el único motivo que nos podría haber llevado a defender la segunda teoría es que el borrador del fracasado anteproyecto de una nueva ley de bases de régimen local, para el cual se redactó en 2005 un Libro Blanco, en su artículo 62.2 c), repetía la redacción del artículo 78.3 de la aún vigente LBRL donde literalmente decía que las Corporaciones Locales “podrán” ejercitar la acción de regreso. Si hubiese llegado a entrar en vigor, la única interpretación válida sería considerar a este artículo como una excepción a la normativa general de la LRJ puesto que, además de referirse exclusivamente a las Corporaciones locales, es posterior en el tiempo.

5. La distinción entre responsabilidad de autoridades y de empleados de las entidades locales

A diferencia de lo establecido en la LRJ, que en su artículo 145.2 hace conjunta mención a autoridades y empleados de las Administraciones Públicas, la normativa local regula en preceptos diferentes la responsabilidad patrimonial de sus miembros, por un lado, y la de su personal administrativo, por el otro. Lejos de comportar una mera cuestión formal sobre la necesidad de alegar con fundamento en preceptos legales distintos, implica ciertas consecuencias de carácter sustantivo y alguna de especial relevancia práctica.

Respecto a las autoridades, esto es, los miembros de las Corporaciones locales –alcalde, concejales, miembros de las Diputaciones provinciales, de los Cabildos y Consejos insulares–, el artículo 78 de la LBRL declara que están sujetos a responsabilidad civil por los actos u omisiones realizados en el ejercicio de su cargo y precisa, además, que esa responsabilidad se depurará ante los Tribunales competentes conforme a las reglas generales y por el procedimiento ordinario. Esta declaración parece a primera vista innecesaria si no fuera porque manifiesta que los cargos electos locales –a diferencia de los cargos de diputado, senador, o miembro de una asamblea legislativa autonómica– carecen de los privilegios de inmunidad e inviolabilidad y tampoco poseen un fuero especial para su enjuiciamiento –vid. FLORES FERNÁNDEZ, 2009–.

Además, este mismo artículo en su apartado tercero, señala que son las propias Corporaciones locales las que “pueden” activar ese procedimiento cuando, por dolo o culpa grave, sus miembros hayan causado perjuicios a la Corporación o a terceros que previamente fueron indemnizados por ella. Por consiguiente, el artículo 78.3 de la LBRL guarda en principio conexión con el sistema por el que opta la vigente LRJ por el que sólo se puede acudir frente a ellos en vía de regreso, a pesar de mantener la expresión volitiva a la que ya hemos hecho referencia.

Por su parte, el resto de autoridades y los empleados de las Corporaciones, con independencia de su sujeción a régimen funcional o laboral, son responsables civilmente en vía de regreso en virtud de lo establecido en el artículo 60 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local y del artículo 225 del ya citado reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

En principio lo preceptuado en ambas normativas es similar, aunque, como habíamos matizado, pueden efectuarse puntuales precisiones en relación con la determinación de existencia de “culpabilidad” que en la práctica suelen comportar la exoneración de responsabilidad de los miembros de las Corporaciones locales, curiosamente los protagonistas de la mayoría de supuestos de hecho que llegan a conocimiento de los Tribunales, con la salvedad de la responsabilidad del personal sanitario y judicial sujetos a un régimen especial –los resultados obtenidos en las bases de

La legislación española hace años que contempla la posibilidad de que la Administración exija a las personas que se encuentran a su servicio el reembolso de las indemnizaciones por daños que de forma dolosa o gravemente negligente han ocasionado en el ejercicio de sus funciones [...] La práctica demuestra que [...] si la Administración no quiere ejercitar esa acción [de regreso] va a ser difícil encontrar un legitimado que pueda imponérselo en vía judicial

datos jurisprudenciales son los siguientes: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 25 de julio de 2005 (JUR 2005,263700), declara la falta de culpabilidad de un alcalde y dos concejales; Sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora de 7 de mayo de 1999 (AC 1999,6074), enjuicia a un ex-alcalde, lo exonera por falta de competencia del orden jurisdiccional civil; Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Melilla de 23 de febrero de 2010 (nº 99, 2010) contra un consejero de la Ciudad Autónoma, lo exonera por falta de culpabilidad—.

En primer lugar, el hecho de que la acción de regreso sólo se pueda ejercitar contra quienes sean “culpables” libra de responsabilidad a los miembros de la Corporación local que no hayan votado favorablemente en los órganos colegiados para la aprobación de un acuerdo lesivo —artículos 78.2 LBRL y 27.4 LRJ—. Es importante tener esto en cuenta porque los concejales y diputados provinciales no son titulares de competencias propias, aunque pueden ejercer competencias delegadas por el alcalde o presidente, sino que por lo general sólo son miembros de un órgano administrativo colegiado, lo que conlleva que la forma habitual por la que su actuación puede ocasionar daños a los particulares es a través de los acuerdos aprobados en ese órgano.

En segundo, en relación con ese requisito subjetivo de “culpabilidad” para ejercitar la acción de regreso frente a los cargos electos locales, la escasa Jurisprudencia de que disponemos concuerda en que no se les puede exigir que sean conocedores de la legalidad —por este motivo son exonerados de responsabilidad en los casos resueltos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 25 de julio de 2005 (JUR 2005,263700) y la Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Melilla de 23 de febrero de 2010 (nº 99, 2010)—, a diferencia de los funcionarios y laborales locales —el único caso encontrado en las bases jurisprudenciales es más exigente con los funcionarios que con los cargos electos: la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 1989 (RJ 1989,387) reconoce la responsabilidad civil de un funcionario de una Diputación provincial por negligencia grave, al prescindir del procedimiento de libramiento o intervención legalmen-

te establecido para extender certificaciones—, por lo que si actúan ilegalmente sin que ningún funcionario les advierta de tal ilegalidad no se les puede considerar “culpables” y, consecuentemente, quedarían exonerados del regreso. Paradójica conclusión jurisprudencial que va en contra de una máxima jurídica tradicional: “la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento” —artículo 6.1 del Código Civil—.

Otra diferencia que ha sido apuntada doctrinalmente, reside en la localización de la procedencia del control sobre la actuación de las autoridades. Mientras los empleados locales están sometidos a la jefatura del alcalde o presidente de la Corporación, esto es, sujetos a poderes disciplinarios, de control, dirección y vigilancia; los miembros de las Corporaciones están sujetos a otra modalidad de control, el control político frente a control jerárquico —vid. DOMENECH PASCUAL, 2008—. Son los ciudadanos los que pueden vigilar la conducta de sus representantes, no sólo a través del “castigo” en las urnas, sino también mediante el ejercicio de las fórmulas participativas establecidas legalmente. Entre las que podemos destacar la posibilidad de que se pueda requerir a la Administración para que ejercite la acción de regreso mediante la acción vecinal reconocida en el artículo 68 apartados 2, 3 y 4 de la LBRL —vid. BLANQUER CRIADO, 2007—.

Consecuencia de la anterior, podemos localizar otra distinción entre la acción de regreso contra miembros o empleados locales en el reparto competencial entre los órganos administrativos locales. La acción de regreso contra empleados locales es competencia del alcalde o presidente de la Corporación, de acuerdo con los artículos 21.1 h) y k) y 34.1 h) e i), por ser el que ejerce la jefatura del personal. Por el contrario, de los artículos 22.2. j) y 33.2. i) de la LBRL se infiere que la competencia para que la Administración local ejerza la acción de regreso contra miembros de la Corporación, incluido el alcalde o presidente, corresponde al Pleno. En el supuesto de que el Pleno hubiera acordado no ejercerla, estarán legitimados para impugnar ese acuerdo plenario los miembros de la Corporación que hubieran votado en contra —artículo 63.1.b) de la LBRL—.

Salvo estas cuestiones, la regulación de la acción de regreso para autoridades y empleados sigue guardan-

[La responsabilidad de las Administraciones Públicas] es un sistema de responsabilidad objetiva, puesto que se puede exigir cuando los particulares sufran una “lesión” en “cualquiera de sus bienes y derechos”, que sea imputable a la Administración, independientemente de si es o no culpable

do grandes similitudes, procedentes de la regulación general de la LRJ. En ambos supuestos, la exigencia de esta responsabilidad es independiente de la responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito, que se pueda exigir en vía penal, y de la apertura o no de un expediente disciplinario.

Asimismo, en todos los casos, la reclamación de las pertinentes indemnizaciones se llevará a cabo conforme al procedimiento administrativo regulado por el artículo 21 del RD 429/1993 de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Tiene como finalidad determinar si ha existido dolo, culpa o negligencia de acuerdo con los criterios antes señalados y en él el afectado podrá discutir tanto los presupuestos de hecho como la cuantía de la responsabilidad. Además, podrá recurrir la resolución declaratoria de responsabilidad en vía contenciosa, porque agota la vía administrativa – artículo 145.4 de la LRJ–.

6. Continuidad de las críticas sobre la regulación de la acción de regreso

A pesar de la reforma del artículo 145.2 de la LRJ y la tendencia doctrinal a afirmar la obligatoriedad de la acción de regreso, está claro que persiste la reticencia práctica a hacer uso de la misma. Así lo demuestra la escasez de ejemplos jurisprudenciales, a pesar de que, como hemos apuntado, los pocos existentes se encuentran curiosamente relacionados con el ámbito local.

Varias razones se han señalado doctrinalmente para justificar la ausencia de ejercicio de esta acción de regreso de responsabilidad patrimonial: desde las resistencias corporativas o las presiones sindicales; pasando por su coste político; la ausencia de interés o perjuicio propio de quienes tienen la competencia de ejercerla; hasta la misma causa de falta de ejercicio en el mundo privado, donde los empresarios no demandan por vía de regreso a sus empleados porque “las acciones de responsabilidad civil son muy caras de gestionar y la relación laboral no soportaría un pleito”, prefiriendo acudir a otras figuras como la del despido –vid. DOMENECH PASCUAL, 2008–.

Algún autor ha llegado a plantearse la viabilidad de esta figura, remarcando su innecesaria presencia, y

aportando nuevas ideas para exigir la responsabilidad patrimonial del personal administrativo. Es contrario a su mantenimiento alegando, no sólo su inocuidad justificada en la persistente falta de ejercicio, sino también el peligro de su eventual utilización, que podría conducir a discriminaciones, abusos, arbitrariedades y actuaciones desviadas. Frente a esta regulación propone la concertación de seguros por la Administración para los empleados, a modo de los ya existentes en el mundo sanitario, dejando el supuesto factor de prevención de la producción de daños que la doctrina ha atribuido a la acción de regreso en el ejercicio de la potestad disciplinaria –vid. DOMENECH PASCUAL, 2008–. De hecho, la mayor parte de las acciones gravemente culposas que permitirían el ejercicio de la acción de regreso constituyen también infracciones disciplinarias.



Foto: ©tunguska

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA:

ALONSO MAS, M. J. (2003), "Artículo 78", en la ob. col. Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local, Civitas.

BARCELONA LLOP, J. (2000), "La acción de regreso en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 105.

BLANQUER CRIADO, D. V.(2007), en "Comentario al artículo 78", en ob. col. Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, (REBOLLO PUIG dir.), Tomo II, Tirant lo Blanch.

BLASCO ESTEVE, A (1993), "La responsabilidad patrimonial de la Administración", en la ob. col. Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, Carperi.

DOMÉNECH PASCUAL, G. (2008), "Por qué la Administración nunca ejerce la acción de regreso contra el personal a su servicio", inDret, 2/2008

FERNÁNDEZ ROMERO, A. M. (2006), "La responsabilidad de las autoridades y funcionarios de Administración local en los asuntos públicos", Revista de Estudios Locales, número 90.

FLORES FERNÁNDEZ, O. (2009), El Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales. Libertad individual y compromiso de grupo, Bayer Hnos.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1994), Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Civitas.

LEGUINA VILLA, J. (1993), "La responsabilidad patrimonial de la Administración, de sus autoridades y del personal a su servicio", en LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN, La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Madrid.

MARTÍN REBOLLO, L. (1996), La Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, Madrid.

- (2000), "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: un balance y tres reflexiones", RAP, nº 150.
- (2003), "La responsabilidad patrimonial de la Administración Local", en la ob. col. Tratado de Derecho Municipal, Civitas.
- (2005), La responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales, Iustel.
- (2010), Leyes Administrativas, Thomson Aranzadi, 16ª edición.

MIR PUIGPELAT, O. (2006), "Sin opción", inDret, 3/2006.

VALLINA VELARDE, J. L. de la (1997), "Responsabilidad patrimonial de autoridades y funcionarios", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 274-275,



Patio del INAP

1. Una nueva Administración pública para una nueva sociedad
2. La Innovación Pública en el Gobierno Vasco
3. La formulación estratégica del PIP
4. La línea estratégica de innovación y gestión del conocimiento
5. El proyecto de Comunidades de práctica y Equipos de innovación
6. Aspectos metodológicos
7. Factores clave
8. Valoración inicial del proyecto
9. A modo de epílogo

Comunidades de práctica para la innovación pública

IÑAKI ORTIZ SÁNCHEZ

Director de Innovación y Administración Electrónica del Gobierno Vasco

1. Una nueva Administración pública para una nueva sociedad

Dice Zygmunt Bauman que “vivimos tiempos líquidos”. Todo cambia, nada es previsible. Las sociedades actuales son complejas, plantean problemas que desbordan la capacidad de reacción de nuestras administraciones públicas webianas.

Las administraciones públicas de nuestro entorno son aún demasiado rígidas y están sujetas a excesivos controles formales, que ahogan la iniciativa personal. Sin embargo, las modernas organizaciones del conocimiento requieren una organización basada en las personas, caracterizadas por generar entornos de confianza que promuevan la autonomía personal y la de los equipos de trabajo. Son organizaciones en red, en las que la información y el conocimiento fluyen.

Las administraciones públicas deben evolucionar pues hacia un modelo organizacional que facilite y promueva que el conocimiento se genere, se comparta y se despliegue, si quieren afrontar con éxito los retos que le plantean las actuales sociedades complejas.

En los últimos años, la implantación de las TICs ha sido un poderoso motor de innovación y modernización, que

RESUMEN DEL ARTÍCULO: El Gobierno Vasco, en el marco del Plan de Innovación Pública (PIP) 2011-2013, ha puesto en marcha un proyecto de Comunidades de práctica y Equipos de innovación para mejorar el funcionamiento de la Administración pública mediante el trabajo colaborativo de los profesionales públicos. Este proyecto pretende generar entornos de confianza y autonomía en los que el conocimiento se genere, se comparta y se despliegue, a fin de avanzar hacia un modelo organizativo capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades y demandas diversas, complejas y cambiantes que las sociedades actuales plantean a nuestras administraciones públicas.

Las Comunidades de práctica y los Equipos de innovación quieren ser un humilde primer paso hacia esa organización colaborativa en la que los profesionales públicos recuperen el sentido de su trabajo y se sientan orgullosos de trabajar por el bienestar de la sociedad.

PALABRAS CLAVE: comunidad de práctica, colaboración, conocimiento, innovación.

no ha podido desplegar todo su potencial porque no se ha visto acompañada de los cambios organizativos necesarios. Por eso, en el contexto de la sociedad red, se precisan innovaciones más radicales, que pasan por la aplicación en la Administración pública de los principios del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración.

El reto es avanzar hacia una Administración abierta a la ciudadanía, que facilite el trabajo colaborativo interno y que colabore, también, con otras administraciones públicas y otros agentes económicos y sociales.

Si la Administración pública tiene que evolucionar hacia un modelo de organización del conocimiento, de acuerdo con los tiempos que vivimos, será necesario generar los contextos organizativos que lo faciliten.



Interior de la sede del Gobierno vasco en Vitoria

2. La Innovación Pública en el Gobierno Vasco

El Gobierno Vasco, en la legislatura actual, ha articulado en torno al **Plan de Innovación Pública (PIP) 2011-2013** diversos proyectos e iniciativas que tienen por objeto impulsar un **proceso de cambio organizativo** para avanzar hacia una Administración pública que esté a la altura de nuestro tiempo.

Los **retos prioritarios de este Plan de Innovación Pública** son, de forma resumida, los siguientes:

- Poner a disposición de la ciudadanía y las empresas los **servicios públicos electrónicos**, de forma que puedan realizar todas sus gestiones y trámites administrativos a través Internet.
- Promover la **inclusión digital** de la ciudadanía, de forma que todas las personas puedan acceder con equidad a los servicios públicos electrónicos.
- Promover el **cambio organizativo**, avanzando hacia una organización más colaborativa y un funcionamiento en red.

- Impulsar en la Administración los principios del **Gobierno Abierto**: transparencia, participación y colaboración.
- Avanzar hacia una **Administración innovadora**, que mejore permanentemente la calidad de los servicios y que evalúe sistemáticamente las políticas públicas.
- Disponer de unos **sistemas de información, servicios tecnológicos y de telecomunicaciones** modernos y eficientes.

Una **premisa de partida** ha sido que **el Plan se debía basar en las personas y en su conocimiento**, como principal garantía del éxito de cualquier proyecto de cambio organizativo. Se trataba de construir sobre el capital humano existente en la organización, porque no partimos de cero, sino que la organización del Gobierno Vasco cuenta con unos profesionales públicos capaces y comprometidos con el servicio público. Es decir, **las personas y su conocimiento son pues el principal activo del PIP**.

Por eso, la elaboración del PIP se ha efectuado mediante **15 grupos temáticos de trabajo**, en los que han participado profesionales de todos los Departamentos del Gobierno

Vasco y de otras administraciones, representantes de las organizaciones empresariales y sindicales, expertos de la Universidad y de Fundaciones como Euskalit (Fundación para la Excelencia en la Gestión) e Innobasque (Fundación para la Innovación) y, en general, un buen número de personas expertas que han aportado la **diversidad de conocimientos, experiencias y puntos de vista** necesarios para elaborar un buen Plan de Innovación Pública.

Por eso, también, **el PIP ha estado muy presente en Internet y en las redes sociales**, porque hemos querido llegar a todas las personas que pudieran y quisieran aportar su grano de arena en la elaboración y, después, en la ejecución de este Plan.

Tal vez esa sea la principal novedad de este Plan, su **vocación decidida de convertirse en un proyecto compartido**, el proyecto de todas las personas que queremos construir la Administración pública que Euskadi necesita.



3. La formulación estratégica del PIP

La **Misión** del PIP es:

“Construir una Administración innovadora y abierta que ofrezca a la sociedad servicios de calidad, eficientes, eficaces y seguros, en colaboración con su entorno y con la participación activa de la ciudadanía, contando con las personas como protagonistas del cambio, y todo ello basado en los nuevos valores de gobernanza: apertura, orientación a resultados, transparencia e innovación”

Y su **Visión** es:

“Una administración vasca como un espacio de relación entre una ciudadanía corresponsable y unos profesionales del servicio público orgullosos de trabajar para el bienestar de la sociedad”.

Los **ejes estratégicos** del PIP son los siguientes:

- Eje 1: **Administración electrónica**

El objetivo de este eje es **potenciar la oferta y la**

demanda de servicios electrónicos. Para ello, la puesta en marcha de los servicios electrónicos irá acompañada de un gran esfuerzo en materia de **formación y comunicación**.

- Eje 2: **Administración abierta**

El objetivo de este eje es desplegar la **estrategia de Gobierno Abierto** en el conjunto de la Administración vasca. Para ello se pretende la evolución del modelo de presencia en Internet, la mejora de la atención ciudadana, el aumento de la transparencia y la participación y el impulso de la colaboración interadministrativa.

- Eje 3: **Administración innovadora**

El objetivo de este eje es **mejorar la calidad de las políticas y de los servicios públicos**, así como aumentar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Para ello, en este eje se incluyen iniciativas de innovación y gestión del conocimiento, a través del trabajo colaborativo y el aprendizaje compartido, el desarrollo de un marco de excelencia que promueva la implantación de buenas prácticas de gestión, la adecuación de la organización y los puestos de trabajo a las necesidades de la Administración electrónica y las nuevas formas de funcionamiento, y el impulso de la evaluación de las políticas públicas, integrando la evaluación con la planificación estratégica y presupuestaria.

- Eje 4: **Innovación tecnológica**

El objetivo de este eje es la **modernización de los sistemas de información corporativos y de las infraestructuras tecnológicas** para poder ofrecer un servicio mejor y más eficiente. Se incluye también en este eje el análisis del actual modelo de gestión de las TIC, con una visión global y estratégica, que permita mejorar su eficacia y eficiencia en todo el conjunto del Gobierno Vasco.

Estos cuatro ejes se despliegan en 14 líneas estratégicas, una de las cuales es la de *“Innovación y Gestión del Conocimiento”*, en la que se enmarca el proyecto de Comunidades de práctica, que es objeto de este artículo.

4. La línea estratégica de innovación y gestión del conocimiento

Esta línea del PIP se enmarca en el eje estratégico de *“Administración Innovadora”*:

“En esta línea específica de innovación es una prioridad avanzar en la transformación de la Administración, y mejorar e innovar en los servicios públicos y en la gestión interna, a través del trabajo colaborativo y el aprendizaje compartido. Para ello se estructuran iniciativas alrededor de herramientas y modelos que se han considerado claves para diseminar la innovación en la Administración, tales como las comunidades de prácticas, los equipos de innovación y las redes

Una Comunidad de práctica es un grupo de personas que comparten una preocupación, un conjunto de problemas o un interés común acerca de un tema, y que pretenden profundizar en su conocimiento sobre esta área a través de una interacción continuada, el enriquecimiento mutuo y el intercambio de experiencias

profesionales”.

En esta línea estratégica se incluyen los **tres proyectos** siguientes:

- Creación de un **entorno colaborativo profesional** dentro del Gobierno Vasco

Entorno colaborativo profesional en el que los profesionales de la Administración puedan compartir conocimientos y establecer relaciones que permitan la colaboración en red para la puesta en práctica y realización de proyectos.

- Creación de **Comunidades de práctica (CoP)**

Impulsar la creación de Comunidades de práctica para mejorar e innovar en los servicios públicos y en la gestión interna de la administración, a través del trabajo colaborativo y el aprendizaje compartido.

- Creación de **Equipos de innovación (EqI)**

Impulsar la creación de Equipos de innovación para desarrollar soluciones innovadoras a problemas concretos.

En los siguientes apartados se describen los proyectos de Comunidades de práctica y Equipos de innovación.

5. El proyecto de Comunidades de práctica y Equipos de innovación

Este proyecto se ha puesto en marcha, pues, en el ámbito del Plan de Innovación Pública (PIP) del Gobierno Vasco, con el propósito de promover el aprendizaje compartido y el trabajo colaborativo, y avanzar hacia una organización en red.

Los **objetivos operativos** del proyecto son los siguientes:

- Experimentar con **metodologías de trabajo en equipo**, aplicado al caso concreto de las Comunidades de práctica y los Equipos de innovación, para “aprender haciendo”.

- Generar metodologías útiles para las Comunidades y los Equipos construyéndolas a medida que se avanza en el proyecto. Más en concreto, elaborar los **soportes prácticos** que la metodología necesita: la **caja de herramientas** que quedará a disposición de futuras Comunidades y Equipos.
- Definir las **funcionalidades que deben satisfacer los soportes tecnológicos** y proponer soluciones concretas en este ámbito, que podrán ser “ad hoc” o bien utilizar algunas ya existentes en el mercado.
- Contribuir a la **resolución de los problemas** que se aborden a través de los Equipos de innovación y a la **mejora de las prácticas profesionales** de las Comunidades.
- Extender una **cultura de trabajo colaborativo** entre quienes participen en las Comunidades y los Equipos.
- **Contribuir al desarrollo del Plan de Innovación Pública** aportando sugerencias útiles tanto en el marco de este proyecto como en aspectos más generales.
- Facilitar la **reutilización de conocimiento** debido a la implantación de sistemas que permitan su almacenamiento y flujo adecuado.

¿Cómo definimos las Comunidades de práctica y los Equipos de innovación?

Una **Comunidad de práctica** es un grupo de personas que comparten una preocupación, un conjunto de problemas o un interés común acerca de un tema, y que pretenden profundizar en su conocimiento sobre esta área a través de una interacción continuada, el enriquecimiento mutuo y el intercambio de experiencias.

Un **Equipo de innovación** es un grupo de personas que abordan un problema de cierta complejidad para resolverlo mediante el análisis de datos, la búsqueda de causas y la puesta en práctica de soluciones que ataquen directamente esas causas. Es parte de la mejora continua.

¿En qué se diferencian las Comunidades de práctica de los

Equipos de innovación?

Las Comunidades de práctica abordan **problemáticas comunes a un grupo relativamente homogéneo de profesionales** (aunque pueden incorporar a otras personas con las que se mantienen relaciones intensas dentro de la cadena de valor) y pretenden mantenerse en el tiempo por períodos largos. Mientras, los Equipos de innovación buscan la **solución concreta de problemas** para la introducción de prácticas innovadoras que hagan mejorar la situación actual. Normalmente **se deshacen al conseguir su objetivo**, aunque pueden buscar otras innovaciones, según su grado de ambición.

¿Qué Comunidades de práctica se han creado?

En este primer año de vida del proyecto se han puesto en marcha las cuatro Comunidades de práctica siguientes:

- **Técnicas de igualdad**, cuya misión es que se tengan en cuenta y se lleven a cabo, en todas las áreas de actuación de la Administración vasca, las políticas de igualdad entre hombres y mujeres.
- **Técnicos documentalistas y archiveros**, un colectivo profesional cuyo trabajo se ve directamente afectado por la incorporación de las nuevas tecnologías en los procedimientos administrativos.
- **Técnicos de Sanidad**, que comparten el objetivo de que todas las políticas de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco tengan en cuenta el impacto en la salud de las personas.
- **Gestores de contenidos web**, que son las personas que editan páginas web en los departamentos, y se trata de un colectivo profesional heterogéneo que puede compartir y resolver de forma colaborativa sus problemas a través de la comunidad de práctica.

¿Y qué Equipos de innovación se han puesto en marcha?

Hasta la fecha se han puesto en marcha los tres Equipos de innovación siguientes:

- **Alternativas a la firma electrónica reconocida**. El reto que se le ha planteado a este equipo es identificar distintos escenarios de uso en los que sería posible hacer los trámites electrónicos mediante sistemas de identificación y firma más sencillos de utilizar para la ciudadanía. En este equipo han participado gestores de servicios, técnicos informáticos que desarrollan servicios electrónicos, expertos en firma electrónica, profesionales de perfil jurídico...
- **Buenas prácticas de gestión medioambiental** que pueden desarrollarse desde cada puesto de trabajo en temas tales como ahorro de papel y tóner (por ejemplo, imprimiendo por las dos caras), ahorro de energía, iluminación, calefacción,... Este equipo cuenta con la participación de personas expertas del Departamento de Medio ambiente y de la Sociedad Pública de Gestión

Medio Ambiental (IHOBE), representantes de los departamentos que gestionan los recursos generales y personas voluntarias comprometidas y motivadas con la sostenibilidad medioambiental.

- **Generación de empleo para personas discapacitadas** en la Administración pública, identificando tanto procedimientos de incorporación como tareas que puedan realizar las personas con discapacidades psíquicas, como medio de integración laboral y social. En este equipo participan personas externas a la Administración que provienen de Asociaciones que trabajan en el ámbito de las discapacidades, junto con profesionales de la Administración expertos en Función Pública, Contratación Administrativa y Asuntos Sociales.



¿Cómo se han seleccionado las Comunidades de práctica?

Inicialmente, el equipo de proyecto llevó a cabo una primera reflexión sobre

qué colectivos serían más adecuados para constituirse en Comunidades de práctica. Para ello, se tuvieron en cuenta, qué problemáticas había que resolver que la estructura formal no cubría totalmente o no trataba con la eficacia deseada. También se trabajó para identificar grupos ya existentes a fin de aprovechar sus dinámicas, proporcionarles soporte metodológico e integrarlos en el programa.

A partir de esta primera reflexión, se efectuó una presentación del proyecto en la que se solicitaron propuestas a las personas asistentes y al conjunto de la organización.

Para una mayor facilidad a la hora de seleccionar las Comunidades y Equipos de innovación, entre las numerosas propuestas presentadas, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- **Criterio institucional:** En este apartado se valoraron cuestiones como las prioridades de la organización, la alineación de la Comunidad/Equipo con los objetivos del PIP o el soporte de los cargos directivos correspondientes a la Comunidad/Equipo.
- **Criterio personas:** En este apartado se valoraron cuestiones como la actitud positiva de las personas para integrar la Comunidad/Equipo, la demanda explícita de un colectivo para ser Comunidad/Equipo, el sentimiento de comunidad previo al inicio del proceso o la participación de la ciudadanía.
- **Criterios de proceso:** En este apartado se valoraron cuestiones como la facilidad de éxito o la disponibilidad garantizada de las personas que forman parte de la Comunidad/Equipo.



- Criterios de resultado: En este apartado se valoraron cuestiones como la necesidad/utilidad de la Comunidad/Equipo, la visibilidad o el impacto de la Comunidad/Equipo o la capacidad transformadora que pueda tener la Comunidad o el Equipo

El resultado fue mixto: tres de las cuatro Comunidades figuraban entre las propuestas por el equipo de proyecto y la cuarta se constituyó por iniciativa de las personas interesadas en participar en ella.

Seguramente, en el futuro las Comunidades de práctica se formarán también mediante estos dos procedimientos, es decir, en unos casos habrá personas que se postulan para crear la Comunidad y en otros será la propia organización la que propondrá la constitución a los colectivos que considere de interés.

Lo que sí tenemos claro es que la participación en las Comunidades debe ser voluntaria, al menos hasta que el proyecto alcance el grado de extensión y consolidación suficiente para poder implantarlo en todos los colectivos profesionales y en todas las áreas de actuación.

6. Aspectos metodológicos

Podemos clasificar los aspectos metodológicos de este proyecto en los tres niveles siguientes:

1. metaCoP:

Nivel de “gestión” de las Comunidades de práctica y Equipos de innovación en su globalidad. Muestra cómo incorporar esta herramienta de gestión dentro de la organización

existente. Debe detallar cómo gestionar el proyecto global: quiénes, mediante qué soportes, con qué indicadores...

El órgano que lidera el proyecto, en este caso la Dirección de Innovación y Administración Electrónica, tiene tres tiempos de intervención:

1.1. Diseño del Programa

Para diseñar, poner en marcha, impulsar y evaluar este tipo de dinámicas es preciso constituir un **equipo de gestión del proyecto**. En este nivel de metaCoP es muy importante que quienes lo conforman tengan ascendente sobre el conjunto de la organización. Esto es así por cuanto habrá que desarrollar muchas actividades “entre líneas” de la organización formal y se requerirá mucha mano izquierda para explicar primero y convencer después a las personas responsables de las diferentes áreas y departamentos para que avalen el programa. No solo se necesita impulso desde el equipo de gestión del proyecto sino también en el resto de la organización. En general, suelen ser programas cuyos beneficios se perciben mejor en el medio-largo plazo. De ahí la **importancia de perseverar** y de disponer, por tanto, de apoyo de la estructura formal.

1.2. Soporte a los Grupos

El equipo de gestión del proyecto, una vez los grupos están en marcha, se encarga de darles **todo el soporte que necesitan** para su correcto funcionamiento y para que los trabajos que realicen estén alineados con los objetivos macros del programa donde se integran estas Comunidades y Equipos.

Este soporte a los grupos se materializa en las siguientes funciones:

- **Acompañar** a las Comunidades y Equipos de innovación con el fin de facilitar un ágil trabajo en equipo que haga más probable la consecución de los objetivos propuestos y la satisfacción personal de quienes participan. Por ejemplo: proponer técnicas y metodologías, fomentar la participación de todos los miembros del grupo, recoger buenas prácticas, etc.
- **Formación continua:** trabajar técnicas que ayuden en el devenir de las Comunidades y Equipos. Alfabetización digital, dinámicas de grupo, metodologías colaborativas, participación en foros de expertos, en definitiva promover el desarrollo profesional de los miembros de las Comunidades.
- **Reportar información** a las Comunidades y Equipos sobre la visión general del proyecto. Las personas que participen en las comunidades y Equipos necesitan **visión global del sistema de Cops/ Eql** y de la propia organización dónde se integran.

1.3. Evaluación

Se deben establecer procesos para conectar el resultado del trabajo de los grupos, a la institución y sus protocolos "oficiales". Para ello se proponen:

- **Evaluaciones periódicas.** Con una cadencia que se decidirá en cada Institución/Organización y Comunidad, estas deben "detenerse" y analizar su situación. Evaluar su actividad y la consecución de sus objetivos. Esta evaluación sirve a los miembros del grupo como refuerzo de las buenas prácticas y como proceso de aprendizaje en cualquier caso.
- **Transferencia:** para que los espacios de colaboración y la estructura jerárquica institucional no se configuren como realidades aisladas e incommunicadas entre sí, hay que establecer una transferencia entre la actividad de las Comunidades y los procesos de la organización formal. Apoyar el sistema de Comunidades también significa ser sensible a sus logros y hacer a la estructura formal porosa ante sus propuestas. Por tanto, lo que producen las Comunidades debe, cuando tenga sentido y la calidad necesaria, incorporarse a los protocolos y el conocimiento "oficial" de la organización.
- **Evaluación del programa:** al final de los periodos que se establezcan como ciclos del programa de Comunidades llega el momento de evaluar los resultados de la misma. Todos los datos obtenidos durante el desarrollo de la Comunidad, analizando las métricas y evaluando resultados parciales, sirven

ahora para hacer las valoraciones concluyentes. Esta evaluación final de resultados tiene tres escenarios: el interno de la Comunidad, la rendición de cuentas a la Organización y los Actos públicos de difusión externa.

2. interCoPs:

Para que el programa funcione en su globalidad hay que **tender puentes entre las diferentes Comunidades y Equipos** y, consiguientemente, entre las personas que participan en ellas. Se trata de un **aprendizaje cruzado** en el que la organización proporciona un lugar de encuentro y está atenta a desarrollar actividades a petición de estas personas. Este nivel *interCoPs* puede materializarse en una Comunidad de práctica compuesta por quienes lideran Comunidades de práctica, valga la redundancia.



2.1. Organización del trabajo de esta CoP

Este grupo de trabajo debe mantener contacto periódico, sistematizado, a fin de avanzar en su sentido identitario. En función de cómo progresa cabe la posibilidad de que el perfil de líder o moderador se reconozca dentro de la estructura formal. Inicialmente se propone para este grupo un encuentro presencial al trimestre y la activación de un espacio propio en la herramienta colaborativa virtual. Es decir, el grupo debe tener visibilidad como el resto de las CoP y Eql.

Especialmente importante es su conexión con el Plan de Innovación Pública ya que de este pueden derivarse actividades canalizables a través de CoP y Eql. En este sentido parece lógico mantener informado a este colectivo sobre cualquier aspecto relevante del PIP.

La estación de destino de este nivel de gestión *interCoP* es, por tanto, la constitución de una Comunidad de práctica específica, que se guiará por los mismos criterios que el resto de Comunidades y Equipos.

2.2. Actividades propias de esta CoP

Este grupo de trabajo dispone de sus propias

Los aspectos metodológicos de este proyecto se clasifican en tres niveles: metaCoP, que es el nivel de gestión del proyecto de Comunidades de práctica en su globalidad, interCoP, que es nivel de coordinación y aprendizaje cruzado entre las diferentes Comunidades, e intraCoP, que es el ámbito operativo de las herramientas que necesitan las personas que participan en cada Comunidad

actividades que conforman un plan de trabajo permanente en el tiempo mientras el proyecto global siga en marcha. Entre otras:

- Divulgar las actividades de las CoP y EqI.
- Documentar aspectos referidos al proceso de trabajo (más que a los resultados).
- Solicitar ayudas metodológicas en lo que estimen conveniente.
- Sugerir y, en su caso, implantar cambios en el funcionamiento de las CoP y EqI.

3. intraCoP:

Nivel de herramientas para cada uno de los grupos de trabajo existentes. Tiene que ver con lo operativo, con lo que necesitan las personas que participan en Equipos y Comunidades para conseguir resultados.

3.1 Puesta en marcha de una CoP

La fase de diseño y constitución de una CoP pasa por los siguientes hitos principales:

- **Reunión de contraste**

La reunión de contraste es el primer encuentro presencial de la futura Comunidad, por lo tanto la primera ocasión donde los integrantes de la Comunidad pueden verse las caras y aclarar todas las dudas que tienen con respecto al proyecto.

- **Formación en CoPs**

En esta primera etapa se propone hacer una primera formación con los asistentes a la reunión de contraste.

- **Reunión de identificación de CoPs**

La constitución de la CoP pasa por la identificación de una serie de cuestiones fruto de la reflexión conjunta de los miembros de la Comunidad. La idea es terminar de dar forma a la Comunidad a través de la redacción de un documento de trabajo que clarifique los fines, medios y personas que conformarán la CoP.

3.2 Organización y funcionamiento de las CoPs

Las CoPs funcionan en **dos niveles**: un **grupo presencial** que se reúne periódicamente y el conjunto de personas pertenecientes al **colectivo profesional de la CoP**, que pueden conocer y participar en las actividades de la CoP a través de un **espacio colaborativo virtual**. Es decir, por una parte están las personas que se reúnen presencialmente, entre 10-12 para que el grupo sea operativo, y por otra parte, el colectivo profesional al que pertenece la Comunidad, que pueden participar virtualmente.

Cada CoP, una vez constituida, plantea una **dinámica específica**. Cuenta con un plan de trabajo en curso y una operativa de trabajo que debe facilitar la consecución de los objetivos que se plantea. Esta fase conlleva también la permanente revisión del grado de cumplimiento de esos objetivos y, por tanto, las acciones consiguientes para la modificación de las condiciones iniciales (sea respecto a esos mismos objetivos, a las personas que la conforman o a la operativa de trabajo).

Algunas notas sobre los Equipos de Innovación

Como se ha señalado anteriormente, los Equipos de innovación tienen una filosofía diferente de las CoPs. No tienen vocación de permanencia, sino que son **equipos de personas que se juntan para resolver un problema**, se les plantea un reto y tienen el objetivo de proponer una solución para ese reto en un espacio de tiempo acotado, normalmente breve de 2 o 3 meses.

En estos Equipos participan personas que tienen diferentes perspectivas sobre ese problema porque son de distinto ámbito profesional, tienen una relación multidisciplinar con respecto a ese reto y, por tanto, buscan una solución al problema desde perspectivas diversas.

Al igual que las CoPs, los Equipos de innovación se reúnen por un lado de manera presencial y disponen también de un espacio colaborativo virtual, donde comparten sus documentos, pueden abrir foros de debate, tienen sus calendarios, etc. La forma de trabajo es autónoma, ellos se autoorganizan y se marcan sus propios ritmos de trabajo.

7. Factores clave

A continuación se aporta una breve reflexión sobre los principales factores clave que se deben tener en cuenta para el éxito del proyecto de Comunidades de práctica.

- **Liderazgo y apoyo**

La viabilidad de un proyecto de estas características requiere **un apoyo muy claro de los máximos responsables políticos** de la organización. En nuestro caso, el principal apoyo proviene de que esta iniciativa se ha incluido dentro del Plan de Innovación Pública, que fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 31 de mayo de 2011 y, por tanto, tiene el respaldo formal del Gobierno.

Además, este proyecto, como todos los incluidos en el PIP, se lleva a cabo con luz y taquígrafos, dándole un **alto grado de visibilidad**, con una **fuerte presencia en Internet**, para lo que contamos con un blog del Plan de Innovación Pública, y estamos también en las redes sociales, en Facebook, en Twitter, en LinkedIn,...

- **Encaje con la estructura formal**

La cuestión del encaje en la estructura formal de estas dinámicas de trabajo más colaborativas e informales es una inquietud de las propias personas que participan en las Comunidades. ¿Cómo aceptan los responsables sectoriales que sus técnicos dediquen tiempo a este tipo de dinámicas colaborativas y hasta qué punto asumen las propuestas que emanan de las Comunidades? Como hemos indicado anteriormente, este proyecto de Comunidades de práctica y Equipos de innovación emana del Plan de Innovación Pública, que es un Plan estratégico del Gobierno Vasco, incluido en su calendario de Planes y Actuaciones significativas.

También estamos trabajando en los **aspectos metodológicos que faciliten esta convivencia** entre la estructura formal y los instrumentos organizativos más informales. Pero no queremos quedarnos parados a pensar, sino que preferimos hacer camino al andar.

- **Disponibilidad y recursos**

Este proyecto de Comunidades de práctica aspira a la autogestión. El objetivo es que desde los propios colectivos profesionales emerjan los **liderazgos que impulsen y moderen el funcionamiento de los grupos**. Pero, mientras tanto, en esta fase inicial es necesario realizar una **labor de acompañamiento** a las Comunidades, como se ha señalado en el apartado anterior de "Aspectos metodológicos".

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el **factor tiempo**, porque las personas que participan en las Comunidades de práctica tienen su trabajo habitual y les piden resultados con respecto a otras cosas que no son las Comunidades, por lo que su dedicación a éstas les supone un esfuerzo adicional. Por eso intentamos que la participación en las Comunidades de práctica no requiera una dedicación excesiva y que sea compatible

con el trabajo normal diario.

- **Soporte formativo**

En el marco de este proyecto se ofrece una **formación a los participantes** que puede servir, también, como un factor de motivación, especialmente ahora que la formación resulta menos asequible. La formación específica a los participantes en las Comunidades está orientada precisamente a **hacer más efectiva su participación**. Por ejemplo, se han organizado cursos y talleres sobre trabajo en equipo, gestión de reuniones, técnicas de creatividad, conversación digital, marketing para innovar... Esta formación les puede ayudar a ser más eficaces en las Comunidades, pero también en su actividad profesional.

- **Reconocimiento e incentivos**

En principio hemos querido huir de incentivos económicos o de dar puntos que luego se puedan aplicar, por ejemplo, en un concurso de traslados. En lugar de eso, hemos preferido apostar por **incentivos intrínsecos**, como el enriquecimiento profesional y personal a través de la participación en estas dinámicas colaborativas, la satisfacción de relacionarse y de compartir conocimiento con otros colegas, o la posibilidad de obtener una buena reputación dentro del colectivo profesional del que se forma parte.

También valoramos como un factor de motivación la formación citada en el apartado anterior.

Otra cosa que los participantes valoran mucho es la **visibilidad del colectivo profesional**, porque en algunos casos sienten que no tienen mucho protagonismo en la Administración y consideran que la Comunidad de prácticas puede ser una oportunidad para que su colectivo profesional sea más visible.

Todas las personas necesitamos dar un sentido a lo que hacemos. Si pretendemos que nuestro trabajo tenga una utilidad es lógico que queramos aportar nuestro grano de arena e influir sobre la organización y la ejecución de nuestro trabajo. A todos nos gusta que nos escuchen y nos tengan en cuenta. Las Comunidades y los Equipos son **una forma de ceder poder y protagonismo** a los profesionales de la Administración pública.

8. Valoración inicial del proyecto

El primer objetivo de este proyecto para el año 2011 era la puesta en marcha del propio proyecto. Para ello, nos habíamos propuesto constituir 4 Comunidades de práctica y 4 Equipos de innovación. **El reto para este año era, por tanto, iniciar el proyecto**, constituir las primeras Comunidades y Equipos, comenzar a **destilar los aspectos metodológicos y sentar las bases para el despliegue del proyecto** en el conjunto de la organización.

Podemos decir ya que **este objetivo se ha cumplido satisfactoriamente**. Se han constituido las cuatro Comunidades de práctica previstas y están funcionando

bien. Los Equipos de innovación, que finalmente han sido tres en lugar de cuatro, han avanzado en su trabajo y se encuentran próximos a presentar sus propuestas de solución a los retos planteados.

Desde el equipo de proyecto se ha reflexionado y **se han acuñado las cuestiones metodológicas más relevantes** para seguir avanzando sobre una base más firme y, también, se ha sistematizado la creación y el funcionamiento de los espacios colaborativos virtuales que sirven de soporte tecnológico a las Comunidades y a los Equipos.

Por otra parte, también nos habíamos planteado que cada Comunidad se fijara objetivos concretos que nos permitieran evidenciar los resultados del trabajo colaborativo que vienen realizando. Aunque no consideramos que este sea el aspecto más importante en este momento inicial, nos parece muy conveniente obtener algunos **resultados tangibles a corto plazo para reforzar el proyecto** y dotarle de la legitimidad que asegure su viabilidad futura. Para ello, hemos propuesto a las Comunidades que se fijen objetivos de forma autónoma para que su actividad tenga una orientación y un sentido determinados.

Precisamente, en este comienzo del año 2012, se están concretando las **propuestas de mejora surgidas de las Comunidades**, que se canalizarán a través de los órganos competentes en cada caso para que esas propuestas se lleven efectivamente a la práctica.

De todos modos, queremos evitar la obsesión de conseguir resultados a corto plazo. Nos interesa más dejar que el proyecto y las personas que participan en él lleven **un ritmo cómodo**. Para nosotros éste es un proyecto de largo plazo. Queremos promover dinámicas de trabajo diferentes a las habituales en la Administración, que la gente pueda compartir y trabajar de manera colaborativa, que se vaya extendiendo y que vaya cuajando poco a poco un cierto cambio cultural en la forma de trabajar. Por tanto, **lo aconsejable es tener paciencia y valorar los pequeños resultados** que se vayan produciendo.

Nos parece muy importante **demostrar desde la práctica que es posible colaborar y compartir** en las organizaciones públicas y que, además, el trabajo colaborativo puede generar resultados interesantes.

Por eso hemos puesto en marcha este proyecto con gente que participa de manera voluntaria y tiene una inquietud por mejorar las cosas. Esperamos que su ejemplo y los resultados de estas primeras Comunidades sirvan para **que más personas se animen a participar** en este tipo de experiencias.

9. A modo de epílogo

La Administración pública no se va a transformar porque se creen oficinas de modernización ni direcciones de innovación. El cambio que la Administración necesita llegará el día que **una masa crítica suficiente de profesionales públicos asuma la tarea de reinventar la administración**.

A nosotros, como Dirección de Innovación y Administración Electrónica, nos toca generar los contextos que faciliten la implicación de los profesionales en la innovación pública. Y, precisamente, con ese propósito estamos poniendo en marcha las **Comunidades de práctica y los Equipos de innovación**.

Queremos que sean los propios profesionales públicos los que organicen su trabajo, en lugar de asumir pasivamente la ejecución de unas tareas predefinidas. **¿Quién mejor que ellos puede saber cómo se debería hacer su propio trabajo?**

Como hemos señalado al comienzo de este artículo, las administraciones públicas del siglo XXI son **organizaciones del conocimiento**, porque éste es su principal activo. El adecuado funcionamiento de las administraciones públicas depende, sobre todo, del conocimiento de sus profesionales y de la voluntad de éstos de desplegar su conocimiento en la realización de su trabajo.

Se requiere para ello una organización basada en las personas, capaz de **generar entornos de confianza que promuevan la autonomía personal y la de los equipos de trabajo**, entornos donde las personas compartan y desplieguen su conocimiento, en los que fluyan la información y el conocimiento.

Pues bien, las **Comunidades de práctica y los Equipos de innovación** quieren ser un humilde primer paso hacia esa organización colaborativa en la que los profesionales públicos recuperen el sentido de su trabajo y se sientan orgullosos de trabajar por el bienestar de la sociedad.

Vemos las Comunidades de práctica y los Equipos de innovación como **semilleros de innovación pública**, el caldo de cultivo para empezar a construir de abajo a arriba una Administración nueva.



En este primer año de puesta en marcha se han cumplido los objetivos iniciales del proyecto: constituir las primeras Comunidades de práctica y Equipos de innovación, comenzar a destilar los aspectos metodológicos para su adecuado funcionamiento, y sentar las bases para el despliegue del proyecto en el conjunto de la organización

Del Tribunal Supremo

Sala de lo Contencioso-Administrativo. La relación de antijuridicidad en la indemnización por lesión sufrida en acto de servicio

Juan Francisco Pérez Gálvez
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL:
Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 5 de abril de 2011

1. ANTECEDENTES DE HECHO

Se interpuso recurso de casación para unificación de doctrina contra la Sentencia dictada el 17 de diciembre de 2008, por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En esta sentencia se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, que denegó la reclamación de responsabilidad patrimonial que se había formulado por importe de 98.432,90 euros, más los intereses legales correspondientes y los intereses de la cantidad de 7.100,26 euros desde la fecha del accidente hasta su pago, por las lesiones sufridas el día 12 de enero de 2003. Estas lesiones se produjeron en el curso de un accidente de circulación sufrido en acto de servicio, cuando el conductor del vehículo en el que viajaban, perdió el control del mismo, se salió de la vía y colisionó contra un talud rocoso.

La Sala de instancia entendió que el incidente se produjo de forma accidental cuando en razón a su destino en la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil

de Lugo, el recurrente cubría un servicio, sin que en ningún momento se indicara que el accidente sufrido fuera propiciado por defecto o mal funcionamiento del vehículo que ocupaba. Por ello concluye que falta la antijuridicidad del daño sufrido, pues, en el caso de funcionamiento normal en la prestación del servicio, el servidor público ha asumido voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la ley, tiene el deber jurídico de soportar, por lo que excluye que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de la Administración por resultado lesivo acaecido en “acto de servicio”.

El recurso de casación fue desestimado y el Tribunal Supremo dictó sentencia declarando no haber lugar al mismo, pese a que el recurrente argumentó que, durante la patrulla en la que viajaba como ocupante en el vehículo oficial, sufrió un accidente como consecuencia de la existencia de placas de hielo y nieve en la calzada, las cuales originaron la pérdida de control sobre el vehículo por parte de su conductor. Además citaba supuestos examinados en sentencias de contraste, en los que se había apreciado responsabilidad patrimonial por lesiones sufridas por militares en actos de servicio realizados al recibir órdenes de sus superiores.

2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

La Constitución Española de 1978, en su art. 106.2, garantiza el derecho de los particulares, en los términos establecidos por la Ley, a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

El desarrollo del precepto constitucional se establece en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), art. 139, principios de la responsabilidad:

La Constitución Española [...] garantiza el derecho de los particulares, en los términos establecidos por la Ley, a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos

«1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. [...]».

Estos principios tienen su origen en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, arts. 120 y 121, y posteriormente en los artículos 40 y concordantes del Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957.

Además, la LRJPAC, en el art. 141, determina: «1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos».

Por tanto, se concretan los términos en los cuales deberá desenvolverse la responsabilidad patrimonial. Los requisitos que deben concurrir para que estemos en presencia de la misma son: a) Existencia de una lesión o daño en cualquiera de los bienes o derechos del particular afectado. b) Imputación a la Administración de los actos necesariamente productores de la lesión o daño. c) Relación de causalidad entre el hecho imputable a la Administración y la lesión, daño o perjuicio producido. d) Que el daño alegado por los particulares sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas. e) Que no tenga obligación jurídica de soportar el daño. f) Que no haya transcurrido el plazo de un año desde que se produjo la lesión o el daño (art. 142.5 LRJPAC).

Sobre su naturaleza, el Consejo de Estado, en el Dictamen 989/1999, de 3 de junio, determinó: «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas [...] es una responsabilidad de carácter objetivo, es decir, debe apreciarse con independencia de la concurrencia de culpa en el actuar administrativo. Sin embargo, este carácter objetivo [...] no implica que todos los daños producidos en los servicios (públicos) sean indemnizables, pues ello llevaría a configurar la responsabilidad administrativa en estos casos, de norma tan amplia y contraria a los principios que la sustentan, que supondría una desnaturalización de la institución. [...]».

En el caso concreto que aborda la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2011, estamos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en acto de servicio. Para concluir en el fallo desestimatorio reseñado anteriormente, analiza con detalle si concurre o no el requisito de antijuridicidad del daño, la relación de causalidad y la determinación de «acto de servicio», como condición para que se cumplan o queden exonerados los requisitos que deben existir para la existencia de la misma. No se plantea disyuntiva alguna sobre el resultado dañoso, ni sobre la forma y circunstancias en que éste se produjo, ni sobre el plazo para efectuar la reclamación.

Respecto a la antijuridicidad, señala que «sólo existen daños antijurídicos cuando la víctima no tiene el deber de soportar el daño, deber que surge (doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2001) de la concurrencia de un título que lo imponga, contrato previo o cumplimiento de obligación legal o reglamentaria». En el caso de autos, las lesiones se produjeron de forma accidental cuando en razón de su destino en la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de Lugo, el recurrente cubría un servicio, y, desde luego, en ningún momento se indica que el accidente sufrido fuera propiciado por defecto o mal funcionamiento del vehículo que ocupaba. Que se tratara de un servicio ordinario o extraordinario, en nada cambia el estado del análisis efectuado.

Por tanto, se trataba de un supuesto claro de falta de antijuridicidad del daño sufrido.

Respecto de la causalidad, señala los requisitos necesarios para que pueda ser exigible y determina que el daño o lesión sufrido por quien reclama «ha de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos» y caracterizado por una «relación directa inmediata y exclusiva de causa a efecto, y sin intervención extraña que pueda interferir alterando el nexo causal». Y va más allá en la precisión de este elemento o requisito causal en el caso que enjuicia, cuando al citar la doctrina de la Sala 3ª, Sección 6ª del Tribunal Supremo declara: «El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final, y la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve de fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una causa sine qua non, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que existe una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios».

Respecto a pronunciamientos distintos entre las sentencias de contraste presentadas por el demandante y la recurrida (daños sufridos en actos de servicio), respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación, así como la exposición de la infracción legal que se imputa a la sentencia recurrida como base o esencia del Recurso de Casación para la unificación de la doctrina, señala el Alto Tribunal: «Así

las cosas, es evidente que el recurso no puede prosperar en relación con las sentencias de contraste [...], al no darse el presupuesto de la sustancial identidad, entre la cuestión debatida en la sentencia recurrida y aquellas que se plantean en las citadas sentencias de contraste».

3. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

Es correcta y acertada la determinación judicial, por cuanto, tal y como reconoce, «los hechos ocurren en acto de servicio sin que se haya acreditado un anormal funcionamiento de la Administración producto de un defectuoso funcionamiento de elementos utilizados en la realización de los hechos, los daños derivados de dicho acto resultan carentes del requisito de antijuridicidad exigido por la ley para que proceda el reconocimiento de responsabilidad de la Administración».

Para que una lesión patrimonial sea indemnizable, debe ser antijurídica. Antijuridicidad que se dará, no ya porque sea contraria a Derecho la situación que la motiva, sino porque el sujeto que la sufre no tenga el deber jurídico de soportarla. Como acertadamente indicó la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1997, «el punto clave para la exigencia de la responsabilidad no está en la condición normal o anormal del actuar administrativo, sino en la lesión antijurídica sufrida por el afectado y que éste no tiene el deber jurídico de soportar, por lo que la antijuridicidad desaparece cuando concurre una causa justificativa que legitime el perjuicio, “un título que imponga al administrado la obligación de soportar la carga” –Sentencia de 3 de enero de 1979– “o algún precepto legal que imponga al perjudicado el deber de sacrificarse por la sociedad” (Sentencia de 27 de septiembre de 1997)».

En el caso de servidores públicos, los pronunciamientos son abundantes:

- Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000: «[...] debemos recordar que para que proceda declarar la responsabilidad extracontractual de la Administración no basta con que se haya producido una lesión ocasionalmente producida como consecuencia del funcionamiento de un poder público, ni con que haya nexo causal entre esa lesión y el daño producido, requisitos que en el caso que estudiamos concurren evidentemente, sino que es necesario también que aquella lesión sea precisamente antijurídica; y es, precisamente, este otro requisito el que aquí falta.

Y, efectivamente, nuestra Sala tiene dicho –S. de 10 de octubre de 1997– que “el punto clave para la exigencia de la responsabilidad no está en la condición normal o anormal del actuar administrativo, sino en la lesión antijurídica sufrida por el afectado y que éste no tiene el deber jurídico de soportar, por lo que

«La asunción voluntaria o por mandato legal del riesgo del servicio público, aceptado y consentido por persona encargada de la prestación de ese servicio, rompe la relación de causalidad cuando [...] se toma de forma autónoma la decisión de actuar y el modo de hacerlo»

La clave para resolver el conflicto está en la normalidad o deficiencia en la prestación del servicio y, en su caso, si ésta última es o no imputable al funcionario o a la Administración

la antijuridicidad desaparece cuando concurre una causa justificativa que legitime el perjuicio, “un título que imponga al administrado la obligación de soportar la carga” –S. de 3 de enero de 1997– “o algún precepto legal que, imponga al perjudicado el deber de sacrificarse por la sociedad” –S. de 27 de septiembre de 1997–.

Y esto es lo que aquí ocurre. Pues es patente que la profesión de piloto militar es una profesión de alto riesgo, hasta el punto de que incluso las misiones de entrenamiento pueden tener un elevadísimo componente de peligrosidad, como ocurre con la encomendada al capitán DRSS, y que –volvemos a decir– ha quedado descrita con cierto detalle en el fundamento segundo de esta nuestra sentencia. [...].

Y por ello, nuestra Sala que tiene un respeto imponente por quienes hacen de su vida vocación de servicio a la Patria, no puede por menos de experimentar un sentimiento –“sentencia” viene de sentir, ha dicho un ilustre representante de la procesalística italiana–, un sentimiento de insatisfacción y hasta de angustia –como decía aquel procesalista– al verse en el deber de tener que declarar que la sentencia impugnada al conceder a la viuda del capitán de aviación fallecido una indemnización –aunque sea tan reducida como lo es la otorgada en este caso– contiene una doctrina errónea porque ha prescindido en el caso del elemento de la antijuridicidad. Pero los jueces –como los restantes poderes públicos– tenemos que adecuarnos a la ley y al derecho, y tanto aquella como ésta nos impiden actuar de otra manera como aquí tenemos que hacerlo».

- Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2003: «Como es sabido sólo existen daños antijurídicos cuando la víctima no tiene el deber de soportar el daño, deber que surge, por todas, S. de 12 de junio de 2001, de la concurrencia de un título que lo imponga –contrato previo, cumplimiento de obligación legal o reglamentaria–, por cuanto la asunción voluntaria o por mandato legal del riesgo del servicio pú-

blico, aceptado y consentido por persona encargada de la prestación de ese servicio, rompe la relación de causalidad cuando, como en el caso de autos, se toma de forma autónoma la decisión de actuar y el modo de hacerlo, de tal manera que el funcionario es quien toma la decisión de actuar y asume la dirección de la acción efectuada.

En el caso de autos no se ofrece duda alguna. El propio recurrente alega que las lesiones se produjeron en acto de servicio, por tanto en cumplimiento de una obligación legal de actuar como Policía Nacional, siéndole causadas las lesiones por el individuo a cuya detención procedía, por tanto, en principio, estamos ante un supuesto claro de falta de antijuridicidad del daño sufrido.

No cabe alegar en contrario el deber de la Administración de prestar a un funcionario la protección que requiera el ejercicio de su cargo, pues en modo alguno se ha acreditado que el hoy recurrente no dispusiese de tal protección, tanto en medios materiales como humanos, ya que el servicio se venía prestando en pareja, actuando el recurrente junto con el funcionario CP núm. [...], y sin que en ningún momento se alegue por el recurrente falta de medios materiales para llevar a cabo el servicio».

Respecto a la relación de causalidad, es conveniente recordar que una Administración pública estará obligada a indemnizar las lesiones patrimoniales cuando el hecho o acto determinante de la lesión sea a ella imputable. Pero no bastará que le sea imputable la conducta determinante del daño, es necesario, además, que entre la conducta y el daño exista una relación de causalidad.

En la sentencia de 15 de noviembre de 2006, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, se aprecia responsabilidad patrimonial de la Administración por el fallecimiento en acto de servicio en accidente de tráfico del esposo, padre e hijo de los recurrentes,



Tribunal Supremo. Foto: ©Jldediego

por considerar que hubo un hecho imputable a la Administración. Éste fue el que a la rueda posterior del vehículo se le desprendiera la banda de rodadura. En el caso de autos (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2011), no se aprecia existencia de ningún elemento extraño imputable a la Administración.

En la sentencia de 30 de junio de 2000, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en la que se aprecia responsabilidad patrimonial de la Administración por las lesiones y secuelas sufridas por un Guardia Civil, mientras prestaba un servicio reglamentario conduciendo la motocicleta oficial, se consideró que existió un hecho imputable a la Administración, como fue el que la causa de la caída de la motocicleta fue la existencia de un reguero de gasoil de unos 40 centímetros de ancho y longitud estimada de más de cien metros que había en la calzada, a diferencia de lo que ocurre en el caso de autos, en que no se estima la existencia de circunstancia extraña en la producción del accidente.

La clave para resolver el conflicto está en la normalidad o deficiencia en la prestación del servicio y, en su caso, si ésta última es o no imputable al funcionario o a la Administración. Y es que en el caso de funcionamiento normal, el servidor público ha asumido voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la ley, tiene el deber jurídico de soportar, por lo que el daño no sería antijurídico y la Administración no vendría obligada a indemnizarle por el concepto de

responsabilidad patrimonial sino con las prestaciones previstas expresamente en el ordenamiento jurídico aplicable a su relación estatutaria, siendo éste el criterio mantenido también en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000.

En el supuesto de funcionamiento anormal, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2010, estableció lo siguiente: «Constituye doctrina reiterada de este Tribunal, como expresamente recoge nuestra sentencia de 20 de mayo de 2009, y así lo hemos declarado, también, en sentencia de 23 de abril de 2008, recogiendo el pronunciamiento de las de 1 de febrero de 2003 y 14 de octubre de 2004, la de que, en el supuesto de funcionamiento anormal, el servidor público asume voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la ley, tiene el deber jurídico de soportar, por lo que el daño no resulta antijurídico y la Administración no viene obligada a indemnizarle en concepto de responsabilidad patrimonial, sino exclusivamente con las prestaciones previstas expresamente en el ordenamiento jurídico aplicable a su relación estatutaria, criterio éste mantenido ya también en la sentencia de 10 de abril de 2000».

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2011, el supuesto sometido a enjuiciamiento es claro, y la fundamentación y resolución resulta ilustrativa, pedagógica e intachable.

Del Tribunal Supremo

Sala de lo Social. El recibo de salario en formato electrónico

María José Gómez-Millán Herencia
Profesora 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 de lo Social, de 22 de junio de 2011. Recurso de casación para la unificación de la doctrina número 193/2010. Magistrado-Ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Desdentado Bonete.

COMENTARIO INICIAL

Con el beneficio de facilitar y agilizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, las nuevas tecnologías se han introducido en la realidad de las empresas provocando un impacto relevante en la forma habitual de comunicación con los trabajadores y en el cumplimiento de ciertas obligaciones de documentación, entre las que se encuentra la comunicación del salario devengado al trabajador. Tratándose de una práctica bastante generalizada, en tanto que muchas empresas tienen implantada, desde hace años, la consulta telemática del recibo salarial, ya sea mediante la página web de la empresa, o bien a través del correo electrónico del trabajador, como forma de entrega del recibo de salario, el presente pronunciamiento judicial constituye el primer fallo en casación para la unificación de la doctrina que se dicta sobre la materia. Siendo de especial interés en el ámbito de la Administración Pública, dado que la existencia de páginas web que permiten la consulta de información y la tramitación de expedientes con las pertinentes garantías legales en materia de protección de datos hace que pueda soportar con un coste adicional pequeño una aplicación telemática de acceso restringido para sus empleados con esta finalidad; lo que, junto al ahorro tan significativo de costes que su implantación supone en aquellas Administraciones Públicas con una plantilla amplia, justifica suficientemente el análisis de la cuestión que se plantea la Sala.

El pronunciamiento, que, como era previsible, confirma la validez de la entrega en formato electrónico, resulta llamativo por el avance tan significativo que las nuevas tecnologías han experimentado en

los últimos años, lo que corrobora que su uso generalizado no se encontraba totalmente respaldado en la práctica jurídica. Siendo además una cuestión de actualidad por la coincidencia en el tiempo con otro pronunciamiento, dictado en este caso por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, de 9 de diciembre de 2010 (JUR 416611/2010), donde el fallo resolutorio obliga a sustituir el recibo salarial en formato digital, fórmula adoptada por el empresario con la oposición de los sindicatos, por la entrega de la copia escrita; retrocediendo así al sistema anterior que había sustituido la documentación en formato papel por el acceso a un sistema informático donde se alojaban las nóminas. En el mismo sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional (en adelante, SAN) de 27 de abril de 2005 (JUR 232032/2005) había considerado que la entrega del recibo salarial en formato digital no tiene garantías suficientes, por lo que determinó que la empresa debía mantener la entrega del recibo salarial en formato papel. Por el contrario, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, STS) de Cataluña de 20 de noviembre de 2007 (AS 1060/2007), la STSJ de Andalucía de 31 de mayo de 2007 (JUR 25636/2008) y la STSJ de Murcia de 26 de mayo de 2008 (JUR 322016/2008) estiman la validez del recibo salarial en formato electrónico, para cumplir con la obligación empresarial de documentar el pago del salario y entregar al trabajador el correspondiente recibo que acredite las cantidades devengadas.

En consecuencia, tratándose de una realidad frecuente en la práctica, la entrega del recibo de salario electrónico suscita no obstante numerosas cuestiones sobre su implantación efectiva, en concreto acerca de cómo debería procederse a la sustitución del formato papel y cuáles son las garantías que deben cumplir los sistemas informáticos, en aras de asegurar su correcto uso. Lo anterior motiva que en las siguientes páginas se analicen los hechos enjuiciados en el presente pronunciamiento, los argumentos de las partes y la doctrina del Tribunal, así como las garantías sobre las que se apoya la validez de la entrega del recibo salarial en formato electrónico.

1. ANTECEDENTES DE HECHO

El responsable de Recursos Humanos del Principado de Asturias sustituye la emisión del recibo salarial mensual de los empleados públicos (funcionarios y laborales) que venía realizándose en formato papel por el digital o electrónico, comunicando esta decisión a todos los trabajadores en el último recibo de salarios, el correspondiente al mes de mayo de 2010, con indicación de los mecanismos de acceso a la nueva aplicación electrónica, y procediéndose a la sustitución efectiva del envío en formato papel por la consulta telemática en la nómina del mes de junio.

Las nuevas tecnologías se han introducido en la realidad de las empresas provocando un impacto relevante en la forma habitual de comunicación con los trabajadores y en el cumplimiento de ciertas obligaciones de documentación

A los efectos de facilitar la implantación de este novedoso sistema, se convocan varias reuniones, una de ellas con la Comisión Superior de Personal, integrada por los Secretarios Generales Técnicos y por los Jefes de Personal de cada una de las Consejerías; otra con las organizaciones sindicales con representación en el ámbito de la Administración Pública, entre las que se encuentra la parte actora en el presente proceso, la Central Sindical Independiente de Funcionarios (en adelante, CSIF). En estas reuniones, se explican las razones que justifican la sustitución del formato papel por el electrónico, la forma de consultar el recibo salarial electrónico y las opciones de acceso existentes, así como la posibilidad de solicitar el mantenimiento del recibo salarial en formato papel para aquellos empleados públicos que no tuvieran acceso a un ordenador desde su puesto de trabajo o no pudieran descargar el programa necesario para consultar el recibo salarial. Asimismo, como garantía de que los empleados públicos no tendrán dificultades en cuanto al acceso efectivo al sistema, se instaura un procedimiento para comunicar las posibles incidencias, quedando residenciado en el Servicio de Relaciones Laborales, con el apoyo de cada una de las Secretarías Generales Técnicas que integran la Administración del Principado de Asturias.

Con el fin de difundir entre los empleados público el nuevo sistema, el Centro de Gestión de Servicios informáticos remite un correo electrónico a todo el personal, donde se informa que la nueva página de la Administración del Principado de Asturias, en el acceso reservado exclusivamente a los empleados públicos (intranet), permitirá la consulta de la nómina mensual. También, las Secretarías Técnicas enviaron varios correos electrónicos a los trabajadores de esta Administración, donde se explicaba “detalladamente”, según se prueba durante el juicio, las distintas formas de acceder a la consulta telemática del recibo salarial, a mediados de junio.

Implantado el sistema, se solucionan los problemas de acceso a la plataforma donde se alojaban las nóminas, modificando la petición de contraseña que cada empleado debía realizar de forma telemática para obtener las claves de acceso por una simple llamada telefónica. También, se atendieron por teléfono las peticiones de los empleados públicos que, por

las razones que fueran, no podían acceder al recibo de salario electrónico. En este sentido, el número de recibos de salario en formato papel emitidos se incrementó desde el mes de junio (569 nóminas en papel) al mes de agosto (725 recibos de salario en papel), lo que confirma, según se prueba en el acto del juicio, la predisposición del Principado de Asturias por corregir aquellos problemas o dificultades que los empleados públicos encontraron en la consulta, acceso e impresión del recibo salarial.

Sin embargo, la implantación de este sistema cuenta con la oposición de algunos representantes de los trabajadores, que interpusieron una reclamación previa a la vía jurisdiccional, desestimada por Resolución de 2 de septiembre de 2010. Por su parte, la CSIF planteó una demanda de conflicto colectivo ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, para evitar la sustitución del recibo salarial en papel por el digital, que fue resuelta a favor de la Administración, con fecha 8 de octubre de 2010. Ante la desestimación de sus pretensiones, la CSIF formalizó el presente recurso de casación para la unificación de la doctrina, basándose en los siguientes motivos: a) la infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y las garantías procesales [artículo 205.c) del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril —en adelante, LPL—]; y b) la infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate [artículo 205.e) de la LPL]. Admitida a trámite la demanda, se trasladan las actuaciones al Ministerio Fiscal, que estima improcedente el recurso, entrando la Sala a valorar la cuestión, con la doctrina y el fallo judicial que se comentará tras la descripción de la posición que adoptan las partes en conflicto.

2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

El Principado de Asturias, que interviene como parte demandada por su condición de empleador público en el conflicto planteado, se opone a las razones alegadas, argumentando que se han establecido los procedimientos necesarios para corregir los defectos detectados en el sistema informático que facilitaba la consulta de las nóminas. En concreto, los respon-

sables de la implantación han resuelto, con la simple llamada telefónica del empleado público, los problemas de acceso al sistema informático registrados desde la instauración del recibo salarial electrónico. Por otro lado, se ha mantenido, a los efectos de cumplir con la obligación legal de documentar el pago, la entrega del recibo de salarios en formato papel cuando no se podía asegurar, por las razones que fueran, que el empleado público accediera desde el ordenador situado en su puesto de trabajo al recibo de salario electrónico.

Por su parte, la CSIF se opone al nuevo sistema implantado por las dificultades que la consulta telemática estaba generando en algunos casos, invocando el artículo 205.c) de la LPL como defensa, por quebrantamiento de la forma esencial del juicio, dado que se negó sin la debida justificación la prueba testifical con la que se pretendió acreditar las dificultades reales que encontraban algunos empleados públicos en el acceso al recibo salarial electrónico. Además, la CSIF señala que el cambio de sistema precisaba el acuerdo de los representantes de los trabajadores, sin que las comunicaciones y las reuniones informativas llevadas a cabo por el empresario, en las que tuvo participación, sean suficientes a los efectos de cumplir lo establecido en el artículo 29 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (en adelante, ET), en relación con la Orden de 27 de diciembre de 1994. Asimismo, la CSIF denuncia la infracción de la Resolución de 17 de febrero de 2004, de la Dirección General de Trabajo, dictada como respuesta a una consulta sobre la posibilidad de implantar el recibo electrónico en este ámbito, y donde se afirmaba que el empresario debe mantener la entrega del recibo salarial en formato papel. Igualmente, la CSIF argumenta que la decisión empresarial contradice dos pronunciamientos judiciales; en concreto, una Sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional y otra del Tribunal Superior de Justicia, que no se indican en el pronunciamiento judicial, aunque podrían tratarse de algunos de los pronunciamientos citados al inicio de este comentario —la SAN de 9 de diciembre de 2010 (JUR 416611/2010) o la SAN de 27 de abril de 2005 (JUR 232032/2005)—, donde se resuelve que el empresario debe mantener el recibo de salarios en formato papel, sin que sea posible la sustitución por el digital o electrónico.

3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

Una vez examinadas las posiciones de las partes, tanto el Ministerio Fiscal como la Sala niegan, a los efectos de solventar la cuestión planteada en el presente pronunciamiento, que sean relevantes los problemas individuales o particulares suscitados durante la implantación. Estas dificultades, según se razona en los fundamentos jurídicos, tan sólo constituyeron fallos o dificultades puntuales en el acceso a los recibos digitales, que fueron resueltos manteniendo el envío

de la nómina en formato papel para algunos trabajadores, sin que su agrupación o suma puedan adquirir la relevancia necesaria para dar lugar a un conflicto colectivo. De tal manera que la cuestión suscitada en el presente pronunciamiento, como es lógico por el planteamiento colectivo que realiza de este asunto el sindicato CSIF en su condición de representante de los trabajadores, se centra en la cuestión más general acerca de si el nuevo sistema cumple con las garantías legales de entregar el recibo salarial a los empleados públicos, reguladas en el artículo 29.1 del ET y en la Orden de 27 de diciembre de 1994. Por tal motivo, la Sala rechaza que hubiera existido infracción del artículo 205.c) del LPL cuando no se admite a trámite la prueba testifical de alguno de los trabajadores que tuvieron dificultades para consultar el recibo de salario digital, relegando el análisis de los problemas individuales o particulares de acceso, que sufrieron algunos trabajadores, a la correspondiente reclamación administrativa o judicial.

Por otro lado, la Sala considera que las razones anteriores no justifican suficientemente el recurso de casación para la unificación de la doctrina, planteado en el presente pronunciamiento judicial por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, en tanto que el artículo 205.e) de la LPL, en conexión con el artículo 222 de la LPL y el artículo 477.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, exige que el escrito de interposición del recurso de casación para la unificación de la doctrina contenga “una relación precisa y circunstanciada” de la “infracción legal” vulnerada por la sentencia que se recurre en casación. Entiende la Sala, como se ha sostenido en otras ocasiones, que tal infracción “legal” debe referirse a “un precepto constitucional, una disposición legal o reglamentaria o un convenio colectivo estatutario”¹. Por el contrario, la citada Resolución se trata de una respuesta a una consulta, esto es, un acto administrativo de contenido informativo, carente del valor normativo que la parte actora desea otorgarle a los efectos de articular el recurso de casación para la unificación de la doctrina por una vulneración de una norma jurídica. Pues las normas requieren para alcanzar validez, según recuerda la Sala, su publicación en el Boletín Oficial correspondiente, sin que la respuesta a una consulta alcance los efectos normativos pretendidos por la parte recurrente y sin que tampoco los órganos administrativos puedan ejercer una potestad, como lo es la reglamentaria, que se encuentra atribuida exclusivamente al Gobierno (artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; artículos 51 y 52 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

En el mismo sentido, el artículo 205.e) de la LPL, en relación con el artículo 222 de la LPL y el artículo 477.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, exige que se

¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2004 (RJ 3674/2004).

contenga, en el escrito de interposición del recurso de casación, “una relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada, con aportación certificada de la sentencia o sentencias contrarias”, “así como del quebranto producido en la unificación de la interpretación del derecho y la formación de la jurisprudencia”. Por este motivo, la Sala rechaza que el presente recurso de casación pueda apoyarse en la contradicción a la que se refiere el artículo 205.e) de la LPL, al tratarse de pronunciamientos judiciales que no pueden considerarse jurisprudencia, en tanto que ambos (el dictado por la Sentencia de la Audiencia Nacional y el dictado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) emanan de un órgano judicial distinto al exigido en el artículo 1.6 del Código Civil (“la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho”).

En cuanto a la cuestión de fondo, el presente pronunciamiento judicial avala la tesis sostenida por la STSJ de Asturias de 8 de octubre de 2010, que la CSIF recurre en casación para la unificación de doctrina y origina el presente fallo, coincidiendo en que la implantación del recibo salarial en formato electrónico no precisa el acuerdo con los representantes de los trabajadores, al tratarse de una facultad empresarial sobre la que no existe con anterioridad una negociación concreta, siendo suficiente con que el empresario informe a los representantes de los trabajadores sobre los pormenores de la implantación. Igualmente, se sostiene que la decisión empresarial se ajusta a lo establecido en el artículo 29 del ET, en relación con la Orden de 27 de diciembre de 1994, donde se permite excluir la firma del trabajador siempre que el ingreso se realice por transferencia bancaria. Además, la Sala considera que se cumplen las garantías necesarias por parte de la empresa: de un lado, el trabajador accede a un modelo de nómina idéntico al que existía antes de la implantación del formato digital, quedando garantizado tanto el acceso al recibo electrónico como su impresión, tras introducir las claves en el sistema informático; por otro lado, el empleador garantizó la entrega del recibo de salario en formato papel en aquellos casos donde se detectaron problemas particulares de acceso al sistema informático, estableciendo los mecanismos y las cautelas necesarias para recibir las incidencias acontecidas en relación con las dificultades de acceso al recibo de salario electrónico.

De tal manera que la Sala, una vez rechazados los argumentos de la parte demandante, desestima el recurso de casación para la unificación de la doctrina interpuesto por la CSIF contra el Principado de Asturias, confirmando la STSJ de Asturias de 8 de octubre de 2010, donde se resuelve a favor del empresario público, considerando ajustado al ordenamiento jurídico la implantación del recibo de salario electrónico, con las

características descritas, siempre que se establezcan los mecanismos oportunos para solucionar los problemas particulares que pudieran surgir de manera puntual.

4. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

Son muchas las herramientas o aplicaciones informáticas que las Administraciones Públicas (o las empresas privadas) pueden utilizar a los efectos de entregar el recibo de salario electrónico, entre las que destacan el correo electrónico o la propia página web. Sin embargo, en todos los pronunciamientos judiciales dictados hasta la fecha se cuestiona, salvo error u omisión, el uso de sistemas informáticos vinculados a páginas web, pese a que algunas aplicaciones informáticas que se utilizan para elaborar las nóminas permiten no sólo la confección del recibo de salarios, sino también el envío individualizado mediante el correo electrónico, con mecanismos tan ajustados a la entrega en formato papel que pueden incluir la firma del empresario en formato JPG, admitiendo la incorporación de los conceptos salariales de una forma flexible y sencilla, a los efectos de modificar e individualizar las nóminas de cada uno de los empleados, para cumplir con ello todas las cláusulas convencionales o contractuales que sean de aplicación. En cualquier caso, la entrega del recibo de salario mediante correo electrónico es un mecanismo menos aconsejable, dado que la información se trasmite de una forma poco segura y sin las garantías de conservación para su posterior consulta que otras formas de entrega, en cambio, sí garantizan. Por lo que resulta más acertado utilizar, como de hecho ya lo hacen las Administraciones Públicas de una forma más generalizada, la página web, en concreto el acceso restringido habilitado para los empleados públicos mediante la intranet, que permite un acceso seguro a un sistema informático, con todas las claves de seguridad requeridas. Ahora bien, una vez que se admite el recibo de salario en formato electrónico como forma de cumplir la obligación legal impuesta en el artículo 29.1 del ET, es preciso analizar los requisitos y las garantías que, a falta de regulación legal expresa, se pueden extraer de algunas normas relacionadas con esta materia y los pronunciamientos dictados hasta la fecha.

4.1. La decisión del empresario de introducir el recibo de salario electrónico: obligación empresarial de informar a los representantes de los trabajadores o consulta vinculante

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) no concreta en su articulado la obligación empresarial de documentar el pago del salario de los funcionarios públicos, ni tampoco de los trabajadores laborales. Sin embargo, la práctica generalizada, en el caso de los funcionarios, ha sido aprobar normas en las que se regula, con semejantes garantías a las establecidas para los trabajadores laborales, la entrega mensual

del recibo de salarios en formato papel². Siendo de aplicación, por lo que se refiere a los trabajadores laborales, el artículo 29.1 del ET que exige la entrega “de un recibo individual y justificativo” donde se documente el pago salarial devengado mensualmente. Según este precepto, dicho documento “se ajustará al modelo que apruebe el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, salvo que por convenio o, en su defecto, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores”, se establezca otro distinto. De conformidad con este precepto, la Exposición de Motivos de la Orden de 27 de diciembre de 1994, por la que se regula el modelo de recibos de salario referido en el artículo 29.1 del ET, también alude en idénticos términos a la aplicación directa del modelo de recibo contenido en esta norma, señalando que la presente norma establece “el modelo de recibo de salarios al que deberán ajustarse las empresas en defecto de acuerdo”, aplicándose éste “sin perjuicio de las facultades que a la negociación colectiva” le otorga el artículo 29.1 del ET.

Por tanto, en aquellas empresas donde no se haya pactado un modelo de recibo salarial, el empresario debe aplicar el establecido en la citada Orden, con las modificaciones que sean aconsejables o necesarias, a los efectos de procurar que el recibo salarial sea lo más claro posible, tratándose los cambios o las modificaciones que sean necesarias para adaptar o adecuar el recibo de salario a “las previsiones contenidas en las normas aplicables, ya sean de rango legal o convenidas colectivamente”, según ha señalado la STSJ de Murcia de 5 de abril de 1993 (AS 2119/1993), entre otros pronunciamientos judiciales, de una “facultad empresarial”, inherente al poder de dirección y organización del empresario. Por tanto, en el caso de que no exista un acuerdo o negociación con los representantes de los trabajadores sobre el recibo de salarios, por analogía con la anterior interpretación judicial, la sustitución de la entrega en papel por el recibo de salario electrónico no precisa, como se ha interpretado en el presente pronunciamiento, el acuerdo con los representantes de los trabajadores, aunque sí sea necesario cumplir con las obligaciones de información y consulta que se establezcan, tanto en el EBEP como en el ET, sobre esta materia (artículo 40 del EBEP y artículo 64 del ET), como sucede en los hechos enjuiciados en la sentencia aquí comentada, donde la empresa realiza una comunicación previa a los trabajadores, con la antelación de un mes a la implantación del sistema, convocando varias reuniones informativas con los sindicatos y los responsables de las Secretarías Técnicas. Estas reuniones, como subraya el presente pronunciamiento, cumplen con las

² Artículo 14 de la Orden de 14 de enero de 2002, de la Consejería de Hacienda, por la que se regula el procedimiento de elaboración y gestión de las nóminas del personal al servicio de la Comunidad de Madrid: “las unidades encargadas de la elaboración de la nómina distribuirán en los centros de trabajo a los empleados públicos que figuran en nómina recibo individual de salarios, conforme al modelo que figura como Anexo II, el día de pago que haya fijado la Tesorería”.

obligaciones de información y consulta, por lo que la implantación se ajusta, en este caso, a la regulación legal. Con independencia de que sería aconsejable, a los efectos de facilitar la implantación del recibo salarial, que se estableciera un período de adaptación, con la convivencia de ambos formatos.

Ahora bien, en aquellas empresas donde se haya establecido una cláusula convencional, la cuestión puede ser distinta, en tanto que la existencia del pacto con los representantes de los trabajadores limita el poder de dirección del empresario. Pues la obligación de entregar el recibo salarial en formato papel, inserta en un convenio colectivo, significa el reconocimiento expreso de un derecho para los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación.

Sin que este argumento merezca su rechazo en términos absolutos, la existencia de cláusulas convencionales o contractuales donde se establezca que el empresario tiene la obligación de entregarle al trabajador una copia “escrita” del recibo de salarios, que sería el supuesto donde la facultad empresarial resultaría más limitada como se ha dicho, igualmente merece su juicio desde la adecuación entre el fin perseguido con la obligación de entregar el recibo de salario (regulada en el artículo 29.1 del ET) y el ajuste de esta exigencia convencional a la realidad social, sobre todo en aquellas estipulaciones aún vigentes que se mantienen inalteradas simplemente porque no ha existido una nueva negociación. En este sentido, se puede ofrecer una interpretación distinta, favorable a la implantación del recibo salarial electrónico, aplicando la cláusula rebus sic stantibus, en el sentido de que las estipulaciones establecidas en los contratos deben responder a las circunstancias concurrentes en el momento de su celebración, pudiendo la interpretación normativa inaplicar aquellas disposiciones que no se ajusten a la realidad, cuando se haya alterado sustancialmente las circunstancias que concurren en el momento del acuerdo³. Asimismo, se puede justificar igualmente la implantación del recibo electrónico, aunque exista una cláusula convencional donde se establezca la obligación de entregarlo en formato papel, en atención a que cabe excepcionar el cumplimiento de la obligación convencional cuando resulte demasiado gravosa para el empresario, como sucede en la actualidad en relación con el recibo salarial en papel, en tanto que su entrega en formato electrónico implica una reducción significativa de costes⁴.

³ A este respecto, según los informes publicados sobre el uso de las nuevas tecnologías por el Instituto Nacional de Estadísticas, los ciudadanos realizan hasta un 51% de las gestiones mediante la Administración Electrónica, contando el 61,9% de los hogares con conexión a Internet. Por lo que se refiere al uso en las empresas, según el Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, el 90% de las empresas con más de 10 trabajadores cuentan con conexión a Internet, el 55% de los trabajadores utiliza al menos una vez en semana el ordenador personal para desempeñar actividades relacionadas con su trabajo. Y, por último, la Administración Pública ha implantado hasta un 98% de los procedimientos administrativos con más impacto por vía electrónica. ⁴ Según las previsiones del IMAS, la implantación del recibo de salario electrónico supondrá en los próximos años un ahorro de 21.080 euros anuales en

Ahora bien, la implantación del recibo de salario en formato digital, como examinamos a continuación, requiere la observancia de algunas cautelas mínimas, tanto en lo que hace a la forma del documento, como en relación con las garantías que debe respetar el sistema informático utilizado por la empresa. Sin estas previsiones no sería posible la sustitución de la entrega en formato papel por el formato electrónico.

4.2. La forma del recibo de salario electrónico y las garantías en su uso regular por la empresa

El artículo 29.1 del ET permite un amplio margen al empresario y a los negociadores para concretar la plantilla o modelo que la empresa utiliza como referente en la confección del recibo salarial, pero su contenido, ya sea en formato digital o en papel, según el modelo oficial anexo a la Orden de 27 de diciembre de 1994, debe contener ciertos datos incluso cuando exista un pacto convencional ⁵, sin perjuicio de que, como se ha analizado en el apartado anterior, la empresa introduzca algunas modificaciones en relación con el modelo de recibo salarial establecido (tanto en las empresas que utilizan como referencia el modelo contenido en la dictada Orden, como en aquellas donde existe un modelo establecido en convenio colectivo) a los efectos de reflejar las partidas retributivas realmente devengadas por el trabajador en el recibo de salario. Estas mejoras o cambios en el modelo que la empresa utilice para elaborar las nóminas, según se deduce de la interpretación normativa y judicial, deben permitir una identificación clara de las distintas percepciones salariales, así como de las

el conjunto de las Administraciones Públicas, sin que tradicionales argumentos de oposición como el coste generado por aquellos trabajadores cuya opción sea imprimir la nómina o recibo de salario digital, como se ha comprobado por la experiencia acumulada en aquellas Administraciones Públicas donde se ha implantado el recibo de salario digital, haya generado un incremento del gasto significativo. Además, existen también razones de responsabilidad social corporativa, como lo es el respeto del medio ambiente, que hacen aconsejable eliminar el gasto que se genera con el envío masivo de nóminas en formato papel. 5 Según ha interpretado la SAN de 13 marzo de 1998 (AS 1014/1998), en un conflicto planteado por los trabajadores del Ejército de Tierra cuyo recibo de salario se regía por un convenio colectivo anterior a la Orden de 27 de diciembre de 1994, donde se considera que el recibo de salario debe contener, como mínimo, el nombre de la empresa, su domicilio y número de la Seguridad Social, el de afiliación a ésta del trabajador, el del libro de matrícula y su fecha de ingreso en la empresa y grupo de cotización en el que se incluya. En este sentido, según se desprende del modelo establecido en la Orden de 27 de diciembre de 1994, se deben incluir los datos relativos a la identificación de la empresa (denominación, domicilio, CIF, código de cuenta de cotización a la Seguridad Social) y del trabajador que presta el servicio (nombre, NIF, número de afiliación a la Seguridad Social, categoría o grupo profesional y grupo de cotización), la información relativa a las percepciones salariales y extrasalariales (salario base, complementos salariales, horas extraordinarias, pagas extras y salario en especie, indemnizaciones o suplidos, prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social, indemnizaciones por traslados, suspensiones o despidos, y otras percepciones no salariales), la información sobre las deducciones a la Seguridad Social y la retención que la empresa debe practicar en concepto de IRPF, así como la cuantía líquida a percibir por el trabajador. En la misma línea, y a los efectos de garantizar el cumplimiento de otras obligaciones legales, también se podría incorporar en el mismo recibo de salario o en un documento anexo el resumen de las horas extraordinarias exigido en el artículo 35.5 del ET.

deducciones que el empresario deba practicar en la nómina del trabajador (artículo 29.1 del ET), siendo este límite aplicable en las empresas que utilizan tanto el modelo de recibo salario establecido en la ley como el modelo de recibo salarial pactado con los representantes de los trabajadores ⁶.

Por otra parte, el 2.1 de la citada Orden exige que el recibo de salarios se firme “por el trabajador al hacerle entrega del duplicado del mismo y abonarle, en moneda de curso legal o mediante cheque o talón bancario, las cantidades resultantes de la liquidación”. No obstante, según la regulación legal, “cuando el abono se realice mediante transferencia bancaria, el empresario entregará al trabajador el duplicado del recibo sin recabar su firma, que se entenderá sustituida, a los efectos previstos en el apartado anterior, por el comprobante del abono expedido por la entidad bancaria” (artículo 2.2 de la Orden de 27 de diciembre de 1994), siendo la transferencia bancaria la forma más frecuente que las empresas utilizan para el abono del salario, pese a que la excepción de la firma del trabajador a la que se refiere el artículo 2.2 de la citada Orden era hace años de una cuestión bastante discutida. En este sentido, más allá de que actualmente esta excepción no se discute, carece de sentido plantearse que la ausencia de firma del trabajador impida probar las cantidades percibidas cuando el pago se hace mediante transferencia bancaria ya que el trabajador tiene los mecanismos de defensa necesarios para reclamar los derechos que considere oportunos, incluso cuando acepta el abono que el empresario realiza mediante transferencia bancaria. En efecto, la firma del recibo de salarios por el trabajador sólo acredita, según la interpretación judicial, la percepción de las cantidades líquidas consignadas en el recibo salarial, pero no implica la conformidad del trabajador con el pago realizado por el empresario, sino que el trabajador puede reclamar las cantidades a las que crea tener derecho, incluso cuando haya firmado el recibo de salarios o haya aceptado la transferencia bancaria ⁷.

Por tanto, las empresas que utilicen como forma de pago la transferencia bancaria pueden utilizar el recibo de salarios en formato electrónico, pero la

6 STSJ de Andalucía de 24 de octubre de 2003 (AS 1883/2003); STSJ de 27 de julio de 2005 (AS 6548/2005); STSJ de Castilla-La Mancha de 28 noviembre de 2005 (AS 3508/2005); STSJ del País Vasco de 4 noviembre de 2009 (AS 1289/2009).

7 STSJ de Andalucía, de 18 de enero de 1999 (AS 5018/1999); STSJ de Castilla y León, de 20 de septiembre de 1999 (AS 6702/1999). En este sentido, incluso antes de la Orden de 27 de diciembre de 1994 se admitía que el trabajador no firmara el recibo de salario cuando el empresario realizaba la transferencia bancaria (STS de 29 de octubre de 1993 [RJ 8088/1993]). Por otro lado, la interpretación judicial mayoritaria exige que el empresario, cuando exista una reclamación salarial, demuestre el pago efectivo de las cantidades adeudadas, en una inversión de la prueba que facilita al trabajador su pretensión, dado que sólo tiene que demostrar la relación laboral (STS de 13 de mayo de 1986 [RJ 822/1986], STS 2 de marzo de 1992 [1608/1992], STSJ de Madrid de 25 de junio de 2007 [AS 2740/2007], STSJ de La Rioja de 27 de febrero de 2001 [JUR 127152/2001]).

citada Orden no exceptiona la firma del trabajador cuando el pago se efectúa mediante una forma distinta a la transferencia bancaria, siendo necesaria la firma del trabajador cuando se abona el salario en metálico. Este requisito legal, no obstante, se puede cumplir también mediante el uso de las nuevas tecnologías. En este sentido, el artículo 1.5 del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, equipara la firma electrónica realizada mediante el Documento Nacional de Identidad a la manuscrita ⁸.

Por otro lado, según la Orden de 27 de diciembre de 1994, el recibo de salarios tiene que incluir “la firma y el sello” de la empresa, por lo que se ha planteado si su entrega en formato electrónico cumple las garantías de validez legal que son necesarias. En concreto, la Audiencia Nacional mantiene una postura rígida en relación con el cumplimiento de este requisito legal, exigiendo el sello de la empresa y la firma de la persona responsable de emitir los salarios, a los efectos de que el documento tenga el valor probatorio necesario —SAN de 9 de diciembre de 2010 (JUR 416611/2010) y SAN de 27 de abril de 2005 (JUR 23203/2005)—, considerando que la entrega del recibo de salario en soporte electrónico o digital obstaculiza su validez jurídica ⁹. Por el contrario, la STSJ de Navarra, de 14 de mayo de 1997 (AS 1624/1997) mantiene una interpretación menos formalista, sos-

teniendo que la omisión de la firma y el sello de la empresa, aunque se trate de un requisito legal, no le priva al recibo de salario de la “condición de autenticidad para ser valorado” como prueba judicial, en una interpretación que resulta ajustada a la finalidad perseguida por la obligaciones relativas a la documentación del salario. Pues el comprobante sobre el abono de la cantidad ingresada por el empresario en la cuenta bancaria del trabajador ya acredita el pago salarial, sin necesidad de que se incluya la firma y el sello de la empresa a los efectos de demostrar su efectividad, siendo suficiente con que aparezca el logo distintivo de la empresa o cualquier señal que permita la identificación del empresario. Con independencia de que, en aras de favorecer una implantación del recibo salarial electrónico de una forma más segura, sería recomendable la inclusión del sello y de la firma de la empresa, empleando los medios que ofrecen las nuevas tecnologías, como lo es la firma electrónica del empresario.

Por otro lado, los pronunciamientos existentes hasta la fecha en esta materia se han planteado igualmente algunas cuestiones importantes, relacionadas con las garantías que el empresario debe asegurar en relación con el recibo de salario electrónico. A este respecto, existe un importante consenso sobre la necesidad de que la empresa facilite el acceso al recibo de salario electrónico en sus instalaciones, con una coincidencia de opiniones menor con relación a si el empresario debe además garantizar la impresión del documento, aunque sería aconsejable no sólo que el trabajador pueda acceder desde cualquier sitio donde se conecte a Internet, sino también que el sistema informático (y los medios de reproducción habilitados en la empresa) permitan una impresión del recibo electrónico de cierta calidad.

Otra cuestión es el tiempo en que el recibo digital debe permanecer almacenado en el sistema para su consulta por el trabajador, con el fin de facilitar la reclamación de los conceptos retributivos devengados de forma indebida o simplemente su revisión. En este sentido, los sistemas informáticos no permiten, por cuestiones de seguridad, la modificación del documento electrónico en el que se contiene el recibo de salario, pero sería recomendable que la empresa estableciera un procedimiento concreto y sencillo para que el trabajador pudiera manifestar su disconformidad con este documento, ya sea mediante una aplicación informática que permitiera registrar incidencias, o bien con la habilitación de una comunicación fácil y segura (por teléfono o por e-mail) para solventar estas dificultades. Por otro lado, también relacionado con las garantías que el empresario debe disponer para facilitar la reclamación por el trabajador de las cantidades devengadas, los pronunciamientos judiciales sobre la materia han examinado sistemas de consulta donde el recibo de salario se mantenía alojado, desde seis meses hasta un año, en la aplicación informática. Sin embargo, como el plazo general para reclamar las

⁸ Se salva con ello los problemas que se plantean en relación con la validez de la firma electrónica. En efecto, según el artículo 3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, la firma electrónica puede ser general, avanzada o reconocida, siendo la primera un “conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante”, mientras que la firma “avanzada” permite “identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados”, estando “vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere”, al crearse “por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control”, y, por último, la firma electrónica avanzada se basa “en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma”. De todas ellas, la única firma electrónica que realmente no plantea dudas en relación con la validez probatoria de su integridad documental, como se desprende del artículo 13 de la Ley 11/2007, de 22 de julio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, es la firma reconocida, aunque se ha interpretado que otras firmas electrónicas igualmente servirán para cumplir con este requisito, en tanto que actualmente existe una tendencia a equiparar la firma manuscrita y la electrónica (LLOMPART BENNÀSSAR, M.: “El recibo de salario en formato electrónico”, *Aranzadi Social*, nº 38, 2007).

⁹ Como sostiene la SAN de 9 de diciembre de 2010 (AS 416611/2010), en relación con el artículo 66 del Convenio Colectivo de Iberia, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 9 de junio de 2003, donde se establece que “a todos los pilotos se les entregará el correspondiente recibo de salarios”. La Sala afirma, trayendo a colación el artículo 29.1 del ET y la Orden de 27 de diciembre de 1994, que el empresario se encuentra obligado a entregar de una forma determinada el recibo de salario, siendo necesario que se haga constar la firma y sello de la empresa, como establece tanto la citada Orden como el artículo 66 del Convenio Colectivo aplicable, de manera escrita, ya que se trata de la única forma de garantizar que el documento de salarios tiene valor probatorio. Es más, la SAN de 9 de diciembre de 2010 (AS 416611/2010), una vez que rechaza que la empresa pueda cambiar la entrega del recibo de salario en formato papel por el electrónico, en virtud del artículo 66 del Convenio Colectivo, igualmente cuestiona que se pueda pactar la entrega del recibo salarial en un formato papel, ya sea mediante contrato de trabajo o convenio colectivo, por carecer igualmente de valor a los efectos probatorios el documento emitido sin la firma y el sello de la empresa.

El presente pronunciamiento judicial avala (...) que la implantación del recibo salarial en formato electrónico no precisa el acuerdo con los representantes de los trabajadores (...). Igualmente, se sostiene que la decisión empresarial se ajusta a lo establecido en el artículo 29 del ET

obligaciones, entre las que se encuentran las deudas salariales, es de un año (artículo 59 del ET), se puede justificar que este período se utilice como referencia para asegurar que el trabajador tiene acceso al recibo salarial electrónico, aunque el empresario se encuentre obligado a conservar este documento durante un período superior.

En este sentido, el empresario mantiene las mismas obligaciones en relación con la custodia y conservación de los documentos electrónicos que con los documentos en papel, como se deduce de aquellos que se encuentran regulados: por ejemplo, la factura electrónica ¹⁰. A este respecto, según el artículo 3 de la Orden de 27 de diciembre de 1994, “los recibos de salarios expedidos se archivarán y conservarán por las empresas, junto a los boletines de cotización a la Seguridad Social”, durante un período mínimo de cuatro años, “a fin de permitir las comprobaciones oportunas” (artículo 21.1 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se modifica la Orden de 27 de diciembre de 1994). De tal manera que, en cualquier caso, el empresario debe cumplir con esta garantía de conservar, bien el documento electrónico, bien una copia idéntica de éste, por el plazo de los cuatro años establecidos en la ley.

4.3. Negativa del trabajador a recibir el salario digital o conservación del derecho a recibir el salario en formato papel

El uso de las nuevas tecnologías, en definitiva, no contradice el espíritu del ET en cuanto a las obligaciones empresariales de documentación del salario dispuestas en su artículo 29, sino que se puede conectar la implantación del recibo de salario electrónico con la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, dirigida a equiparar los documentos en soporte de papel con los electrónicos. Ésta es la interpretación que mantiene la Sala en el presente pronunciamiento respecto del recibo de salario, sin perjuicio de que la incorporación de las nuevas tecnologías a las empresas ha puesto de manifiesto la necesidad de es-

tablecer medidas de control sobre la protección de los datos personales, con el fin de evitar que se filtre información sensible sobre el trabajador.

Esta protección de los datos personales, como es obvio, alcanza al recibo de salario, donde se contienen datos que pueden lesionar, de manera más o menos directa, la intimidad y privacidad del trabajador, susceptibles de tutela por incluirse en el artículo 18.1 de la Constitución Española. En este sentido, la Directiva 46/1995/CE, de 24 de octubre, relativa a la protección de las personas físicas, en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, establece una serie de principios generales que deben observar quienes realizan tratamiento de datos, también recogidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD), entre los que destacan, por su relación con el recibo de salarios, la obligación empresarial de que todos los ficheros se encuentren inscritos en el Registro de Protección de Datos y los datos personales recogidos se utilicen con unos fines específicos, asegurando el empresario su integridad y exactitud, así como su tratamiento seguro.

Con el fin de garantizar la protección de datos, por su parte, el artículo 80 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD (en lo sucesivo RDLOPD), ha clasificado el mínimo de seguridad exigible en el tratamiento automatizado o no de los ficheros de datos en tres niveles (básico, medio y alto). En esta escala, las labores de gestión de la nómina se sitúan en el nivel básico de seguridad, incluso en lo relativo al tratamiento de datos relacionados con la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o información relativa a actos de violencia de género (artículo 80 y ss. del RDLOPD) ¹¹.

¹¹ En este sentido, el artículo 81.5 y 6 del RDLOPD permite, por su parte, excepcionar el nivel alto de seguridad de los anteriores datos cuando, entre otras razones, se utilicen para realizar el pago salarial o se traten de datos relativos a la salud, relacionados con la declaración de discapacidad o invalidez del afectado, con motivo del cumplimiento de deberes públicos. Puede consultarse el Informe 0303-2008, de la Agencia Española de Protección de Datos. También, en relación con las obligaciones empresariales de información a los representantes de los trabajadores, que comprende la comunicación de las partidas salariales de los trabajadores, la STC de 22 de abril de 1993 (RTC 142/1993) y la STS 19

¹⁰ Artículo 21 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de las obligaciones de facturación, y la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas para el impulso de la Sociedad de la información.

Este nivel básico de seguridad exige, entre otras obligaciones, la definición de protocolos de seguridad sobre las funciones de control y autorizaciones tanto en el acceso como en la consulta al sistema, el establecimiento de un registro de incidencias, la definición del responsable del fichero (así como las competencias que ejerce en cuanto a la identificación y autenticación de los usuarios del sistema) y los procedimientos de copias de respaldos y de recuperación sobre la información manejada (artículos 89 y ss. del RDLOP) 12.

De esta regulación se desprende que el empresario puede gestionar los datos de sus empleados con el fin de elaborar las nóminas, interviniendo para su confección tanto los trabajadores de la empresa que se encuentren autorizados para realizar estas tareas, como terceros ajenos a la organización empresarial (contratas o subcontratas, despachos jurídicos especializados o profesionales independientes con competencias suficientes para realizar las nóminas) siempre que se firme un contrato de confidencialidad y se cumplan las exigencias legales con relación a los niveles de protección de seguridad antes referidos. Por su parte, los trabajadores sólo puedan oponerse al tratamiento de los datos personales que realiza el empresario en relación con el recibo de salario cuando esta gestión pueda originar “una injustificable violación” de los derechos y las libertades fundamentales (Directiva 46/1995/CE y artículo 6.4 de la LOPD) 13.

A este respecto, las empresas deben garantizar un acceso confidencial y personal de los empleados al recibo de salario electrónico, lo que permite mantener

de febrero de 2009 (RJ 1620/2009).

12 Por el contrario, según el artículo 101 y ss. del RDLOP, el nivel máximo de seguridad se concreta en la necesidad de establecer mecanismos de cifrado de datos que eviten la manipulación de los datos, sin los que no resulta posible ni la gestión, ni tampoco el acceso de los interesados. Del mismo modo, también se exige un registro sobre los intentos de accesos y las autorizaciones realizadas por el sistema.

13 En este sentido, el artículo 6 de la LOPD dispone como regla general el consentimiento del afectado, salvo que el tratamiento se refiera, entre otros, a las partes de un contrato o precontrato de una relación laboral. Por tanto, durante la vigencia del contrato, el empresario sólo podrá gestionar y tratar, sin el consentimiento del trabajador, los datos que resulten estrictamente necesarios para el desarrollo de la relación laboral, siendo además necesario diferenciar entre los datos personales especialmente protegidos (regulados en el artículo 7.2 de la LOPD, como la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, que requieren consentimiento expreso por escrito) de otros datos que igualmente pueden quedar reflejados en la nómina (como son los datos personales del artículo 7.3 de la LOPD, en concreto, el origen racial o la vida sexual, que precisan consentimiento del afectado o una norma legal que autorice su tratamiento en aras del interés general) o los datos meramente personales que tienen un nivel de protección menor, pero sobre los que, en cualquier caso, el afectado puede oponerse a su tratamiento cuando “existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal” (artículo 6.4 de la LOPD) [LUJÁN ALCARAZ, J.: “Protección de datos de carácter personal y contrato de trabajo”, *Aranzadi Social*, nº 7, 2003]. Por tanto, se admite tanto la gestión de la nómina por la empresa como la cesión de los datos para que otra empresa se encargue de su tratamiento, siempre que se mantengan los niveles de seguridad en el tratamiento de los datos susceptibles de protección, precisándose para ello de un contrato escrito donde se concrete el encargo encomendado a las empresas que gestionan las nóminas.

el derecho a seguir recibiendo la nómina en formato papel cuando la empresa no pueda asegurar la protección de datos del trabajador o no pueda facilitar el acceso seguro a la nómina digital. En este sentido, el pronunciamiento comentado, así como la STSJ de Murcia de 26 de mayo de 2008 (JUR 322016/2008), hace referencia a que tan sólo resultan válidos aquellos sistemas donde se garantiza que el trabajador puede consultar el recibo de salario desde las instalaciones de la empresa, aunque existe una diferencia fundamental entre ambos fallos, pues la STS de 21 de junio de 2011 exige además que el acceso sea desde el ordenador personal del trabajador, lo que garantiza una protección mayor de los datos personales, mientras que la STSJ de Murcia de 26 de mayo de 2008 (JUR 322016/2008) sólo exige que los empresarios garanticen “la posibilidad de acceder [a los recibos de salario] e imprimirlos a través del ordenador de la empresa”. Una cuestión relevante, sobre todo a los efectos prácticos, ya que, en la Administración Pública, como sucede en otras muchas empresas, no todos los trabajadores tienen un ordenador personal para desempeñar su trabajo. Esto cuestiona si el acceso al recibo de salario desde un ordenador de uso colectivo garantiza la protección de los datos del trabajador (en particular, cuando la consulta del documento implique su alojamiento como archivo temporal en el sistema que pueda rescatar otra persona con acceso a ese mismo ordenador), siendo, en este punto, más acertada la solución ofrecida en el presente pronunciamiento judicial, aunque resulte más costosa al empresario, dado que el uso de ordenadores colectivos no garantiza la protección de los datos personales del trabajador.

Más allá de las cuestiones relacionadas con la protección de los datos personales, una vez implantado un sistema que funciona de manera correcta, según la STSJ de Murcia de 26 de mayo de 2008 (JUR 322016/2008), tan sólo subsiste el derecho a solicitar el recibo de salario en papel —esto es, el “original o la adveración para presentarlos donde proceda”— “en caso de necesitarlo”. Una interpretación que resulta acertada, aunque el pronunciamiento aquí comentado no entre a valorar este derecho, pues el recibo de salarios tiene una importante funcionalidad fuera del ámbito empresarial (obligaciones fiscales, solicitud de préstamos, apertura de cuentas bancarias, contratación de seguros o tarjetas de crédito).

Con este pronunciamiento, en definitiva, se confirma la validez de recibo salarial en formato electrónico como forma de cumplir con la obligación de documentar y entregar las retribuciones adeudadas, aunque, como en otras materias, también existan límites y garantías que se dirijan a proteger la esfera personal del trabajador.

Del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sucesión y subrogación empresarial en el Sector Público e integración del personal

Juan Francisco Pérez Gálvez
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL:
Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 2 de noviembre de 2011

1. ANTECEDENTES DE HECHO

El Decreto 103/2011, de 19 de abril (BOJA de 29 de abril, núm. 83), aprueba los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales. En su Disposición Adicional Segunda, dispone la integración del personal laboral del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras en la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, en los siguientes términos:

«1. La Agencia Andaluza de Instituciones Culturales asume los derechos y obligaciones derivados de los contratos de trabajo del personal laboral del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras y, conforme a lo dispuesto en el apartado 1.e) de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, en el convenio colectivo vigente, así como en los acuerdos derivados de la interpretación de los mismos, hasta la aprobación de un nuevo convenio colectivo de aplicación.

2. Conforme al apartado 1.b) de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, el acceso, en su caso, de este personal a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía, sólo podrá efectuarse mediante la participación en las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de las ofertas de empleo público.

3. Las representaciones sindicales y unita-

rias correspondientes al personal del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras se mantendrán en la Agencia en las mismas condiciones, con los mismos derechos y obligaciones que tuvieran, hasta la finalización de sus respectivos mandatos».

Todas las partes personadas (Asociación Al Andalus de empleados públicos de la Junta de Andalucía, Asociación defiendiendo mi derecho y gestión pública, Florencia y otros, Ministerio Fiscal, Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía) analizan la secuencia empresarial origen de la disposición reglamentaria. El antecedente del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras, lo constituyó la Empresa Pública de Gestión de Programas y Actividades Culturales, creada por Decreto 46/1993, adscrita a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Actuaba en régimen de Entidad de Derecho Público con sujeción a sus propias normas especiales en lo referente a su estructura y funcionamiento, a la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma y su Reglamento, a la Ley de Hacienda Pública y demás de aplicación en su régimen económico y financiero y a las normas de Derecho Privado, Mercantil, Civil y Laboral que le eran de aplicación.

En el mes de abril de 2010, por Decreto 138/2010, del día 13, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, pasó a denominarse Instituto Andaluz de las Artes y las Letras. Todo el personal había sido contratado en régimen de derecho privado.

La Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía, cambia la denominación del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras, que pasa a denominarse Agencia Andaluza de Instituciones Culturales. A diferencia de lo dispuesto por el Decreto 138/2010, se modifica su régimen jurídico, pasando a tener la consideración de Agencia Pública Empresarial, dedicada a la realización de actividades de promoción pública, prestacionales, de gestión de servicios y producción de bienes de interés público, sin actuar en régimen de libre mercado y sometida al Derecho administrativo en cuanto al ejercicio de potestades públicas.

Al integrarse el personal del extinguido Instituto Andaluz de las Artes y las Letras, *que no tenía atribuidas potestades, ni funciones públicas*, pasa a formar parte de la Administración instrumental de la Junta de Andalucía. De este modo, tenía que ejercer directa o indirectamente funciones y potestades reservadas por una Ley Básica a los empleados públicos que ac-

Entiende el Ministerio Fiscal que esto tiene una consecuencia inmediata, la integración establecida en la Disposición Adicional Segunda del Decreto 103/2011, «supone que quienes han accedido a la función pública a través del sistema legalmente establecido y conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, vean mermados sus derechos por la entrada de terceros ajenos a la función pública, ocasionando una perturbación ilegítima en el ejercicio del derecho al cargo con flagrante vulneración del derecho de igualdad en el acceso»

cedieron a la Administración por los sistemas establecidos en la legislación de empleo público.

El personal contratado inicialmente por el régimen de Derecho Privado, al integrarse, pasa automáticamente a convertirse en empleado público al servicio de una Administración pública. La forma de acceso, por imperativo constitucional (art. 23.2), ha de estar sustentada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Mediante recurso contencioso-administrativo se procede a la impugnación del Decreto 103/2011, de 19 de abril, por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, por considerar que esa disposición reglamentaria es contraria a los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española. El recurso se sustenta en dos motivos, a saber:

- Nulidad del Decreto por el ejercicio de funciones públicas (reservadas constitucionalmente a los empleados públicos) en la Administración de la Junta de Andalucía, por un personal que no ha accedido a la Administración por el sistema legalmente establecido.

- Vulneración del derecho de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con infracción de los arts. 14 y 23.2 CE.

El Ministerio Fiscal alega que el régimen de acceso del personal contratado inicialmente en régimen de derecho privado, difiere notablemente del régimen de acceso y reglamentación del personal funcionario y laboral de la Administración. Por tanto, entiende, que su estatuto jurídico es ajeno al concepto de empleado público que contiene el artículo 8 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), publicado en el BOE de 13 de abril, núm. 89:

«Concepto y clases de empleados públicos.

1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

2. Los empleados públicos se clasifican en: a) Funcionarios de carrera. b) Funcionarios interinos. c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal. d) Personal eventual».

Entiende el Ministerio Fiscal que esto tiene una consecuencia inmediata, la integración establecida en la Disposición Adicional Segunda del Decreto 103/2011, «supone que quienes han accedido a la función pública a través del sistema legalmente establecido y conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, vean mermados sus derechos por la entrada de terceros ajenos a la función pública, ocasionando una perturbación ilegítima en el ejercicio del derecho al cargo con flagrante vulneración del derecho de igualdad en el acceso». Además, repercutiría sobre los propios ciudadanos que según el EBEP, tienen derecho al acceso al empleo público, de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

También se alega la falta de motivación de esta forma de proceder, porque los principios básicos constitucionales de acceso al empleo público, *sólo pueden ser exceptuados por razones objetivas muy excepcionales*, tal y como ha sido declarado por la jurisprudencia constitucional. La cobertura de la Ley 1/2011, no sería suficiente.

La Administración demandada opone como causas de inadmisibilidad: la falta de legitimación procesal de algunos recurrentes; inadecuación del procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales, al plantearse cuestiones de legalidad ordinaria e improcedencia del petitum. Respecto al fondo, alega:

- Que es la Ley 9/2007, de 22 de octubre, modificada por la Ley 1/2011, la que atribuye el ejercicio de

potestades públicas a la Administración instrumental de la Junta de Andalucía, y que la Disposición Adicional Tercera del Decreto 103/2011, cuyo tenor literal es el siguiente:

«1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, el desarrollo por parte de la Agencia de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales que deban corresponder exclusivamente a personal funcionario, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de función pública, corresponderá exclusivamente al personal funcionario de la Consejería de Cultura, que a estos efectos se adscriba funcionalmente en la estructura de la Agencia.

2. La adscripción funcional de este personal se producirá mediante la configuración en la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Cultura de las unidades administrativas correspondientes.

3. El personal funcionario adscrito funcionalmente en la Agencia mantendrá su dependencia orgánica de la Consejería de Cultura. Este personal se registrará por el Derecho administrativo y por la normativa aplicable en materia de función pública de la Junta de Andalucía, siéndole de aplicación el Acuerdo y Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario de la Junta de Andalucía, y ejercerá sus funciones con sujeción a las instrucciones y órdenes de servicio de los órganos directivos de la Agencia», lo que deja a salvo el art. 9 del EBEP, que otorga dicha atribución a los funcionarios adscritos.

- Que la Disposición Adicional Segunda del Decreto 103/2011 exige que para acceder a la situación de funcionario o laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía deben superar pruebas de acceso libre. No existe por tanto acceso a la condición de empleado público, sino mero cumplimiento de las normas de Derecho Laboral por sucesión de empresas, que son aplicables al personal del extinto Instituto Andaluz.

- Que la Administración dispone de la potestad de autoorganización, y por tanto puede reordenar el sector público andaluz.

El Tribunal establece que el proceder de la Administración, más que una huída del derecho administrativo, supone un «desprecio del Estado de Derecho». Lo fundamenta en la inexistencia de aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el proceso de integración del personal laboral de la Agencia.

2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

El Tribunal procede a depurar y pronunciarse sobre cada una de las alegaciones de los contendientes. Respecto a las causas de inadmisibilidad establece:

- La falta de legitimación activa entiende que no se da, pues tanto las personas físicas como las asociaciones representativas de intereses de los empleados públicos [EBEP, art. 14 p)] tienen interés legítimo en el recurso, distinto del mero interés por la legalidad.

- Rechaza la causa invocada de defecto en el modo de proponer la demanda, la incongruencia o incoherencia de la pretensión y tampoco aprecia inadecuación del procedimiento.

- Al tratarse de un proceso especial de derechos fundamentales, resulta ajena para la resolución de este caso toda la argumentación de la demanda relativa a la atribución de potestades públicas a la Agencia Empresarial, o el ejercicio de esas funciones por personal laboral del extinto Instituto Andaluz.

Sobre el fondo, establece:

- El proceder de la Administración, *más que una huída del derecho administrativo, supone un «desprecio del Estado de Derecho»*. Lo fundamenta en la inexistencia de aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, en el proceso de integración del personal laboral de la Agencia.

- Una cosa es la sucesión de empresas y la subrogación empresarial, y otra bien distinta, la integración del personal con las consecuencias legales expuestas, que convierten a ese personal automáticamente en personal laboral de la Agencia con acceso directo a la Administración instrumental, con atribución de potestades y funciones públicas. Por ello, se vulnera por la Disposición Adicional Segunda, el art. 23.2 y 14 CE.

- No es necesario plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 1/2011, pues resulta ser la Disposición Adicional Segunda del Decreto

impugnado, la que regula y materializa la integración del personal del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras, y por lo tanto, la que infringe el EBEP.

- El sistema excepcional de integración carece absolutamente de motivación. Tal y como se acredita en la prueba documental, de los 534 efectivos integrados, ninguno es funcionario o personal laboral fijo de la Administración de la Junta de Andalucía. Todo el personal de la Agencia ha accedido directamente a la misma, con quiebra absoluta del régimen jurídico configurado en los arts. 55 y siguientes del EBEP.

Por todo ello el fallo rechaza las causas de inadmisibilidad y estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto, declarando la nulidad de la Disposición Adicional Segunda del Decreto 103/2011 por vulneración de los derechos fundamentales garantizados en los arts. 14 y 23.2 CE.

3. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

3.1. Las Administraciones instrumentales

Con el nombre de personas jurídicas -y también con los de personas ficticias, abstractas, incorporales, morales, colectivas o sociales- se designa a aquellas entidades formadas para la realización de los fines colectivos y durables de los hombres, a las que el derecho objetivo reconoce capacidad para asumir derechos y obligaciones. Dicho de otro modo, son personas jurídicas las realidades sociales a las que el Estado reconoce o atribuye individualidad propia, distinta de sus elementos componentes, sujetos de derechos y deberes y con una capacidad de obrar en el tráfico por medio de sus órganos o representantes.

Sin embargo, cuando empleamos el sintagma «persona jurídica», no tenemos una idea cierta de cuál es su régimen jurídico (STS de 22 de julio de 1986, sala 4ª):

«[...]. Porque en último término, la personificación es sólo una alternativa organizadora que ni siquiera es suficientemente identificadora. No hay, en efecto, en el ordenamiento español una regulación de la persona jurídica en virtud de la cual baste con invocar ese sintagma para que sepamos qué régimen jurídico hay que aplicar. Este se articula para cada caso, de manera que más que de persona jurídica cabe hablar -en plural- de personas jurídicas, y el régimen jurídico de la personalidad es gradual, de manera que incluso organizaciones formalmente no personificadas ostentan en la práctica atributos de que carecen otras organizaciones que sí tienen personalidad».

Debo señalar las peculiaridades que presenta el derecho público, pues a diferencia de lo que ocurre

en el derecho privado (donde el concepto de «persona jurídica» se contrapone con el de «persona física»), en el derecho administrativo el concepto de «persona» se enfrenta con el concepto de «órgano».

También debo resaltar el criterio que permite distinguir, con independencia del sujeto actuante, la actividad pública de la privada, por lo que una misma persona puede tener capacidad para dar nacimiento a actos públicos y a actos privados; en otras palabras, capacidad pública y capacidad privada. Distinción -quizás- más conveniente que la de personas públicas y personas privadas. Se trataría de una doble capacidad: pública y privada, pero una sola personalidad. Pero la diferencia entre actos jurídicos públicos y privados radica en que los primeros crean situaciones jurídicas y las aplican a sus destinatarios sin su consentimiento, es decir, crean e imputan unilateralmente obligaciones y derechos. Por el contrario, los efectos de un acto jurídico privado sólo se imponen a un sujeto si éste los acepta.

En el mundo de los entes instrumentales, *su veste jurídico-pública no implica, pues, su caracterización como Administración pública*. Es más, cuando se utiliza el derecho privado, ni siquiera es siempre el mismo derecho privado aplicable a los particulares.

Por tanto, la naturaleza jurídica de los entes instrumentales dependerá de los caracteres que he expuesto, y que resultarán fundamentales a la hora de precisar el régimen jurídico aplicable a los mismos.

El Decreto 103/2011, de 19 de abril, en el anexo, reproduce los estatutos de la agencia andaluza de instituciones culturales. En su contenido incluye: la naturaleza y personalidad jurídica (art. 1), el objeto (art. 2), el régimen jurídico y potestades administrativas (art. 3), funciones (art. 6) y las facultades (art. 7). En base a estas determinaciones, especialmente las que se refieren a las potestades, funciones y facultades, podremos precisar si la participación efectiva de personal funcionario y personal que no ostenta esta condición, es posible.

3.2. El Estatuto Básico del Empleado Público

La Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), en su Exposición de Motivos determina: «En materia de acceso al empleo público ha sido preocupación esencial garantizar en la mayor medida posible la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la transparencia de los procesos selectivos y su agilidad, sin que esto último menoscabe la objetividad de la selección». El EBEP, art. 55 establece:

«Principios rectores.

1. Todos los ciudadanos tienen derecho al

acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico.

2. Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- b) Transparencia.
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección».

En definitiva, la nueva regulación del acceso al empleo público mantiene los principios consagrados de igualdad, mérito y capacidad, así como el de transparencia y agilidad para todos los empleados públicos. Las novedades de la regulación básica en materia de acceso al empleo público han sido calificadas como una “caja de herramientas” en manos de la Administración. Con todo ello se intenta dar respuesta a un cierto agotamiento del modelo, y se pretenden corregir disfunciones consolidadas.

El Estatuto Básico del Empleado Público establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público. Contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. En este aspecto (régimen jurídico del personal laboral) el EBEP ha transfigurado el ámbito material de la legislación laboral, de modo que en la regulación de este personal, las Comunidades Autónomas deben partir de lo que señala este texto normativo.

Parte del principio constitucional de que el régimen de empleo público en nuestro país es funcional, pero reconoce e integra el papel creciente que en el conjunto de las Administraciones públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral. Es lo que la doctrina ha denominado «laboralización del régimen jurídico del

funcionario público, al tiempo que se procede a una funcionalización del empleado laboral». Además, frente a un modelo único, se responde a la realidad de un Estado autonómico. Para dar respuesta a esta realidad se reduce la densidad de la legislación básica y se afronta la relevante multiplicación de las formas de gestión de las actividades públicas, dentro de cada nivel territorial de gobierno (EBEP, Exposición de Motivos):

«Quiere eso decir que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo [...]. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. Por tanto, la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy en día [...].

De otra parte, la apertura de mayores espacios a la autonomía organizativa en materia de personal es también necesaria para posibilitar la regulación diferenciada de los sectores del empleo público que lo requieran. Asistimos hoy, en efecto, a una gradual multiplicación de las formas de gestión de las actividades públicas dentro de cada nivel territorial de gobierno, que persigue responder adecuadamente a las exigencias que plantea, en cada caso, el servicio eficaz a los ciudadanos. [...]. Esta diversidad de organizaciones ha contribuido igualmente a la heterogeneidad actual de los regímenes de empleo público. La correcta ordenación de este último requiere soluciones en parte diferentes en unos y otros sectores y, por eso, la legislación general básica no puede constituir un obstáculo ni un factor de rigidez. [...].»

Esta realidad está originando un recurso frecuente por parte de las Administraciones Públicas a la contratación de personal conforme a la legislación laboral. En el origen de esta situación, que no contraviene el imperativo constitucional de la primacía del régimen funcional, está la flexibilidad que introduce en el empleo público y su mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada. Acudir a este recurso, sin embargo, supone un debilitamiento, cuando no degradación, del modelo de función pública.

La relación entre el legislador estatal y el autonómico es la propia de dos subsistemas normativos sobre una misma materia, que se condicionan recíprocamente. No se trata de una relación de jerarquía, sino ordenada conforme al principio de competencia. La competencia básica estatal es compatible con la de las Comunidades Autónomas (STC 165/1986, FJ 7):

«De ello se deduce que la Comunidad Au-

tónoma, si bien no puede en ningún caso modificar o desarrollar las normas del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos en lo que atañe al régimen sustantivo de las relaciones jurídicas funcionariales, sí puede en cambio utilizar instrumentos normativos propios para hacer posible el ejercicio de los derechos y obligaciones, deberes y facultades y, en general, de las situaciones jurídicas que aquel régimen sustantivo contempla, dentro de la estructura organizativa de su Administración. De otro modo, en efecto, podría suceder que la ejecución de la normativa estatal sólo pudiera llevarse a cabo con el sacrificio de la propia competencia de autoorganización».

En todo caso, queda claro que no está en tela de juicio la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

3.3. Aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad

En nuestro país, el régimen jurídico de acceso a la función pública está presidido por un mandato claro de la Constitución, expresado en los principios y contenidos incluidos en los arts. 23.2 y 103.3. Estos principios y mandatos han sido trasladados a la legislación ordinaria, pero el transcurso del tiempo ha hecho necesario reformar el sistema, porque junto a sus virtudes, aparecían una serie de problemas acotados por la doctrina: falta de rigor en numerosos procesos selectivos menores, publicidad insuficiente y falta de garantías exigibles para garantizar la igualdad de los aspirantes, endogamia, utilización abusiva de fórmulas contractuales laborales, incremento de la temporalidad, discutibles procesos de funcionarización a modo de conversiones cuasi automáticas (cursos breves y pruebas muy simples), exceso de formalismo, falta de agilidad en la realización de las pruebas de selección del personal fijo, etc.

El derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, tal y como determina el art. 23.2 CE, es una especificación del principio de igualdad ante la Ley, formulado por el art. 14 CE. Por ello, el acceso a las funciones, cuando no esté en juego ninguna de las circunstancias específicas del art. 14 CE, se regirá

Así pues, el art. 23.2 CE si bien ha otorgado al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles hayan de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración, le obliga también a tener como límites constitucionales que la regulación no se haga en términos concretos e individualizados de manera tal que sean convocatorias ad personam, y que los requisitos legalmente establecidos en términos de igualdad respondan única y exclusivamente a los principios de mérito y capacidad

por el art. 23.2 CE. Igualmente se deberá respetar el contenido del art. 103.3 CE, que impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad. Este derecho también está amparado por el art. 55 del EBEP.

Lo que el art. 23.2 CE viene a establecer es una especificación del principio general de igualdad en relación con el acceso a los cargos y funciones públicas. El principio general actúa en dos planos distintos, debemos tenerlo presente. Como igualdad en la aplicación de la Ley, de una parte y de la otra como igualdad ante la Ley. En este segundo aspecto, *la igualdad implica para el legislador no sólo la prohibición de establecer diferencias que carezcan de una fundamentación razonable y objetiva, sino más precisamente aún y en conexión con el art. 103.3 CE, la prohibición de establecer diferencias que no guarden relación con el mérito y capacidad.* Cuando se vulnera este principio en el acceso a las funciones públicas, esta infracción debe entenderse comprendida en el derecho más específico consagrado en el art. 23.2 CE, pues esta norma, respecto de la consagrada en el art. 14 CE, debe considerarse *lex specialis*.

La igualdad se predica por tanto de las condiciones establecidas por la Ley y por ello lo que el art. 23.2 CE viene a prohibir entre otras cosas es que las reglas de procedimiento para el acceso a la función pública se establezcan no mediante términos generales y abstractos sino mediante referencias individualizadas y concretas. Así pues, el art. 23.2 CE si bien ha otorgado al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles hayan de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración, *le obliga también a tener como límites constitucionales que la regulación no se haga en términos concretos e individualizados de manera tal que sean convoca-*

torias ad personam, y que los requisitos legalmente establecidos en términos de igualdad respondan única y exclusivamente a los principios de mérito y capacidad.

Sin embargo, esta previsión legal no impide la realización de pruebas específicas para consolidar una situación especial, excepcional y precaria. *En este supuesto podría considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad en el trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración pública.* «También se ha sostenido que el rigor con el que operan los principios constitucionales que se deducen de este derecho fundamental (el acceso en condiciones de igualdad a la función pública –art. 22.3 CE- de acuerdo con los principios de mérito y capacidad –art. 103.3 CE-) *no es el mismo según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la carrera administrativa*, ya que en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido en condiciones de igualdad a la función pública- y, por tanto, que ya han acreditado el mérito y capacidad –cabe manejar otros criterios que no guarden relación con estos principios en atención a una mayor eficacia en la prestación de los servicios o a la protección de otros bienes constitucionales» (STC 156/1998, de 13 de junio).

Requisitos constitucionales que no impiden el reconocimiento o evaluación del mérito consistente en el tiempo efectivo de servicios. Pero que en ningún caso puede convertir a ese tiempo efectivo de servicios en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a una función pública de carácter permanente, al tener que respetarse en todo caso también para los interinos y contratados, los principios constitucionales a los que estoy haciendo referencia.

Si en aplicación de la habilitación concedida, una Administración estableciese medidas o hiciese convocatorias desconociendo esa exigencia constitucional, los órganos judiciales habrían de conocer de esa extralimitación y en su caso, si existiera vulneración de derechos fundamentales de algún ciudadano, el asunto podría ser conocido por el Tribunal Constitucional a través del oportuno recurso de amparo.

Creo que queda acreditado que de la interconexión entre el art. 23.2 y 103.3 CE y art. 55 EBEP, deriva la protección reforzada e interrelación entre los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo.

Los principios de mérito y capacidad, objeto de

tratamiento en el art. 23.2 CE, han sido depurados por la jurisprudencia constitucional estableciendo que las normas aplicables a cada proceso de selección deben establecer requisitos generales y específicos para participar en ellos, es decir, es un derecho de configuración legal (STC 48/1998), caracterizado por las siguientes notas esenciales:

- Deben establecerse mediante referencias abstractas y generalizadas, evitando cualquier reserva ad personam (SSTC 42/1981, 50/1986, 48/1998, entre otras). Es decir, «la reserva de ley y el principio de legalidad entrañan una garantía de orden material, que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminedar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública, de conformidad con los indicados principios constitucionales» [STC 48/1998, FJ 7.a)].

- Deben guardar relación directa con los criterios de mérito y capacidad, y no con otras condiciones personales o sociales (SSTC 148/1986, 166/2001, 107/2003, entre otras). Es decir, actúan como una garantía de la igualdad material que se deduce del art. 23.2 CE, al entender, que aunque esta exigencia se establezca en el art. 103.3 CE, una interpretación sistemática del texto constitucional implica: «no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pueden también considerarse violatorios del principio de igualdad todos aquellos que sin esa referencia, establezcan una diferencia entre los ciudadanos» [STC 38/2000, FJ 6 b)].

En todo caso, esta exigencia juega un distinto papel en los procedimientos de selección y en los procedimientos de provisión, tal y como entre otras, ha establecido la STC 156/1998 FJ 3).

- Deben tener una justificación objetiva y razonable, en relación con las funciones a desempeñar, tanto en términos absolutos, como relativos (SSTC 15/1988, 198/1989, entre otras).

- También debo hacer referencia a la relación que existe entre mérito e idoneidad para el ejercicio del empleo público.

3.4. Conclusión

El Tribunal valora correctamente las causas de inadmisibilidad y no es necesario hacer salvedades adicionales. Respecto al fondo del asunto, resulta evidente (datos fácticos y jurídicos) que el sistema de integración carece de motivación (no han sido acreditadas las razones objetivas excepcionales que darían cobertura a la opción elegida), y que se vulneran, claramente, los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Respecto al fondo del asunto, resulta evidente (datos fácticos y jurídicos) que el sistema de integración carece de motivación (no han sido acreditadas las razones objetivas excepcionales que darían cobertura a la opción elegida), y que se vulneran, claramente, los principios de igualdad, mérito y capacidad.

La igualdad implica para el legislador no sólo la prohibición de establecer diferencias que carezcan de una fundamentación razonable y objetiva, sino más precisamente aún y en conexión con el art. 103.3 CE, la prohibición de establecer diferencias que no guarden relación con el mérito y capacidad. Los términos de la integración son tan concretos e individualizados, que se trata de una opción ad personam, no admisible en Derecho. No es proporcionada, y por tanto resulta arbitraria la desigualdad en el trato recibido por el colectivo integrado, y el medio excepcional utilizado con cobertura legal, no alcanza una finalidad constitucionalmente legítima, o al menos, esta no ha sido explicitada.

No se pone en tela de juicio la capacidad de autoorganización de la Administración, ni la opción de acceso a la Administración general de este personal, no es ese el nudo gordiano.

También debo referirme a la distinción entre potestades, funciones, intereses y facultades que es de sobra conocida por los estudiosos del derecho administrativo. A estos efectos puede resultar interesante la manifestación de Eduardo ORTEGA MARTÍN (“Las potestades administrativas de las corporaciones públicas”), que propone distinguir entre potestades, funciones e intereses, pues la atención sobre las funciones nos permite con mayor fuerza aún que si hablamos de potestades dar entrada en masa a una concepción sustancial o material del poder público. El elemento central no es, en este caso, el ejercicio de potestades, sino el ejercicio de funciones de naturaleza pública. No rige aquí un verdadero principio objetivo (control de los actos), ni subjetivo (control de la Administración), sino pragmático y funcional (control de las funciones públicas de naturaleza administrativa, sea cual sea la naturaleza del ente que la ejerce):

«El concepto de potestad nos es suficientemente conocido y en las líneas anteriores hemos hecho mención de su falta de operatividad a los efectos de

lo que nos ocupa. Nos aporta más detenernos en el de funciones y analizar las que en cada caso se atribuyen a los entes públicos, con independencia de elucubrar si antes hay una potestad o no, o dónde ésta acaba. Y concluir, después de ese análisis, que si aquella función tiene sustancia pública deberá penetrar en masa el Derecho Administrativo, y lógicamente no si no la posee. Los intereses que va a satisfacer la función resultan también relevantes. No sólo como medio de reforzar la naturaleza de la función sino como procedimiento para aplicar alguno de los principios y consecuencias propios del poder público. Entre ellos están la técnica de la desviación de poder, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución), el control de la discrecionalidad asentado en los principios generales del derecho [...]».

Pero a la vista de la redacción de los Estatutos de la agencia andaluza de instituciones culturales (Decreto 103/2011, de 19 de abril, Anexo), resulta evidente la dificultad e incluso imposibilidad de no atribuir a este personal estas potestades, art. 3: «[...] en materia de subvenciones, la inspección, la comprobación [...]; en materia de contratación, las prerrogativas de interpretación, modificación y resolución [...]; la revisión en vía administrativa de los actos [...]; funciones, art. 6: «[...] investigación, gestión, producción, fomento, formación [...]; [...] gestión y tutela de las instituciones culturales y del patrimonio histórico [...]; la adopción de las medidas preventivas [...]; la organización y gestión de equipamientos [...]; la tutela, acrecentamiento y valorización de los bienes [...]» y facultades, art. 7: «[...] convocar, tramitar y conceder subvenciones y ayudas [...]; realizar toda clase de actos de administración y disposición [...]; celebrar convenios y contratos [...]», por mucho que la relación de puestos de trabajo pretenda operar una separación, que desde el punto de vista material es cuestionable, y no resulta operativa, ni razonable.

NOTICIAS NORMATIVAS

Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Estado

Se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-20644. [Ir a norma](#)

La norma desarrolla la estructura del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hasta el nivel de Subdirección General o equivalente, con los criterios de austeridad y eficiencia en la gestión del departamento. BOE 28 enero 2012, núm. 24, pág. 8074. www.boe.es/boe/dias/2012/01/28/pdfs/BOE-A-2012-1312.pdf [Ir a norma](#)

Puede consultar el nuevo equipo directivo del Ministerio al que está adscrito el INAP en la web del [Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas](#).

Comunidades autónomas

Aragón

Orden de 27 de enero 2012, por la que se publica el acuerdo de 10 de enero de 2012, del Gobierno de Aragón, por el que se otorga la aprobación expresa y formal, ratificándolo, al Acuerdo de la Mesa Sectorial de Administración General de 21 de diciembre de 2011 [...] y el Acuerdo de 21 de diciembre de 2011 de la Comisión Paritaria del VII Convenio Colectivo para el Personal Laboral de Aragón.

Se aprovecha la renovación de la estructura de puestos de la Administración autonómica como una oportunidad para afrontar un proceso de racionalización de la Ordenación de los puestos de los diferentes Departamentos y Organismos Autónomos de esta Administración, tanto en lo que afecta a su denominación, formas de provisión, formación y otras características igualmente relevantes en la configuración de los perfiles profesionales de aquéllos. BO. Aragón de 20 febrero 2012, núm. 34, pág. 2730. <http://www.boa.aragon.es>. [Ir a norma](#).

Baleares

Acuerdo de 10 de febrero 2012 del Consejo de Gobierno por el que se delega en el consejero de Administraciones Públicas la competencia para acordar la prórroga del plazo máximo de las comisiones de servicios del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Según el art. 82 de la Ley regional de la Función Pública, las comisiones de servicios pueden prorrogar su plazo máximo de dos años, de forma excepcional cuando las necesidades del servicio lo requieran, por acuerdo del Consejo de Gobierno. Por este acuerdo, se delega en el consejero de Administraciones Públicas la competencia para acordar esta prórroga. BO. Illes Balears 18 febrero 2012, núm. 26, pág. 31. http://www.caib.es/boib/interior.do?lang=es&p_numero=2012026. [Ir a norma](#)

Canarias

Resolución de 27 de enero 2012, por la que se dispone la publicación del acuerdo de adopción de medidas para la modernización y calidad de los servicios públicos.

Extremadura

Decreto 5/2012, de 27 de enero, por el que se modifica el Decreto 188/2010, de 1-10-2010, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de la Comisión de Secretarios Generales, y se regula la utilización de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad.

Madrid

Oden de 16 de enero 2012, por la que se dictan instrucciones para la Gestión de las Nóminas del Personal de la Comunidad de Madrid para 2012 .

Murcia

MURCIA Resolución de 20 de enero 2012 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno sobre retribuciones del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y sus organismos autónomos para el año 2012.

La Rioja

Resolución 1317/2011, de 30 de diciembre, por la que se dispone la publicación del acuerdo de Consejo de Gobierno, de 16 de diciembre de 2011, que modifica el acuerdo en materia de acción sindical suscrito por la Comunidad Autónoma de La Rioja y organizaciones sindicales, de 25 de mayo de 2011.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno encomenda a la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad la elaboración de un programa estratégico para los ejercicios 2012-2014 que tenga como objetivo la modernización y mejora de los servicios públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y centrado en líneas de actuación como la implantación de la administración electrónica, la simplificación de procedimientos administrativos o la dirección por objetivos orientada a resultados, entre otros. BO. Canarias 1 febrero 2012, núm. 22, pág. 1822. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2012/022/009.html>. [Ir a norma](#)

A raíz de la la reestructuración de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, se han incorporado nuevos órganos, como la Secretaría General de Servicios a la Ciudadanía, la Atención Sanitaria y Social y Familias; la Secretaría General de Educación y la Secretaría General de Empleo y Actividad Empresarial, lo que hace aconsejable que dichos órganos puedan quedar incorporados ex lege al colegiado encargado de preparar la deliberación y resolución de los asuntos corresponden al Consejo de Gobierno. DO. Extremadura 2 febrero 2012, núm. 22, pág. 2299. <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2012/2200/12040008.pdf>. [Ir a norma](#)

La Orden dicta Instrucciones para la gestión de las nóminas del personal de la Comunidad de Madrid. Entre las novedades que presenta esta Orden está el hecho de que, ante la situación de prórroga presupuestaria del Estado, no habrá incremento retributivo para el ejercicio 2012 respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2011; además, se introduce la regulación del permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave; asimismo, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, se establece una nueva regulación para el supuesto de incapacidad temporal. BO. Comunidad de Madrid 1 febrero 2012, núm. 27, pág. 76. <http://www.madrid.org>. [Ir a norma](#)

Se establecen las retribuciones a percibir por el personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y sus organismos autónomos. El fin es aplicar las retribuciones correspondientes, facilitando la confección y fiscalización de las nóminas del personal al servicio de la Administración Regional, así como para el conocimiento por los empleados públicos de las retribuciones que les corresponden. BO. Región de Murcia 28 enero 2012, núm. 23, pág. 3984. <http://www.carm.es>. [Ir a norma](#)

Establece un marco adecuado en el que pueda desarrollarse la acción sindical por parte de las organizaciones sindicales con implantación en la Administración General, en la Administración de Justicia y en los Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El acuerdo tiene vigencia desde el 1 de enero de 2012 y se extenderá hasta la celebración de unas nuevas elecciones sindicales. BO. La Rioja 9 enero 2012, núm. 4, pág. 364. <http://www2.larioja.org>. [Ir a norma](#)

LA CONSULTA DEL MES

El reconocimiento de trienios tras prestar servicios en la Unión Europea y ejercer el derecho de transferencia

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

¿Cómo actúa el reconocimiento de trienios en relación con el funcionario de carrera que reingresa al servicio activo proveniente de la condición de funcionario de la Unión Europea, cuando ha ejercitado el derecho de transferencia previsto en el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas?

RESPUESTA:

Primero.- Normativa aplicable a la situación de servicios especiales.

El artículo 87 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), dedicado a regular la situación administrativa de servicios especiales, es un precepto de eficacia directa para las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación, contempladas en su artículo 2, a partir del momento en que tuvo lugar la entrada en vigor de la Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición final cuarta de esta Ley.

Por su parte, en el ámbito de la Administración General del Estado, la Instrucción de la Secretaría de Estado para la Administración Pública para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 5 de junio de 2007 (B.O.E. de 26 de junio), precisó en qué términos sigue vigente la regulación de las situaciones administrativas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado (Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo) entendiéndose modificado éste, en su caso, por los nuevos supuestos de servicios especiales recogidos en el artículo 87 del EBEP.

El artículo 87.2 del EBEP prevé que “quienes se encuentren en situación de servicios especiales percibirán las retribuciones del puesto o cargo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios de carrera, sin perjuicio del derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento. El tiempo que permanezcan en tal situación se les computará a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación. No será de aplicación a los funcionarios públicos que, habiendo ingresado al servicio de las instituciones Comunitarias Europeas, o al de Entidades y Organismos asimilados, ejerciten el derecho de transferencia establecido en el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas.”

En similares términos, el artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que de acuerdo con las Instrucciones para la aplicación del EBEP sigue vigente en lo que no contradiga a éste, dispone que:

“A los funcionarios en situación de servicios especiales se les computará el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos y tendrán derecho a reserva de plaza y destino que ocupasen.

En todos los casos recibirán las retribuciones del puesto o cargo efectivo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios, sin perjuicio del derecho a la percepción de los trienios que pudieren tener reconocidos como funcionarios.

Los Diputados, Senadores y los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que pierdan dicha condición por la disolución de las correspondientes Cámaras o terminación del mandato de las mismas podrán permanecer en la situación de servicios especiales hasta su nueva constitución.

El tiempo que permanezcan [los funcionarios de carrera] en tal situación [de servicios especiales] se les computará a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación. No será de aplicación a los funcionarios públicos que, habiendo ingresado al servicio de las instituciones Comunitarias Europeas, [...] ejerciten el derecho de transferencia establecido en el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas

Lo dispuesto en este apartado 2 relativo al cómputo del tiempo de permanencia en situación de servicios especiales, a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos, no será de aplicación a los funcionarios públicos que habiendo ingresado al servicio de las Instituciones Comunitarias Europeas, o al de Entidades y Organismos asimilados, ejerciten el derecho de transferencias establecido en el artículo 11.2 del Anexo VIII del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, aprobado por el Reglamento 259/1968 del Consejo, de 29 de febrero, modificado por el Reglamento 571/1992 del Consejo, de 2 de marzo, sin perjuicio de los efectos económicos que puedan derivar de los ascensos y trienios consolidados hasta el momento del ejercicio de este derecho.”

Asimismo, el artículo 7, en relación con el artículo 8.1.c), ambos del texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, dispone que los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado permanecen obligatoriamente como mutualistas cuando pasen a la situación administrativa de servicios especiales, salvo en el caso de ejercer el derecho de transferencia previsto en el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, o cuando opten por suspender el alta en la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, por prestar servicios como personal de la Administración de la Unión Europea o de otra organización internacional en la que España sea parte y que estén acogidos obligatoriamente al régimen de previsión de la mencionada organización, mientras dure dicha situación.

Por su parte, la disposición adicional novena del Texto Refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, establece que:

“1. El funcionario comprendido en el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas que pase a prestar servicios en la Administración de las Comunidades Europeas y que opte por ejercer el derecho que le concede el artículo 11, número 2 del anexo VIII del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, aprobado por el Reglamento del Consejo, de 29 de febrero de 1968, estará excluido de la acción protectora de dicho régimen de previsión una vez se haya realizado la transferencia a las Comunidades a que se refiere el citado Estatuto. En ningún caso le será de abono a efectos de Clases Pasivas el tiempo que permanezca prestando servicios en las Comunidades. En el supuesto de que cese en la prestación de servicios a las Instituciones Comunitarias y reingrese al servicio de la Administración española quedará de nuevo incluido en la acción protectora del Régimen de Clases Pasivas, computándose a dicho efecto, exclusivamente, los servicios prestados desde la fecha del citado reingreso.

No obstante, si ejercitara el derecho que le confiere el artículo 11, número 1, del anexo VIII del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, una vez producido el correspondiente ingreso en el Tesoro Público, también se computarán como periodos de servicio activo en dicho Régimen el tiempo que hubiera permanecido el funcionario al servicio de las Comunidades, así como los periodos de

servicios y, en su caso, de cotización que se tuvieron en cuenta, en su momento, para el cálculo de los derechos transferidos al régimen de pensiones comunitario.”

Segundo.- Efectos que produce el ejercicio del derecho de transferencia previsto en el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas a un funcionario que se encuentra en la situación de servicios especiales.

En el presente asunto, el funcionario de carrera, encontrándose en la situación de servicios especiales por venir prestando servicios como funcionario de la Comisión Europea, ejerce el derecho de transferencia previsto en el Anexo VIII del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, aprobado por el Reglamento 259/1968, del Consejo, de 29 de febrero.

De acuerdo con las normas examinadas, el funcionario que encontrándose en la situación administrativa de servicios especiales ejerza el derecho de transferencia previsto en el Estatuto de los funcionarios comunitarios, perderá, desde ese momento, el derecho a que el tiempo que permanezca con posterioridad al ejercicio del derecho de transferencia en la situación de servicios especiales compute a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos.

Todo ello, como se indica, sin que se vea alterada la situación de servicios especiales ni se vean mermodos los efectos económicos que puedan derivar de los ascensos y trienios consolidados hasta el momento del ejercicio de este derecho, y sin perjuicio de la posible posterior transferencia de derechos sociales desde el sistema de previsión del personal de las Comunidades Europeas a los regímenes nacionales, una vez finalizada su actividad en la Unión Europea.

Por lo expuesto, se concluye que:

El tiempo que dista entre la fecha en que se declaran los efectos del derecho de transferencia previsto en el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y hasta el reintegro al servicio activo, no se computará a los efectos de reconocimiento de trienios.

Ejercitado el derecho de transferencia, y una vez que se produzca el reintegro al servicio activo, sólo habrá de tenerse en cuenta “los ascensos y trienios consolidados”, sin que quepa contabilizar, a tales efectos, el tiempo que dista desde el reconocimiento del último trienio y el reconocimiento del derecho de opción.

El funcionario que encontrándose en la situación administrativa de servicios especiales ejerza el derecho de transferencia previsto en el Estatuto de los funcionarios comunitarios, perderá, desde ese momento, el derecho a que el tiempo que permanezca con posterioridad al ejercicio del derecho de transferencia en la situación de servicios especiales compute a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos

ACTIVIDADES DEL INAP

ENCUENTROS



International Public Sector Assessment for Recruitment Conference (IPSAR)

Los días 30 y 31 de enero, bajo la rúbrica “la captación de talento para el sector público en el siglo XXI, compartiendo la innovación, las buenas prácticas y las experiencias de las organizaciones”, se ha celebrado en el INAP la primera Conferencia Internacional sobre la Evaluación para la Selección de Personal en el Sector Público.

La organización corrió a cargo de la Oficina Europea para la Selección de Personal (EPSO, “EU Careers”), junto con la Asociación de Editores de Tests (ATP) y tuvo lugar en Madrid, gracias a la aportación desinteresada del INAP, que cedió el uso de su sede en la calle Atocha, para acoger este encuentro de expertos en selección.

Las sesiones contaban como promotores con empresas multinacionales de este sector: Talent Assessment Company (SHL), Prometric y Hudson. Esta variedad de participantes permitió abordar los temas desde dos perspectivas distintas: la de los organismos públicos implicados por un lado y la de los colaboradores del sector privado, por otro.

Para dar una idea del espíritu de esta conferencia, baste decir que en la publicidad oficial de la misma se podía leer lo siguiente: “una oportunidad única para coincidir con responsables internacionales en la valoración del talento y de crear una red entre las personas que tiene a su cargo la selección de personal en el sector público”. El desarrollo posterior de estas jornadas permite afirmar que, efectivamente, los participantes, muchos de ellos, a la vez, ponentes de alguna de las presentaciones, han visto cumplidas ambas expectativas.

Sector Público Internacional, primera conferencia sobre la evaluación para la selección

PRESENTACIÓN

La primera sesión se abrió con una presentación de los organizadores. El representante de ATP puso de manifiesto una preocupación del sector: ¿cómo añadir valor a los procesos de selección del sector público en los que colaboran? David Bearfield, Director de EPSO, realizó una introducción de los temas que después abordarían los ponentes, planteando el marco actual de crisis y austeridad en lo público, en una situación demográfica complicada, con menos nacimientos, envejecimiento de la población y grave situación de desempleo.

De acuerdo con su intervención, la situación de crisis y desempleo genera una atracción por lo público, más como sinónimo de seguridad en tiempos difíciles, que como opción profesional atractiva a largo plazo. David Bearfield subrayó, que aún en estas circunstancias, lo público debe buscar a los mejores y planteó el intercambio de experiencias como la mejor manera de conseguirlo.

La Conferencia se articuló en torno a cuatro bloques temáticos, con la participación, en cada uno de ellos, de tres o cuatro ponentes.

BLOQUE 1. Las estrategias de las organizaciones para atraer a potenciales candidatos. El objetivo de este primer bloque era que los participantes compartiesen y, al mismo tiempo, aprendiesen de las experiencias y buenas prácticas de otros, tanto en lo referente a cómo crear un departamento especializado para captar personal, darlo a conocer o anunciar sus ofertas de empleo, cómo en la importante cuestión de la utilización de los medios de comunicación social de manera efectiva, para crear una comunidad de candidatos y gestionar su experiencia en los procesos de captación y selección.

Quizás la intervención más sugerente fue la del Director Gerente de Terra Firma Associates, empresa que se ha especializado en la comunicación de procesos de selección internacionales y que puso énfasis en el cambio que deben experimentar los procesos de captación y selección de personal, a la vista de la revolución generada en la comunicación por las nuevas tecnologías. Si el mundo ha cambiado, sostenía este ponente, los sistemas de selección, comunicación y publicidad deben cambiar también. Destacó que Internet ha desbancado a la prensa escrita como medio para buscar y ofrecer trabajo y las redes sociales, Facebook para la franja más joven de la población y LinkedIn para profesionales expertos, son los medios más efectivos para hacer llegar las ofertas a un público más amplio.

De hecho, afirmó, que ya hoy en día, el teléfono móvil es uno de los instrumentos más usados, para consultar ofertas de empleo y responder a ellas.

Intervinieron, a continuación, dos ponentes del sector público internacional, responsables de las estrategias para la captación del personal en sus organizaciones, EPSO y Naciones Unidas respectivamente. En ambos casos se hizo hincapié en la importancia de utilizar un único "portal", presentando al organismo o agencia cómo un entorno de trabajo atractivo, explicando qué se ofrece a los candidatos y qué se espera de ellos. En definitiva, acceso fácil y oferta clara.

BLOQUE 2: Una pregunta clave: ¿cómo identificar y valorar el talento? Esta cuestión, junto con las derivadas de la misma: ¿cómo definir lo que estamos buscando y qué es lo que la organización necesita?, ¿cómo concretar esto en herramientas efectivas para seleccionar competencias?, ¿qué estrategia utilizar?, fueron las ideas en las que se centró el segundo bloque.

Las intervenciones correspondieron, esta vez, al sector privado, con la participación de tres responsables de las empresas patrocinadoras del evento. Estas colaboran habitualmente en los procesos de selección de personal de organismos públicos, nacionales e internacionales, desarrollando herramientas que permiten una aproximación cada vez más atinada a la selección por competencias. Los ponentes explicaron algunas de ellas, valorando distintos tipos de tests adaptados a las competencias que se buscan y dieron mucha importancia a la garantía de la seguridad, cuando se utiliza Internet para envío masivo de cuestionarios y datos.

BLOQUE 3: Cómo poner en marcha y desarrollar una estrategia de evaluación, compartiendo las experiencias y mejores prácticas de usuarios y proveedores de los servicios de selección.

Este bloque fue el que abrió la conferencia el día 31. En la sesión participaron cuatro ponentes. La primera pertenecía a una de las empresas patrocinadoras, y, el resto, procedían del sector público, en un caso canadiense y en los otros dos irlandés, todos con res-

ponsabilidades en la captación de personas para este sector.

Quizás la aportación más destacable de este bloque fue la relativa a la selección por competencias y a la importancia de la formación personalizada de individuos que van a ocupar puestos de cierto nivel de responsabilidad, acompañándolos en los primeros seis meses de desempeño, de manera que se consiga maximizar el potencial de la persona y su equipo. Esta se presentó como una solución para evitar equipos de trabajo por debajo de su teórico potencial. Como se ve, el talento también necesita ayuda, para adaptarse a la organización en la que tiene que operar.

Otras dos cuestiones interesantes que se plantearon fueron, por un lado, la importancia de seleccionar valores: ética, responsabilidad, compromiso. Por otro, la de establecer indicadores de comportamientos efectivos y poco efectivos de los candidatos, subrayando la importancia de que los departamentos que se encargan de la selección de personal cuenten con equipos multidisciplinares, incluidos psicólogos.

BLOQUE 4: Cómo demostrar a los diferentes grupos interesados el valor de lo que se hace. Las ponencias se centraron en la cuestión de cómo demostrar que lo que se está haciendo tiene valor, cómo comunicar de manera efectiva a todos los que de un modo u otro se verán afectados por los procesos de selección, desde los candidatos a las empresas, los políticos y el Gobierno, sin omitir los errores cometidos y los recursos empleados.

Participaron dos responsables de selección del sector público. Uno de ellos de una Agencia de ONU y otro del Servicio de Salud de Reino Unido. En ambos casos se hizo énfasis en la importancia de la rapidez, seguridad y simplificación de los procesos y el reto que supone seleccionar a la persona adecuada para cada puesto.

El otro gran reto que se puso sobre la mesa fue el de encontrar un sistema adecuado para medir el coste real de la selección, desde que se inicia la publicidad de las plazas hasta que la persona está en condiciones de trabajar de manera efectiva, sin olvidar que la selección no concluye con la entrada en la organización, sino que hay que seguir invirtiendo en formación.

Es igualmente importante poder medir el retorno de la inversión, valorando, por ejemplo, la calidad de los servicios que se ofrecen por los organismos en los que trabajan los candidatos seleccionados y formados.

CIERRE

La conferencia se cerró por el Director de EPSO, concluyendo que, tras las intervenciones de todos los ponentes, se reafirmaba en la idea de que la colaboración entre todos los participantes del sector era la única manera de avanzar. Como se ve, la misma aseveración inicial, ahora ya avalada por las intervenciones y preguntas de todos los participantes.

Ciclo de Encuentros para el Debate sobre Asuntos Europeos



“Medio ambiente: normativa europea y cambio climático. El futuro de las energías renovables y la gestión del agua y de los residuos”, moderado por Ludwig Krämer, Profesor Doctor de Derecho Ambiental por la Universidad de Hamburgo.

“Ética, transparencia y rendición de cuentas: el impacto de la corrupción en la crisis

económica”, moderado por Gustavo Piga, Profesor de Economía Aplicada de la Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

En el marco de las actividades con las que el INAP está conmemorando los 25 años de pertenencia de nuestro país a la Unión Europea, se ha organizado el “Ciclo de Encuentros Europeos para el Debate”. Celebrados ya los tres primeros y convocado el cuarto, se puede hacer un breve balance de cada “Encuentro” en particular y del conjunto del Ciclo, dirigido tanto a fomentar el debate como a mejorar la capacidad de nuestros funcionarios directivos en la participación en reuniones internacionales y en el manejo del idioma inglés con ese fin.

En cada “Encuentro”, de un día de duración, desarrollado íntegramente en inglés, participan entre 15 y 20 funcionarios directivos de la Administración del Estado y representantes de algunas embajadas de Estados miembros acreditadas en España. Cada jornada se desarrolla en torno a un tema concreto, en sesiones de mañana y tarde, y cuenta con un moderador de prestigio internacional en la materia. La estructura es siempre la misma: el moderador presenta el tema y luego se inicia la discusión entre los participantes, a quienes se proporciona siempre previamente el material necesario.

Los temas tratados en los tres primeros Encuentros han sido:

“La Unión Europea: balance de las diferentes ampliaciones. El sentimiento de ciudadanía europea. La unión económica y monetaria”, moderado por Adam Steinhouse, Director de Estudios Europeos de la National School of Government.

El primero se celebró en el INAP los días 21 y 22 de septiembre. En la primera jornada se analizaron las diversas ampliaciones que han tenido lugar a lo largo de la historia de la Unión Europea, centrándose el debate en cuáles han sido los principales problemas planteados, las repercusiones de las últimas incorporaciones (2004 y 2007) y hacia dónde caminan las fronteras europeas. La primera parte de la segunda jornada se dedicó a la crisis económica y la crisis del euro. A continuación, se analizó la existencia o no en los países miembros de un verdadero sentimiento de ciudadanía europea, debatiéndose por tanto acerca del Europeísmo pero también del Euro-escepticismo.

El 20 de octubre de 2011 tuvo lugar el segundo Encuentro, moderado por el Profesor Ludwig Krämer, experto en materias relacionadas con el medio ambiente y antiguo funcionario de la Comisión Europea. El Profesor Krämer llamó la atención sobre la ausencia en España de una línea estratégica con respecto a las energías renovables, así como la falta de concienciación de la población sobre los beneficios a largo plazo de la apuesta por este tipo de energías. En cuanto al futuro de la energía nuclear, destacó algunas ventajas (estabilidad en el suministro, no producción de efecto invernadero) y desventajas (riesgo de accidentes, riesgo de ataques terroristas, la gran



inversión que supone la construcción de centrales nucleares, la ausencia de solución para la gestión de los residuos nucleares) de su uso. Con respecto a la gestión del agua, el Profesor Krämer señaló la necesidad de un consumo sostenible concienciando a la población de un uso más racional de este recurso. En cuanto a la gestión de residuos, se debatió sobre la dificultad de poner en marcha un plan de prevención para minimizar su producción.

El tercero de los Encuentros para el Debate sobre Asuntos Europeos, “Ética, transparencia y rendición de cuentas: el impacto de la corrupción sobre la crisis financiera”, se celebró el pasado 17 de enero.

El encuentro fue dirigido por el Doctor Gustavo Piga, que lo ordenó en torno a cuatro líneas temáticas: a) El mundo y Europa dentro del ciclo económico; b) La política económica europea como reacción a la crisis financiera; c) Transparencia y Ética en la contratación pública; y d) La lucha contra la corrupción: transparencia, rendición de cuentas y ética.

El Profesor Piga se extendió sobre las diferencias en el manejo de la crisis entre Estados Unidos y Europa, donde una política menos consistente y más timorata, en particular en el tratamiento de la deuda griega, ha provocado una peor situación actual. La pérdida de peso de Europa a nivel mundial y la ausencia de un claro liderazgo en nuestro continente no son tampoco factores positivos en esta tesitura.

La afirmación de que no se ha demostrado empíricamente la relevancia de las políticas de austeridad en la lucha contra las crisis económicas avivó el debate. Pero el examen de distintas alternativas permitió ver las dificultades que cada una de ellas comporta.

Para concluir, el académico italiano, sugirió para recuperar a Europa de la crisis, renegar de la política monetaria; teniendo en cuenta que la estabilidad crea crecimiento, pero que no es posible crear estabilidad sin crecimiento, y que además la falta de crecimiento constituye el factor que determina el descontento

de la ciudadanía y la salida de ésta a la vía pública; además concluyó que el peligro potencial no reside en la inflación sino en la deflación.

En cuanto a la ética y la transparencia en la contratación, el Profesor Piga incidió en una primera idea básica: la contratación pública es una parte esencial de la estrategia macroeconómica. De hecho, puede llegar a aportar el 17,2% del PIB (según datos del Informe “2010 Economic Outlook data” de la OECD). En efecto, la contratación pública de bienes y servicios al mejor precio disponible habría ahorrado un 20%, cifra que traducida en términos de PIB, supondría entre un 1,6% y un 2,1% del mismo. Además, el 82% de esa proporción mencionada del PIB tiene como causa la ineficiencia o la incompetencia, mientras que sólo el restante 18% tiene como motivo la corrupción.

En relación a la contratación, resulta necesario fomentar la profesionalidad en contra de la politización como receta indispensable. Por ello, según el Profesor Piga, es vital un cambio de mentalidad. Afirmó que “el 41% de las empresas afirma que los concursos o pliegos evidenciaban su adecuación para encajar o adaptarse a la oferta previa de una compañía específica”, y que sólo un cambio cultural acompañado de los necesarios controles y de la evaluación de políticas públicas podría resolver a medio plazo este problema estructural.

El Profesor Piga apuntó que la corrupción es “algo situado entre las prácticas legales y las ilegales, y en la mayor parte de los casos, en la denominada zona legal gris”. En ese sentido, cada funcionario debe tener conocimiento sobre el contenido de los Códigos Éticos, en tanto en cuanto algunas de sus conductas podrían llegar a constituir pequeños episodios de corrupción.

En resumen, estos Encuentros, organizados por el Departamento de relaciones internacionales del INAP están teniendo un éxito notable tanto por su contenido como por el formato adoptado.

Seminario del Grupo de investigadores “Avosetta”



Sobre estas líneas, instantes de la reunión del grupo celebrada en la sede del INAP

Los pasados días 27 y 28 de enero de 2012 se celebró en las instalaciones del INAP un seminario consistente en la reunión anual del grupo permanente de investigación denominado “avosetta”. Constituido por profesores y especialistas en Derecho europeo y ambiental de varios países miembros de la UE, más Suiza y Noruega, este grupo lleva trabajando desde hace más de una década y ha realizado varios seminarios y reuniones científicas, dando a la imprenta varias publicaciones especializadas. Tiene su secretariado permanente en la Universidad de Bremen (Alemania). El nombre del grupo se estableció en honor de un ave protegida por la legislación europea, la avoceta (“avosetta recurvirostra”), que ha estado en el centro de varios procesos legales europeos conectados con la protección de la naturaleza. Forman parte de dicho grupo prominentes especialistas de primera fila europea, como los profesores J.Jans (Universidad de Groningen), R.Macrory (University College London), G. Winter (Universität Bremen) o L. Krämer (Colegio Europeo de Brujas), entre otros.

Esta reunión del grupo de investigación, desarrollada íntegramente en inglés, giró sobre un tema central en el Derecho europeo en general y ambiental en particular, cual es la recepción y aplicación de las normas y principios jurídico-ambientales de la Unión

Europea por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales. Varios meses antes del seminario, un grupo de miembros del grupo de investigación elaboró y circuló un cuestionario, en el que se incluyeron los temas de debate, entre los que figuran los siguientes: la invocación (y, en su caso, aplicación judicial) del efecto directo de las directivas ambientales y de los principios basales de la política comunitaria; empleo efectivo de las doctrinas “Kraaijeveld”, “Francovich”, “Wells” y similares en las jurisprudencias nacionales; el juego del principio de interpretación conforme; el planteamiento de cuestiones prejudiciales y sus peculiaridades en el sector ambiental; la tensión entre las normas procesales y sustantivas nacionales y las normas europeas, etc.

Cada miembro del grupo tuvo que realizar un estudio sobre el estado de situación de esas cuestiones en sus respectivas jurisdicciones nacionales.

El número y calidad de los documentos presentados, junto al interés inherente a las cuestiones elegidas para el debate, hizo que las discusiones desarrolladas a lo largo de los dos días fueran densas y vívidas, extendiéndose más allá del horario y programa inicialmente establecidos. Las fotografías que acompañan a esta reseña fueron tomadas en un momento de los debates.

Informe sobre la Prevención de riesgos laborales en el INAP, año 2011

Con esta reseña se pretende dar una sucinta visión de las actuaciones más relevantes que se han llevado a cabo por el INAP durante el año 2011 en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

En cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 67/2010 de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, el INAP ha llevado a cabo las acciones necesarias para elaborar todos los instrumentos que conforman el Sistema Integral de la Gestión de Riesgos Laborales.

Este Sistema Integral de Gestión está compuesto por los siguientes documentos, que fueron aprobados por la Dirección del INAP el pasado 23 de febrero de 2011:

- El Plan de Prevención de Riesgos Laborales a través del cual se integra la acción preventiva del INAP y que incluye los siguientes elementos:

- La identificación, actividad, número y características de los centros de trabajo y el número de trabajadores y sus características con relevancia en la prevención de riesgos laborales.

- La estructura organizativa del INAP, identificando las funciones y responsabilidades que asume cada uno de sus niveles jerárquicos y los respectivos cauces de comunicación entre ellos, en relación con la prevención de riesgos laborales.

- La identificación de los distintos procesos de trabajo, las prácticas y los procedimientos organizativos existentes en el INAP, en relación con la prevención de riesgos laborales.

- La organización de la prevención INAP.

- La política, los objetivos y metas que en materia preventiva pretende alcanzar el INAP.

- El Manual de Prevención de Riesgos Laborales que recoge la mayoría de los elementos del sistema

- Los procedimientos, que en número de 15, desarrollan los elementos del sistema e indican las distintas actividades que hay que hacer, quien debe hacerlas y que registros hay que realizar para dejar evidencia.

Por otra parte, siguiendo con las actuaciones requeridas, con fecha 6 de abril de 2011, se aprobó el Plan de Autoprotección de la sede del INAP, cuya finalidad no es otra que organizar los recursos humanos y los medios técnicos a fin de paliar las consecuencias ne-

gativas de posibles siniestros evitando pérdidas humanas y daños materiales.

Este Plan se aprueba con:

- Unos objetivos generales muy concretos:

- Prevenir y actuar ante cualquier emergencia que se pueda producir y que sea susceptible de poner en peligro a las personas, la actividad desarrollada en el edificio y los bienes de éste.

- Garantizar la intervención inmediata ante una emergencia, por parte del personal del edificio.

- Prever la posible evacuación del centro.

- Prever la necesidad de intervención de ayudas exteriores.

- Unos programas:

- De formación e información para todo el personal del INAP.

- De información para usuarios o personal de visita en el INAP.

- De dotación, adecuación y sustitución de medios materiales y recursos.

- De ejercicios y simulacros.

- De revisión y actualización de la documentación que forma el plan.

- De auditorías e inspecciones.

Siguiendo en esta línea de actuación, siendo uno de los programas más importantes del Plan, el día 8 de septiembre de 2011 se realizó un simulacro en la sede del INAP, calle Atocha, 106. El objetivo principal fue comprobar el adecuado funcionamiento de los medios humanos (Equipos de Emergencia), valorar la respuesta y participación de los ocupantes, cuantificar el tiempo empleado y analizar el buen funcionamiento de todos los dispositivos materiales de emergencia.

A lo largo del año se ha realizado las preceptivas evaluaciones de riesgos por el Servicio de Prevención Ajeno dando como resultado la necesidad de llevar a cabo una serie de mejoras entre las que cabe resaltar:

- Las obras de accesibilidad, acondicionamiento y reforma del Registro General.

- La obra de instalación y adecuación de un sistema de iluminación más eficiente” en todo el edificio, de acuerdo a la política de ahorro energético.

- Se han instalado puertas correderas en el acceso a aulas de la primera planta.

- Actuaciones encaminadas a corregir y/o mejorar las condiciones de trabajo y/o seguridad en el edificio.

- Se han corregido los desniveles existentes en escalera de granito de acceso de hall a cafetería, entrada a caja blindada, servicio de personal y

Imagen del Registro General del INAP, tras las obras de accesibilidad, acondicionamiento y reforma realizadas el pasado año



acceso a tribunales.

- Se ha completado la adecuación en distintas zonas del edificio de las juntas doradas de unión del suelo.
- Se ha completado la instalación de antideslizantes en todo el edificio con la colocación necesaria en las escaleras de acceso a la zona de motores de la planta 4ª.
- Se ha continuado entregando a los interesados, reposapiés y lámparas de mesa, y a la retirada total de las alfombras
- Contratación de la compra y/o retimbrado de los extintores y BIE's necesarios en el edificio.
- Instalación de nuevos apliques que proporcionan una mayor intensidad de luz en las escaleras principales, dotación de flexos individuales en puestos de trabajo.

Dando cumplimiento a la normativa vigente en esta materia, con fecha 16 de noviembre de 2011 se aprobó la adaptación del Protocolo de actuación frente de Acoso Laboral en el ámbito del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, y sus organismos dependientes, INAP y MUFACE. Este protocolo se constituye en la piedra angular de actuación del INAP frente al acoso laboral desde una perspectiva esencialmente preventiva y de actuación en la fase más precoz de los problemas. Así se establece como principio fundamental el rechazo de todo tipo de conducta de acoso laboral estableciendo una cultura de normas y valores contra dicho acoso. En relación con esta materia se impartió, en el mes de junio, una clase formativa, y se realizó, durante el mes de septiembre, una encuesta anónima con el objeto de conocer algunos aspectos sobre las condiciones psicosociales en el desempeño de las funciones de los trabajadores del INAP.

Unas fechas más tarde, el 23 de noviembre de 2011, se aprobó la adaptación del Protocolo de actuación

frente de Acoso sexual y al acoso por razón de sexo, en el ámbito del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, y sus organismos dependientes, AEVAL, INAP y MUFACE. Con esta actuación el INAP se compromete a que todos sus empleados y empleadas disfruten de un entorno de trabajo en el que la dignidad de la persona sea respetada y no se vea afectada por ninguna conducta de acoso.

Por último dentro de la planificación anual de actuaciones de formación en materia de prevención de riesgos laborales, durante el año 2011, se ha impartido los siguientes cursos.

ACTIVIDAD/FECHA (S)

Jornada informativa del sistema de gestión de la prevención en el INAP/abril

Formación referente a los riesgos y medidas preventivas en trabajos de oficina/abril/noviembre

Factores psicosociales en el trabajo/abril

Formación referente a los riesgos y medidas preventivas en trabajos de archivo, biblioteca y registro/mayo

Factores psicosociales en el trabajo/junio

Afrontamiento del estrés y técnicas de relajación/noviembre

Soporte Vital Básico y Desfibrilación semiautomática/mayo/noviembre

Novedades de Formación

A la espera de la consignación de los fondos de formación continua que habilitan la aprobación de los Planes de Formación para 2012, el INAP, con cargo a su presupuesto ordinario, ha programado, para los meses de marzo y abril de este año, 39 actividades formativas con las que busca atender las necesidades de formación de los distintos colectivos de empleados públicos y cubrir un amplio abanico de materias.

Estas acciones son las siguientes:

-10 cursos para directivos públicos que, tanto en la modalidad presencial como "on-line", ofrecen formación en dirección pública y en materias relacionadas con la Unión Europea, la gestión pública y las habilidades directivas.

-4 cursos de inglés, entre los que destaca, por su novedad, un curso virtual con sesenta horas lectivas y abierto a un total de 430 alumnos. Este curso, que dará comienzo el 9 de abril, cumple con las directrices del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas y ofrece al alumno la asistencia de un tutor nativo para el adecuado seguimiento del curso.

-10 cursos para los empleados públicos que desempeñan funciones de gestión, administrativas y auxiliares y que se ofrecen tanto en la modalidad "on-line" como en la presencial y abarcan los ámbitos de la gestión de recursos humanos, la gestión presupuestaria, el procedimiento administrativo, la Unión Europea y la atención e información al ciudadano.

-15 cursos en materia de Administración Electrónica, dirigidos tanto a empleados públicos con perfiles tecnológicos como no tecnológicos, que abordan, entre otras, cuestiones tales como la firma electrónica, la gestión de documentos electrónicos, la seguridad en redes, los registros electrónicos o la seguridad y protección de datos.

Asimismo, en estas fechas se siguen impartiendo actividades iniciadas en 2011, como el Máster en Gestión Pública Directiva –que, dentro del módulo de habilidades directivas, está prestando especial énfasis a la Comunicación Pública– y el V Curso Selectivo sobre la Función Inspectoral –los alumnos han de defender, en sesión pública y como paso previo a la superación del Curso, los trabajos realizados–.

Directivos locales

En el BOE de 26 de diciembre de 2011, se convocaron los cuatro cursos de ciclo largo (tipo máster) que ofrece el INAP a los directivos locales:

1. Curso Superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos.
2. Curso Superior de Dirección Pública Local.
3. Curso Superior de Dirección de Recursos Humanos en la Administración Local.
4. Curso Superior de Dirección y Gestión Económico-Financiera en las Entidades Locales.

Se trata de cursos de 300 horas lectivas que se desarrollan a lo largo de todo el año. Incluyen horas lectivas presenciales y no presenciales (en torno a un 20%) y trabajos y pruebas evaluables. Las distintas materias a tratar se imparten en módulos de una semana de duración, una vez al mes, excepto en el mes de agosto.

El primero de ellos, sobre Urbanismo, comenzó el 20 de febrero y el segundo, de Dirección Pública Local, se inauguró el día 21 de ese mes.

Los dos últimos, se iniciarán el 12 de marzo.

Para obtener más información, se puede consultar la página web del INAP <http://www.inap.es>, en el apartado correspondiente a formación local de directivos.

Selección de personal

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

Continúan las lecturas del primer ejercicio de la fase de oposición en el proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Por lo que se refiere al proceso selectivo para el in-

greso libre y acceso por promoción interna al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, el pasado 21 de febrero concluyeron las lecturas del segundo ejercicio de estas pruebas selectivas.

En el caso de los procesos selectivos gestionados directamente por la Comisión Permanente de Selección, el 13 de febrero se publicó la relación de opositores que han superado la fase de oposición para el ingreso libre en los Cuerpos de Gestión de la Admi-

nistración Civil del Estado y en el Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado.

Continuando con los procesos selectivos del Subgrupo A2, y en el ámbito de la promoción interna, el pasado 30 de enero se publicó la valoración provisional de méritos del Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado y el 7 de febrero, la del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado.

Finalmente, el 30 de enero se publicó la valoración provisional de méritos de la fase de concurso del proceso selectivo para el acceso por promoción interna al Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado. Igualmente, en el proceso selectivo para el acceso por promoción interna al Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, la correspondiente valoración provisional se publicó el 13 de febrero.

Actividades de cooperación internacional

Jornada informativa "Trabajar en Europa: retos y oportunidades"

El pasado 1 de febrero se celebró en el INAP la Jornada informativa "Trabajar en la Unión Europea: retos y oportunidades". Cerca de doscientas personas asistieron en la sede del INAP en la calle Atocha a esta jornada, que había suscitado enorme interés y que contaba con su aforo completo desde semanas antes. Altos funcionarios españoles y europeos así como candidatos de los procesos de selección europeos aportaron un valioso testimonio.

Los temas tratados fueron la selección por competencias, las modalidades de empleo público, así como las ofertas de empleo o becas en las instituciones europeas. Asimismo se debatió el fomento de la presencia española en las diversas instituciones de la Unión Europea y, para finalizar, varios candidatos a estos procesos de selección describieron sus propias experiencias.

Toda la información sobre esta jornada se puede consultar en la web del INAP, en la que está disponible, además, su contenido audiovisual íntegro: www.inap.map.es/web/guest/actividades-internacionales

Formación para Iberoamérica

El pasado 27 de febrero se abrió el plazo para la solicitud de los cursos "on-line" que integran la oferta formativa para Iberoamérica en este año.

Estas actividades formativas, dedicadas a la dirección pública, la planificación y la gestión local, la gobernabilidad y el desarrollo institucional, las políticas públicas para el desarrollo social, la profesionalización del empleo público, y la comunicación y el marketing público, se ofertan a todos los nacionales iberoamericanos con titulación universitaria superior que desarrollen su actividades profesionales en instituciones públicas o realicen funciones de interés público en los ámbitos en que inciden los cursos convocados.

El plazo para solicitar la participación en estas actividades concluye el próximo 25 de marzo. Más información en www.inap.map.es/web/guest/telefonacion

Visita de una delegación de la República de Filipinas

El pasado 22 de febrero fue recibida en el INAP una delegación de la República de Filipinas. Durante la visita, se les explicó de forma detallada las actividades principales del Instituto.



Fotografía de la Delegación de la República de Filipinas junto con el Director del INAP y otros miembros del Instituto en la sede principal de Atocha



El pasado 13 de diciembre, se celebró en la sede de Atocha de este Instituto, el acto de presentación de las novedades editoriales del INAP de 2011. A este acto acudieron algunos de los autores y colaboradores de estas cinco obras, que aparecen en la foto superior con el director del INAP, ya comentadas puntualmente en anteriores números de este Boletín.

Junto a estas publicaciones editadas por el INAP, hay que añadir los tres libros y la revista aparecidos en los últimos meses:

Local government in the Member States of the European Union. (Varios autores).

Con esta publicación en inglés, dirigida por Ángel Manuel Moreno Molina, el INAP ha reunido a los especialistas en Administración Local de los veintisiete Estados de la Unión Europea para condensar en un solo volumen los aspectos más relevantes del gobierno local en aquellos países.





Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema? (Varios autores).

Dirigido por Luis Ortega Álvarez, este libro reúne los trabajos realizados por un grupo de expertos en gestión y administración pública en los que se analizan los efectos de la crisis económica y el fenómeno de externalizar los servicios públicos.

El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo. (Varios autores).

Bajo la coordinación de Avelino Blasco Esteve, se recogen los cambios estructurales, normativos y de índole administrativa que se analizaron en el VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Palma de Mallorca.



Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Volumen 76. Número 4. (Varios autores).

Esta publicación contiene los artículos más recientes acerca de la ciencia de la administración y de la gerencia pública a nivel mundial. En este número, se centra en el aniversario del Instituto que la edita, así como en la administración y gobernanza pública en el continente africano.



Más información de estas y otras publicaciones en www.inap.es, <http://inap.publidisa.com> y en Publicaciones Inap en Facebook.

ACTIVIDADES DEL INAP

BIBLIOTECA DEL INAP

Relación de las últimas incorporaciones al catálogo general

FUNCIÓN PÚBLICA

MONOGRAFÍAS

MONTOYA MELGAR, ALFREDO y AGUILERA IZQUIERDO, RAQUEL (Ed.). *Legislación sindical*. 20ª ed. [actualizada]. Madrid: Tecnos, 2011.

PÉREZ GÁLVEZ, JUAN FRANCISCO. *Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en el acceso al empleo del personal de los servicios de salud*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.

ARTÍCULOS

AGUILAR CUBILLO, JORGE ALLAN. "Perfil de competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil Costarricense". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, no. 58-59, p. 43-79.

AGUILAR MONTOYA, ROCÍO. "Situación del empleo público costarricense". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, no. 58-59, p. 269-291.

BENOITON, LAURENT. "La protection de l'agent public victime de harcèlement moral". En: *Revue du Droit Public*, no. 4, p. 811-837.

BOLTAINA BOSCH, XAVIER. "Funcionarios públicos. Las mesas de negociación del personal funcionario en las entidades locales después del estatuto básico del empleado público". En: *La Administración Práctica*, año CXXIII, cuad. no. 5, p. 405-411.

CARVALHO, FÁBIO LINS DE LESSA. "La igualdad en la ejecución de las pruebas en las oposiciones y concursos". En: *Actualidad Administrativa*, no. 10, p. 1220-1233.

CEA AYALA, ÁNGEL. "Sobre las retribuciones de los empleados públicos". En: *Actualidad Administrativa*, no. 11, p. 1343-1354.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA. "Cómputo de tiempo trabajado como funcionario interino a efectos de trienios". En: *Actualidad Administrativa*, no. 14, p. 1758-1763.

COHEN, AARON. "Organizational learning and individual values : the case of Israeli Civil Service Employees". En: *Administration & Society*, vol. 43, no. 4, p. 446-473.

CUADRADO ZULOAGA, DANIEL. "Derechos adquiridos de los funcionarios públicos". En: *Actualidad Administrativa*, no. 13, p. 1684-1696.

"ESTADÍSTICAS de Empleo Público bajo el Régimen de Servicio Civil". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, no. 227-267, p. 58-59.

GIL IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS. "Nulidad de modificaciones sustanciales de una relación de puestos de trabajo por incumplir el requisito de previa negociación". En: *Actualidad Administrativa*, no. 10, p. 1275-1281.

GONÇALVES, ARQUILÉIA. "A expectativa em relação ao treinamento influencia o impacto das ações de capacitação?". En: *Revista de Administração Pública*, vol. 45, no. 2, p. 483-513.

IRURZUN MONTORO, FERNANDO. "Ética y responsabilidad en la Administración Pública". En: *Documentación Administrativa*, no. 286-287, p. 79-111.

JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. "Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 4p. 167-193.

LAPUENTE GINÉ, VÍCTOR. "El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas". En: *Documentación Administrativa*, no. 286-287, p. 113-131.

MIRANDA RIVAS, HUMBERTO ANTONIO. "Hacia una gestión de calidad en la función pública de Nicaragua". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, no. 58-59, p. 127-155.

NISTAL BURÓN, JAVIER. "El interés jurídicamente protegido en los delitos cometidos por los funcionarios públicos : La posibilidad de aplicar una doble sanción : penal y disciplinaria". En: *Actualidad Administrativa*, no. 16, p. 2035-2044.

PAEZ, BEATRIZ. "Entre fantasía y realidad: una historia de calidad". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, no. 58-59, p. 331-358.

ROMERO VALVERDE, MARÍA GABRIELA. "Modelos de gestión por competencias : una oportunidad para la calidad en los servicios públicos". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, no. 58-59, p. 81-126.

SANDE PÉREZ-BEDMAR, MARÍA DE. "Empleo público". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 4, p. 439-449.

VERA RODRÍGUEZ, HERNÁN A. "Experiencias, retos y posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, no. 58-59, p. 157-172.

ZUVANIC, LAURA. "La burocracia en América Latina". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, no. 58-59, p. 9-41.

REFORMA ADMINISTRATIVA

MONOGRAFÍAS

ARMEANU, OANA I. *The Politics of Pension Reform in Central and Eastern Europe: Political Parties, Coalitions, and Policies*. New York: Palgrave MacMillan, 2010.

ARTÍCULOS

MARTIN BURGI, JÖRN HENKEL. "Cuestiones actuales del Derecho local alemán". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 4, p. 219-236.

MOLONEY, KIMBERLY. "Administración pública y gobernanza: un análisis a nivel de sector de la ayuda del Banco Mundial". En: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 75, no. 4, p. 65-87.

ORTIZ, LAURA. "Los principios de la organización administrativa: el proyecto dominicano de la Ley Orgánica de Administración Pública". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, no. 58-59, p. 293-304.

PEÑA DÍEZ, JOSÉ FRANCISCO. "De una administración prestacional a una relacional en el Estado de las Autonomías: luces y sombras de una experiencia inédita". En: *Documentación Administrativa*, no. 286-287, p. 59-78.

RIVERO ORTEGA, RICARDO. "La transposición de la Directiva de Servicios en las entidades locales". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 3, p. 45-69.

SALGADO, VALÉRIA ALPINO BIGONHA. "Nuevos arreglos institucionales para la gestión pública democrática en Brasil". En: *Revista del Clad Reforma y Democracia*, no. 50, p. 105-142.

TRAYTER JIMÉNEZ, JUAN MANUEL. "Sobre las influencias italianas en el Derecho Administrativo español". En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, no. 150, p. 299-329.

VALERO IGLESIAS, JAVIER. "Elementos para una reflexión en la Administración General del Estado". En: *Documentación Administrativa*, no. 286-287, p. 25-58.

GESTIÓN ADMINISTRATIVA

ARTÍCULOS

BOYNE, GEORGE A. "Top Management Turnover and Organizational Performance: A Test of a Contingency Model". En: *Public Administration Review*, vol.71, no.4, p. 572-581.

DUBIN, JON C. "Overcoming Gridlock: Campbell After a Quarter-Century and Beaucratically Rational Gap-Filling in Mass Justice Adjudication in the Social Security Administration's Disability Programs". En: *Administrative Law Review*, vol. 62, no. 4, p. 937-1010.

DUIJKERSLOOT, TON P.W. "European Restrictions on the Application of National Provisions Concerning Access to Documents in Cases With a European Dimension". En: *Review of European Administrative Law*, vol. 3, no. 1, p. 113-130.

PONOMARIOV, BRANCO L. "Organizational Pathology Compared to What?: Impacts of Job Characteristics and Career Trajectory on Perceptions of Organizational Red Tape". En: *Public Administration Review*, vol.71, no.4, p. 572-581.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

MONOGRAFÍAS

LEGUILLA VILLA, JESÚS (Ed.). *Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*. 12ª ed. Madrid: Tecnos, 2011.

LESMES SERRANO, CARLOS (Coord.). *Guía práctica sobre la nueva Ley de contratos del sector público*. 2ª ed. Madrid: El Derecho, 2011.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JORGE. *Manual práctico de tramitación de la contratación administrativa*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2011.

MORENO GIL, ÓSCAR (Ed.). *Contratos del sector público*. 26ª ed. Cizur Menor (Navarra): Civitas; Thomson Reuters, 2011.

PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. *Procedimiento administrativo*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi, 2011.

ARTÍCULOS

ARRIBAS LÓPEZ, EUGENIO. "Sobre el procedimiento administrativo aplicable para la devolución de retribuciones indebidas por funcionarios". En: *Actualidad Administrativa*, no. 8, p. 950-957.

BOTO ALVAREZ, ALEJANDRA. "La exención de garantías procesales como privilegio de la administración: el nuevo depósito para recurrir en la Ley Orgánica del Poder Judicial". En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 37, p. 239-259.

CUADRADO ZULOAGA, DANIEL. "El recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de la Administración Pública". En: *Actualidad Administrativa*, no. 9, p. 1156-1168.

FERNÁNDEZ LUQUE, JOSÉ MANUEL. "El procedimiento de protección de la legalidad urbanística en Andalucía: su nueva regulación reglamentaria". En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, 77, p. 337-375

LEDESMA MUÑIZ, RAMÓN. "El nuevo procedimiento sancionador de tráfico". En: *Documentación Administrativa*, no. 284-285, p. 11-31.

MAGRO SERVET, VICENTE. "Casuística en la inadmisión de recursos de amparo". En: *Práctica de Tribunales*, Año VIII, no. 84, p. 30-39.

MANTECA VALDELANDE, VÍCTOR. "La ejecución forzosa en el procedimiento administrativo". En: *Actualidad Administrativa*, no. 9, p. 1181-1191.

- “Reclamación de responsabilidad a las Administraciones Públicas (y X) (responsabilidad patrimonial de los contratistas del sector público)”. En: *Actualidad Administrativa*, no. 8, p. 1028-1037.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. “La deriva de las relaciones entre los derechos administrativo y penal: algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación de su lógica sistémica”. En: *Documentación Administrativa*, no. 284-285, p. 273-304.

PERNAS GARCÍA, J. JOSÉ. “La exigencia de control análogo en las encomiendas a medios propios”. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 311, p. 229-276.

RODRÍGUEZ CARBAJO, JOSÉ RAMÓN. “Cuestiones básicas de los recursos contra el silencio administrativo negativo”. En: *Actualidad Administrativa*, no. 14, p. 1827-1838.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

MONOGRAFÍAS

COTARELO, RAMÓN. *La política en la era de internet*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

ARTÍCULOS

CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ. “La participación en los órganos colegiados en la administración en red”. En: *Revista Vasca de Administración Pública*, 90, p. 67-99.

ERICSON, BROOKE. “Möbius-Strip Reasoning”: The Evolution of the FCC’s Net Neutrality Nondiscrimination Principle for Broadband Internet Services and Its Necessary Demise”. En: *Administrative Law Review*, vol. 62, no. 4, p. 1217-1260.

GAMERO CASADO, EDUARDO. “El marco general de la Administración electrónica en Andalucía : situación actual y necesidades normativas”. En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, 78, p. 53-107.

- “El régimen de notificaciones: la dirección electrónica vial (DEV) y el tablón edictal de sanciones de tráfico (TESTRA)”. En: *Documentación Administrativa*, no. 284-285, p. 33-60.

JONES, GREGORY D. “Electronic Rulemaking in the New Age of Openness: Proposing a Voluntary Two-Tier Registration System for Regulations.gov.” En: *Administrative Law Review*, vol. 62, no. 4, p. 1261-1286

LÓPEZ GARCÍA, MABEL. “El régimen de internet como medio audiovisual: su incidencia en la evolución del régimen de los medios audiovisuales”. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 311, p. 9-50.

MAGRO SERVET, VICENTE. “Ejecución de actos de comunicación por correo, telegrama u otros medios semejantes incluidos los tecnológicos: hacia la creación de la figura de los notificadores de la administración en general”. En: *Práctica de Tribunales*, Año VIII, no. 80, p. 48-54.

PÉREZ CEBADERA, M^a ANGELES. “Situación en el uso de Lexnet como mecanismo de comunicación entre profesionales y órgano judicial”. En: *Práctica de Tribunales*, Año VIII, no. 80, p. 8-16.

ADMINISTRACIÓN LOCAL

MONOGRAFÍAS

ÁNGEL ALCAIDE INCHAUSTI, ÁNGEL; JORDANA DE POZAS, LUIS y GARRIDO FALLA, FERNANDO. *Rapport National d’Espagne*. Madrid: Institutu d’Etudes de l’Administration Locale, D.L. 1967.

IULA Conference “Amalgamer ou Cooperer (1^a. 1967. Stockholm)

MONTESINOS JULVE, VICENTE y ORÓN MORATAL, GERMÁN (Ed.). *Presupuestos y contabilidad de las entidades locales*. 12^a ed. Madrid: Tecnos, 2011.

PADOVANI, EMANUELE y YOUNG, DAVID W. *Managing local governments: designing management control systems that deliver value*. New York: Routledge, 2012.

ARTÍCULOS

ACÍN FERRER, ANGELA. “Hacienda local. Incidencia de la Ley de Economía Sostenible en la gestión de los ingresos locales”. En: *La Administración Práctica*, Año CCXXIII, cuad. no. 5, p. 412-431.

ALMEIDA CERREDA, MARCOS. “La evaluación del desempeño de los empleados públicos.: En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones locales”. En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 3, p. 115-158.

ALONSO CARBAJO, FÉLIX. “Ordenamiento jurídico regulador de los derechos económicos de los cargos corporativos locales”. En: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, no. 3, p. 1631-1639.

ARACIL ÁVILA, IGNACIO. “Ayuntamientos, hacia la transparencia y la planificación financiera”. En: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, no. 13, p. 1623-1630.

BELLETTI, MICHELE. “Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni”. En: *Le Regioni*, Año XXXIX, no. 2-3, p. 499-528.

BRINKERHOFF, DERICK W. “Gobernanza local descentralizada en estados frágiles: aprender de Irak”. En: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 75, no. 4, p. 37-64.

CALVO VÉRGEZ, JUAN. “La elaboración del autorreglamento en los presupuestos participativos de los entes locales”. En: *Revista de Estudios Locales*, no.137, p. 53-78.

CANDELA, LUIS ENRIQUE. “La gestión directa de los servicios públicos y la huida del derecho administrativo : especial referencia en la Administración local”. En: *Revista de Estudios Locales*, no.137, p. 30-51.

CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. “Nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico-territorial: el ejemplo de los planes de vivienda”. En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 4, p. 97-132.

- “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales: (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)”. En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 4, p. 57-96.



CARDOSO, AGOSTINHO. "Qualidade e satisfação na administração local : avaliação da satisfação dos municípios da Amave NUTIII/AVE". En: *Revista de Administração Pública*, vol. 45, no. 4, p. 1003-1030.

CARETTI, PAOLO. "Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?" En: *Le Regioni*, Año XXXIX, no. 2-3, p. 569-574.

CARVALHO, NELSON. "Administração local: caminhos de mudança". En: *Revista De Administração Local*, Año 34, no. 242, p. 163-171.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA. "Plazo para la impugnación por parte del Estado y de las CC.AA. de actos administrativos de las Entidades locales: el requerimiento previo". En: *Actualidad Administrativa*, no 12, p. 1501-1507.

CUENCA, JAIME. "Ocio, gobernanza y ciudad : el gobierno sensato de un fenómeno emergente". En: *Análisis Local*, año VI, no. 93, p. 6-22.

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

DÍAZ CORRAL, PEDRO. "La Ley 2/2011 de economía sostenible y su incidencia en la administración local". En: *Revista de Estudios Locales*, no.141, p. 50-66.

DÍAZ LEMA, JOSÉ MANUEL. "¿Gestión urbanística en manos autonómicas? sobre las declaraciones de interés supramunicipal". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, no.311, p. 169-182.

FERNÁNDEZ AGÜERO, EMILIO. "¿Cómo, cuándo y de qué forma puede actuar el Tesorero municipal ante el incumplimiento de la orden de prelación en los pagos?". En: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, no. 14, p. 1763-1776.

FERNÁNDEZ ALLES, JOSÉ JOAQUÍN. "La participación y el control del proceso decisorio europeo por la Comunidades Autónomas tras la Ley 38/2010 y la Declaración de Trento de 2010". En: *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 89, p. 55-92.

FERNÁNDEZ DÍEZ, ESTRELLA. "Las comisiones de investigación en el ámbito municipal". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, no. 311, p. 89-133.

GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL. "La contratación local ante las sucesivas reformas de la Ley de Contratos del Sector Público". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 4, p.133-166.

GAME, CHRIS. "Más gestores y fiscalizadores que alcaldes : el legado del nuevo laborismo en el sistema de gobiernos locales". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no.3, p. 221-239.

GARCÍA MARTÍNEZ, ANDRÉS. "Haciendas locales". En: *Anuario de Derecho Municipal*; no.3, p. 311-332.

GIL IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS. "Las normas autonómicas han de respetar la atribución de competencias efectuadas por los Estatutos de Autonomía a favor de las Entidades Locales". En: *Actualidad Administrativa*, no. 12, p. 1520-1524.

GONZALEZA, EDUARDO. "Measuring Quality of Life in Spanish Municipalities". En: *Local Government Studies*, vol.37, no.2, p. 171-197.

IMMORDINO, DARIO. "L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale". En: *Le Regioni*, año XXXIX, no. 2-3, p. 415-453.

LEONETI, ALEXANDRE BEVILACQUA. "Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI". En: *Revista de Administração Pública*, vol. 45, no. 2, p. 331-348.

LEROUX, KELLY. "City Managers, Career Incentives, and Municipal Service Decisions : The Effects of Managerial Progressive Ambition on Interlocal Service Delivery". En: *Public Administration Review*, vol.71, no.4, p. 627-636.

LINNAS, RAIVO. "An Integrated Model for the Audit, Control and Supervision of Local Government". En: *Local Government Studies*, vol.37, no.4, p. 407-428.

LLAVADOR CISTERNES, HILARIO. "La incidencia de la ley de economía sostenible en el ámbito local: una aproximación de urgencia". En: *Revista de Estudios Locales*, no.138, p. 50-71.

MAINARDIS, CESARE. "Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni". En: *Le Regioni*, año XXXIX, no. 2-3, p. 455-497.

MCCABE, BARBARA COYLE. "Homeowners Associations as Private Governments : What We Know, What We Don't Know, and Why It Matters". En: *Public Administration Review*, vol.71, no.4, p. 535-542.

MEDINA ALCOZ, LUIS. "Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 3, p. 435-452.

MEDINA GUERRERO, MANUEL. "El papel del Parlamento Andaluz en los conflictos en defensa de la Autonomía Local". En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, no. 78, p. 269-284.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, JOSÉ IGNACIO. "Un efecto de la crisis en el Derecho Autonómico Andaluz : la alienabilidad del Dominio Público. A propósito de una medida contenida en los Decretos-Ley 5/2010 y 6/2010". En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, no. 78, p. 383-388.

ONIDA, VALERIO. "Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata". En: *Le Regioni*, año XXXIX, no. 2-3, p. 575-580.

ORTEGA BERNARDO, JULIA. "Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 4, p. 391-412.

- "Servicios públicos y actividad económica de los municipios". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 3, p. 399-420.

PADULA, CARLO. "Fonti secondarie statali e competenze regionali". En: *Le Regioni*, año XXXIX, no. 2-3, p. 379-414.

PASCUAL, JORDI. "Las políticas culturales locales, ¿tienen que ver con el desarrollo sostenible?: notas sobre el origen, la implementación y el futuro de la Agenda 21 de la cultura". En: *Análisis Local*, Año VI, no. 93, p. 24-35.

PASTOR SELLER, ENRIQUE. "Gobernanza de las políticas de proximidad : análisis de calidad y rendimiento democrático de los Consejos Locales Bienestar (Murcia, España)". En: *Revista de Administração Pública*, vol. 45, no. 2, p. 377-399.

RIVERO ORTEGA, RICARDO. "¿Cómo hacer sostenible la iniciativa económica local?". En: *Revista de Estudios Locales*, no.137, p. 14-29.

RUGGIU, ILENIA. "Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali". En: *Le Regioni*, año XXXIX, no. 2-3, p. 529-555.

SARASÍBAR IRIARTE, MIREN. "La participación de las entidades locales en los ámbitos estatal y supranacional". En:

Revista Vasca de Administración Pública, no. 89, p. 149-181.

SERRANO SEGURA, JOSÉ. "La modernización en la gestión de los recursos humanos en los ayuntamientos: especial referencia al personal laboral". En: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, no. 17, p. 2010-2018.

SIMOU, SOFÍA. "Ordenación del territorio y urbanismo". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no.3, p. 349-372.

SOARES, MAURÉLIO. "A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba". En: *Revista De Administração Pública*, vol. 45, no. 2, p. 459-481.

VALLE TORRES, JOSÉ LUIS. "Los bienes públicos locales : (una aproximación microeconómica)". En: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, no. 17, p. 2028-2036.

VANDELLI, LUCIANO. "Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V : quali prospettive per il regionalismo italiano?". En: *Le Regioni*, año XXXIX, no. 2-3, p. 587-590.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. "Crisis económica y derecho local". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 3, p. 25-42.

- "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones". En: *Anuario de Derecho Municipal*, no. 4, p. 25-53.

REFORMA JUDICIAL

MONOGRAFÍAS

COLMENERO GUERRA, JOSÉ ANTONIO (Ed.) y MORENO CATENA, VÍCTOR (Dir.). *Ley orgánica del poder judicial y estatutos orgánicos*. 26ª ed. Madrid: Tecnos, 2011.

ARTÍCULOS

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA. "Régimen disciplinario de Jueces y Magistrados : procedimiento disciplinario". En: *Actualidad Administrativa*, no. 8, p. 962-979.

GARCÍA-ROSTÁN CALVÍN, GEMMA. "Víctima y mediación penal". En: *Anales de Derecho*, vol. 26, p. 445-456.

JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. "La "nueva oficina judicial" y el modelo constitucional de justicia : problemas abiertos". En: *Revista Vasca de Administración Pública*, 89, p. 93-116.

NOGUERA FERNÁNDEZ, ALBERT. "El neoconstitucionalismo andino: ¿una superación de la contradicción entre democracia y justicia constitucional?". En: *Revista Vasca de Administración Pública*, 90, p. 167-196.

RÍO FERNÁNDEZ, LORENZO DEL. "Despliegue de la nueva Oficina judicial : Especial incidencia en las Audiencias Provinciales". En: *Práctica de Tribunales*, año VIII, no.82, p. 52-63.

INAP

Boletín de Función Pública



Número 7, febrero de 2012