

BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA del **INAP**



DESTACAMOS EN ESTE NÚMERO:

- FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL
POR EULALIO ÁVILA CANO
- LA RED SOCIAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES. SU IMPORTANCIA PARA LA FORMACIÓN
POR MANEL MUNTADA COLELL
- INSTRUCCIONES DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE FUNCIÓN PÚBLICA SOBRE MEDIDAS DE
AUSTERIDAD EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO PÚBLICO

Número 3, MAYO DE 2011



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOLETÍN
DE FUNCIÓN PÚBLICA
del **INAP**

PUBLICA:

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

REDACCIÓN:

DIRECTOR:

ÁNGEL MANUEL MORENO MOLINA

JEFE DE PROYECTO:

CARLOS ADIEGO SAMPER

EQUIPO DE REDACCIÓN:

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

DISEÑO GRÁFICO:

CENTRO DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES DEL INAP

FECHA DE PUBLICACIÓN: 13 DE MAYO DE 2011

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (www.inap.es)
Atocha, 106, 28012 Madrid

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

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

Presentación del *Boletín*, por el Director del INAP

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

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

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

Angel Manuel Moreno Molina

ÍNDICE

1. ARTÍCULO DE FONDO	5
Los funcionarios con habilitación de carácter estatal	5
Eulalio Ávila Cano	
Presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL)	
2. NOTICIAS NORMATIVAS	19
2.1. <i>Legislación estatal</i>	19
Instrucciones de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre medidas de austeridad en el ámbito del empleo público	20
2.2. <i>Legislación autonómica</i>	24
2.3. <i>Normativa local</i>	26
3. CRÓNICA DE LOS TRIBUNALES	27
3.1. <i>Del Tribunal Supremo</i>	27
(Sala de lo Social)	
3.1.1. Sala de lo Social. La cesión ilegal de trabajadores a una Admón Pública. Presupuestos para apreciarla	
Santiago González Ortega	
Catedrático de Dº del Trabajo, Universidad Pablo de Olavide	
3.2. <i>De la Audiencia Nacional</i>	34
(Sala de lo Social)	
3.2.1. La minoración de la nómina por aplicación del Real Decreto- Ley 8/2010, de reducción del déficit público	
Alejandro Rubio González	
Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional	

ÍNDICE

4. PANORAMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	39
4.1. <i>Experiencias autonómicas y locales</i>	39
4.1.1. <i>La red social de directivos públicos locales</i>	39
4.1.2. <i>La importancia de la red en la formación, por M.Muntada</i>	42
4.2. <i>Experiencias del extranjero</i>	46
4.2.1. <i>Unión Europea. La reforma de la Función Pública francesa (Parte I), por J. Cantero</i>	46
4.2.2. <i>Iberoamérica. La ética del empleado público (Chile), por Wladimir Elgueta</i>	62
5. LA CONSULTA DEL MES	71
5. <i>Consulta del mes</i>	
La excedencia por prestación de servicios en el Sector Público de un Estado miembro de la UE y su correspondiente reconocimiento de servicios públicos	71
6. NOTICIAS DEL INAP	73
6.1. <i>Nuevo Estatuto del INAP</i>	73
6.2. <i>Actividades formativas</i>	73
6.3. <i>Desarrollo de los procesos selectivos de la OEP 2010</i>	75
6.4. <i>Actividades de cooperación internacional</i>	76
6.5. <i>Publicaciones y estudios</i>	78
6.6. <i>Incorporaciones al catálogo de la biblioteca</i>	80

Destacamos en este número

El Boletín de Función Pública abre su tercer número con un artículo de Eulalio Ávila Cano, presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. En “Los funcionarios con habilitación de carácter estatal” se describe la regulación, las funciones y los procesos selectivos de estos funcionarios, y se señala su papel central en la gestión profesional de las corporaciones locales.

De la Crónica de Tribunales, destacamos el comentario sobre el Auto de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional sobre la impugnación de una funcionaria de Fomento de la minoración de su nómina correspondiente al mes de junio de 2010, consecuencia del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo de 2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En Panorama de Función Pública presentamos un interesante artículo sobre la Red Social de Directivos Locales, además de otros sobre la reforma de la función pública en curso en Francia y la lucha contra la corrupción en Chile.

También publicamos las Instrucciones dictadas por la Secretaría de Estado para la Función Pública con motivo de las medidas de austeridad aprobadas por el Gobierno, que inciden sobre todo en los procesos de movilidad de los empleados públicos de la AGE.

Incluimos, por último, por primera vez, una selección de los libros adquiridos en los últimos meses por la biblioteca del INAP en materia de función pública.

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal: secretarios, interventores y tesoreros de Administración Local (SITAL)

EULALIO ÁVILA CANO

Secretario e Interventor-Tesorero de Administración Local
Presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL)

Si consultamos el Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas correspondiente a 2010, observaremos que el número de los efectivos del personal al servicio de las Entidades Locales asciende a 657.905, lo que supone un 24,4 % de los 2.698.628 empleados del conjunto de las Administraciones Públicas españolas, por encima del 21,9 % que corresponde al personal al servicio de la Administración General del Estado, y bastante por debajo del 50 % correspondiente al personal al servicio de las Comunidades Autónomas. El número de efectivos correspondientes a los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, denominados ahora por el Estatuto Básico del Empleado Público Funcionarios con Habilitación de carácter estatal, asciende, según el citado Boletín Estadístico, a 5.584, y representan el 0,8 % del personal al servicio de las entidades locales.

No obstante, por las características e importancia de las funciones que ejercen y por su cualificación y especialización, merecen una atención especial.

Además de por el ejercicio de funciones expresamente reservadas, esta Escala de Funcionarios se caracteriza por el hecho de que, al tratarse de funcionarios con habilitación de carácter estatal, pueden acceder a puestos de trabajo a ellos reservados en cualquier entidad local del territorio español.

El origen de esta idea de la habilitación estatal, o nacional¹, como se la denominaba antes de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, no es español, proviene del Derecho francés. El Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 inicia el camino de su implantación en España al exigir que los Secretarios, Interventores y Depositarios Locales tengan que efectuar unas pruebas de acceso en Madrid y ciudades con distrito universitario, y la Ley Municipal de 1935 de la II República Española crea los llamados Cuerpos Nacionales de Administración Local (Secretarios, Interventores y Depositarios). Esta denominación perdurará durante la etapa franquista hasta la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, mediante la cual este Cuerpo pasa a denominarse Escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional. Actualmente la denominación de dicha Escala, derivada de la Disposición Adicional 2.ª de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público es la de Funcionarios con Habilitación de Carácter Estatal.

Este carácter estatal es común a varios países de la Unión Europea, en los que el grado de institucionalización es similar a España y está presente en más de 60.000 unidades de gobierno local distribuidas entre países como Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría y Bélgica.

El Tribunal Constitucional recoge en una serie de sentencias

1

Art. 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

la justificación de la existencia de una Escala de funcionarios locales con habilitación de carácter estatal:

Entre otras SSTC 214/1989 y 25/1983, de 7 de abril, que consideran: «válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del art. 149.1.18 de la norma fundamental ha fijado como básicas —y por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales— determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas a determinados funcionarios, con un específico grado

“Este carácter estatal es común a varios países de la UE (...) está presente en más de 60.000 unidades de gobierno local de países como Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría y Bélgica.”

de formación. Ese carácter básico, al servicio de garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico, justifica asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados».

En el mismo sentido la STC 76/2003, de 23 de abril, que se refiere a los FHN como aquellos que tienen reservadas «funciones de clara relevancia constitucional, en cuanto mediante su desempeño se aspira y trata de conseguir la satisfacción de los principios de eficacia y legalidad en la actuación de las Administraciones locales».

El Informe elaborado por la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, expresamente recoge que «es necesario destacar la singularidad que suponen los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Estos funcionarios tienen por misión realizar un control interno, profesional e independiente de legalidad y económico-financiero de las Entidades Locales. Estas funciones son imprescindibles en todo caso y difícilmente pueden garantizarse en las Entidades Locales de menor dimensión si no es por medio de funcionarios de carrera dotados de un estatuto que proteja su imparcialidad».

I. Las funciones reservadas

Vienen reguladas en la Disposición Adicional 2.^a del EBEP que establece que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:

– La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

– El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria², y la contabilidad, tesorería y recaudación.

El contenido de cada una de ellas viene recogido en el Real Decreto 1174/1987, de 17 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (arts. 1 a 5).

Al haberse restringido los casos en que es necesaria la mayoría absoluta del número de miembros de la Corporación para la adopción de acuerdos, por las diversas y sucesivas reformas operadas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, es bastante menor el número de asuntos que es preceptivo por esta razón el Informe del Secretario y del Interventor (necesarios en acuerdos que exijan mayoría absoluta). Numerosas voces han puesto de manifiesto la inminente necesidad de ampliar el espectro del asesoramiento legal preceptivo y de los informes de la Intervención Municipal así como de la necesidad de reforzar el papel de estos funcionarios.

Hasta ahora, la normativa autonómica dictada en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público en esta materia no ha modificado el contenido concreto de cada una de las funciones reservadas, tal como se preven en el RD 781/1986. El Decreto de la Generalitat de Cataluña 195/2008, de 7 de octubre, por el que se regulan determinados aspectos del ré-

² Estas funciones de control interno se ejercerán, según el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, respecto de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en su triple acepción de: función interventora, función de control financiero, y función de control de eficacia. Si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito antes de la adopción del acuerdo o resolución.

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

gimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal de las entidades locales de Cataluña³, dice que a ellos corresponde la "responsabilidad administrativa de las atribuciones enumeradas en la normativa vigente", añadiendo que serán las que ya aparecen como tales en el la Disposición Adicional 2ª del EBEP, mientras que Decreto de la Xunta de Galicia 49/2009, de 26 de febrero, sobre el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia respecto de los/las funcionarios/as con habilitación de carácter estatal, no entra a regularlas expresamente. Por su parte, el artículo 162 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, que dedica un capítulo exclusivamente a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, se limita a establecer cuáles son las funciones públicas necesarias en las entidades locales valencianas, reproduciendo lo dispuesto en la norma básica y sin entrar, igualmente a enumerar su contenido.

II.- La estructuración en Subescalas

La Escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes Subescalas:

– Secretaría a la que corresponde la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

– Intervención-Tesorería a la que corresponde el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

– Secretaría-Intervención a la que corresponde las funciones contenidas en los dos apartados anteriores salvo las de tesorería y recaudación, en los municipios menores de 5.000 habitantes.

Los funcionarios de las Subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: Entrada (municipios de 5.000 a 20.000 habitantes en general) o Superior (más de 20.000).

La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, según el EBEP, de

acuerdo con los criterios básicos que se establezcan por Ley. Esta ley básica que ha de establecer los criterios citados no ha sido sometida a la aprobación de las Cortes Generales, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Transitoria 7ª del EBEP, los criterios de creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo son los establecidos en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, que siguen a los criterios de habitantes antedichos.

Sin embargo, en los municipios de gran población, en función de lo dispuesto en el Título X de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local⁴, los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal, y habrán de ser cubiertos por funcionarios pertenecientes a la Categoría Superior, serán los siguientes:

- El Secretario General del Pleno.
- El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local.
- El Interventor General
- El Tesorero.

Los tres primeros tendrán la consideración de órganos directivos. Se acaba, desde mi punto de vista desacertadamente, con la figura bicentenaria del Secretario del Ayuntamiento, que



³ Artículos 4, 5 y 6.

⁴ Introducido por Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

había sido y es, en el resto de los municipios, la cabeza visible de la Administración, de carácter permanente, frente al Alcalde como cabeza visible de los órganos políticos, sujetos a la contingencia electoral.

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal también podrán acceder al resto de los órganos directivos previstos

“Las entidades locales con volumen de servicios o recursos insuficientes podrán sostener en común y mediante agrupación el puesto de Secretaría, al que corresponderá (...) las funciones propias del mismo en todas las entidades agrupadas”

para los municipios de gran población, aunque dichos puestos no les estén reservados por la ley, en razón de las funciones que se les atribuyen: Directores y Coordinadores Generales y titulares de la asesoría jurídica y del órgano de gestión tributaria.

Respecto del mencionado régimen especial establecido mediante la reforma operada en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local por la Ley 57/2003 de 23 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, es de resaltar el hecho singularmente relevante y curioso de que en la Comunidad Autónoma de Cataluña ningún municipio se haya querido acoger voluntariamente a este nuevo régimen que establece una organización diferenciada para los grandes municipios que conlleva una estructura más propicia a la proliferación de un mayor número de cargos directivos, cuando, paradójicamente había sido una Comunidad abanderada del sistema gerencialista, ahora en franca decadencia. En este sentido la Ley 22/1998 de 29 de diciembre de la Carta Municipal de Barcelona mantiene la figura del Secretario del Ayuntamiento, que lo es tanto del Pleno como de la Junta de Gobierno y del resto de los órganos, frente a la Ley 22/2006 de 4 de julio, de Capital y Régimen Especial del Municipio de Madrid, que opta por la estructura instaurada por la denominada Ley de Modernización del Gobierno Local ya citada. En igual sentido la Ley 31/2010 de 3 de agosto del Área Metropolitana de Barcelona.

– Puestos de colaboración

Con independencia de lo expresado, se pueden crear puestos de colaboración discrecionalmente. Las denominaciones de estos puestos de colaboración son muy variadas: Oficial mayor, Vicesecretario, Viceinterventor o Vicetesorero, Adjunto a la Secretaría, Intervención o Tesorería, etc.

– Agrupaciones

Las entidades locales cuyo volumen de servicios o recursos sea insuficiente podrán sostener en común y mediante agrupación el puesto de Secretaría, al que corresponderá la responsabilidad administrativa de las funciones propias del mismo en todas las entidades agrupadas.

Es competencia de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus normas propias, acordar la constitución y disolución de agrupaciones de entidades locales a estos efectos dentro de su ámbito territorial.

III.- Régimen jurídico aplicable

El régimen jurídico de esta escala de funcionarios viene establecido a nivel estatal y autonómico en las siguientes normas:

A nivel estatal, por la siguiente normativa básica:

Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)⁵, modificado en su Disposición Adicional Segunda, apartado 5, por el Real Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Orden del Ministerio de Administraciones Públicas APU/450/2008, de 31 de enero, por la que se aprueban los títulos académicos y programas mínimos requeridos para el acceso a las Subescalas en que se estructura la Escala de Funcionarios con habilitación de carácter nacional⁶, modificada por la Orden APU/3825/2008 de 26 de diciembre⁷.

Igualmente, siguen en vigor, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria 7ª del EBEP, en tanto no se dicten las correspondientes disposiciones de desarrollo, las siguientes

5 D.A. 2ª y D.T. 7ª especialmente.

6 BOE de 25 de febrero de 2008

7 BOE del 31 de diciembre de 2008.

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

normas de carácter estatal:

Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)

Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

La Disposición Derogatoria Única del EBEP declara expresamente derogados el art. 92 y el Capítulo III del Título VII así como el Capítulo III del Título VII del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que son las normas que regulan las funciones públicas necesarias en las entidades locales reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Esta disposición hubiera supuesto un vacío legal que podía haber provocado la consolidación de actuaciones sin un marco normativo de referencia en materias como la selección, clasificación de puestos, régimen disciplinario y otros aspectos que podía haber supuesto la desconfiguración del sistema de habilitación estatal.

Este problema se ha evitado en gran medida mediante la introducción en el texto del EBEP en última instancia por el Senado de la Disposición Transitoria 7.^a, que establece que en tanto no se aprueben las normas de desarrollo de la Disposición Adicional Segunda de este Estatuto, sobre el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, continuarán en vigor las disposiciones que en la actualidad regulan la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que se entenderán referidas a la Escala de Funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Por ello, mientras no se aprueben dichas normas continuarán en vigor los artículos y capítulos expresamente derogados, y las disposiciones de desarrollo de los mismos:

– Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

– Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajos reservados a funcionarios con habilitación

de carácter nacional.

– Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcio-

Para el TC, el carácter básico rebasa el estricto interés local y autonómico, justificando que sea el Estado quien asuma la formación y selección.

rios de Administración local con habilitación de carácter nacional, modificado por Real Decreto 522/2005, por el que se modifican los requisitos de la integración de la Subescala de Secretaría-Intervención.

– Orden de 10 de agosto de 1994 por la que se dictan Normas sobre concursos de provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional.

Por lo que respecta a la normativa autonómica de desarrollo de la Disposición Adicional 2^a del EBEP, hay que reseñar lo siguiente:

Cataluña:

La normativa de aplicación está recogida en el Decreto de la Generalitat de Cataluña 195/2008, de 7 de octubre, por el que se regulan determinados aspectos del régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal de las entidades locales de Cataluña.

En su artículo 1º establece que es objeto de este Decreto la regulación de las funciones públicas que ejerce el personal con habilitación de carácter estatal en el ámbito territorial de Cataluña, y, en concreto, la relación de puestos de trabajo, la forma de selección y la provisión de puestos de trabajo, y que será de aplicación al personal con habilitación de carácter estatal de todos los entes locales de Cataluña.

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

Galicia:

La regulación gallega se recoge en el Decreto de la Xunta de Galicia 49/2009, de 26 de febrero, sobre el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia respecto de los/las funcionarios/as con habilitación de carácter estatal.

Regula el ejercicio de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene atribuidas en relación con los/as funcionarios/as con habilitación de carácter estatal que presten servicios en la Comunidad Autónoma gallega y a los puestos a ellos reservados en las entidades locales gallegas.

Comunidad Valenciana:

La regulación de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se recoge fundamentalmente en:

La Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, y la

Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

La Ley de Régimen Local Valenciana distingue y establece claramente el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación estatal de aquellos que no reúnen esa condición. En su artículo 159.3 establece que el régimen jurídico de los empleados públicos al servicio de la administración local que no sean habilitados de carácter estatal, se regirá por lo dispuesto en la legislación básica, en la Ley de Función Pública de la Generalitat y su desarrollo reglamentario, mientras que en su artículo 163 establece que "el personal funcionario con habilitación de carácter estatal se regirá por lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; por la presente ley y su desarrollo reglamentario, y en lo que no se oponga a la legislación anterior, por la ley autonómica valenciana en materia de función pública, sus normas de desarrollo y el resto de normativa estatal aplicable."

Sin embargo, este artículo hay que entenderlo debida y acertadamente matizado por la Disposición Adicional Séptima de la Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, que establece que "el personal funcionario con habilitación de carácter estatal, se regirá por lo dispuesto en

la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto básico del empleado público, por el resto de normativa básica y de desarrollo que se dicte por el Estado sobre el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, que se entenderán siempre referidas a la escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal. En todo lo que no se oponga a la legislación anterior, se aplicará lo dispuesto en la normativa de la Generalitat en materia de administración local y en la presente ley."

La diferencia de matiz es importante, pues, deja clara la vigencia de la normativa anterior, que contiene una regulación específica de esta Escala de Funcionarios.

En los municipios de Madrid y Barcelona, serán de aplicación respectivamente la Ley 22/2006 de 4 de julio, de Capital y Régimen Especial del Municipio de Madrid, y la Ley 22/1998 de 29 de diciembre de la Carta Municipal de Barcelona.

IV. El proceso de selección y la oferta de empleo público

La Disposición Adicional 2ª.4 del EBEP atribuye la competencia sobre la oferta de empleo de los SITAL a las Comunidades Autónomas, sin que el Estado se reserve mecanismo alguno para poder formular oferta en caso de oferta de empleo nula o poder suplementar la misma cuando sea manifiestamente insuficiente.

La atribución a las Comunidades Autónomas de la oferta de empleo de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local puede provocar disfunciones que pueden suponer la puesta en entredicho de la existencia misma de la habilitación estatal.

La redacción del EBEP, al establecer que es competencia autonómica la oferta de empleo, añade que lo es con el objetivo de cubrir las vacantes existentes. En base a este inciso, cabe entender la obligatoriedad de la formulación de la oferta siempre que exista alguna vacante en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, la realidad es que, como ponían de manifiesto

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

algunas voces autorizadas, sólo algunas Comunidades Autónomas han incluido puestos reservados a habilitados estatales en sus ofertas de empleo, y en número infinitamente menor que cuando el competente era el Estado, aproximadamente un 15%, frente a lo que aducían los partidarios de la atribución de esta competencia a las Comunidades Autónomas, que auguraban un muy sensible incremento del número puestos a ofertar para su cobertura.

De la misma forma, el EBEP atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para la selección de dichos funcionarios, conforme a los títulos académicos requeridos y programas mínimos aprobados reglamentariamente por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Las Comunidades Autónomas publicarán las convocatorias de las pruebas selectivas de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en sus Diarios Oficiales y las remitirán al Ministerio Política Territorial y Administración Pública para su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Por otra parte el apartado 7 de la D.A. 2ª del EBEP establece que los funcionarios con habilitación de carácter estatal se regirán por los sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos y agrupación de funcionarios aplicables en su correspondiente Comunidad Autónoma, respetando lo establecido en esta Ley. En virtud de este inciso final hay que entender que en todo caso habrán de respetarse las previsiones que sobre programas mínimos establezca el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

En desarrollo del apartado 4 y 7 de la Disposición Adicional 2ª del EBEP se ha dictado la ORDEN APU/450/2008, de 31 de enero, por la que se aprueban los títulos académicos y programas mínimos requeridos para el acceso a las Subescalas en que se estructura la Escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Esta Orden establece el sistema de oposición como único sistema de acceso a la Subescala de Secretaría-Intervención, previendo la reserva de la mitad de las plazas para la promoción interna por el sistema de concurso-oposición para la Categoría de Entrada de las Subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería. Para el acceso a la Categoría Superior de ambas Subescalas se prevé el sistema de concurso-oposición mediante promoción interna desde la categoría de Entrada.

La Orden recoge también los temas comunes que en todo caso han de recoger en sus convocatorias las Comunidades Autónomas, así como las titulaciones de ingreso, previendo las siguientes:

- a) Subescala de Secretaría: Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y de la Administración, Sociología o el título de Grado correspondiente.
- b) Subescala de Intervención-Tesorería: Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y de la Administración, Sociología, Administración y Dirección de Empresas, Economía, Ciencias Actuariales y Financieras o el título de Grado correspondiente.
- c) Para la Subescala de Secretaría-Intervención, todas las anteriores.

Es procedente reseñar algunas cuestiones relevantes surgidas hasta el momento en relación con las convocatorias de selección de estos funcionarios aprobadas por las distintas Comunidades Autónomas.

En primer lugar, respecto de la exigencia del idioma, se han producido dos convocatorias en Cataluña que incluyen la exigencia del dominio de la lengua catalana⁸, aspecto que ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por la organización colegial de los Secretarios, Interventores y Tesoreros, sin que al momento del cierre de la



⁸ Se exige el nivel máximo (nivel C). Se han producido varias convocatorias, pero a título de ejemplo puede verse la Orden GAP/150/2009 de 19 de marzo (DOG de 03-04-2009).

edición haya recaído sentencia al respecto.

En el mismo sentido, la Xunta de Galicia ha efectuado dos convocatorias para el acceso a la Categoría Superior de las Subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería⁹, que igualmente exigían la superación de unas pruebas de conocimiento de la lengua gallega o bien la acreditación del conocimiento del gallego, y sin cuya superación o acreditación no se podía superar el proceso selectivo. Sin embargo, la Xunta de Galicia estimó el recurso administrativo de reposición presentado por la organización colegial de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), modificando la convocatoria en el sentido de que la acreditación o superación de prueba del conocimiento de la lengua gallega puntuará, pero no será requisito necesario para superar el proceso selectivo.

En segundo lugar, otra de las cuestiones a reseñar es la posibilidad, temida por algunos, de una paulatina disminución del rigor y la seriedad en la convocatoria y realización de las pruebas. En este sentido se ha criticado que no se haya incluido una prueba oral en las convocatorias andaluza y castellano-manchega, dado que estos funcionarios, por el tenor de sus funciones, han de poseer una fluida expresión oral para la adecuada exposición y aclaración de términos jurídicos complejos en entornos no especializados. Sin embargo, aparte de lo anteriormente expuesto, el rigor y la seriedad en la ejecución de las pruebas se ha mantenido, en general, hasta el momento.

Y en último lugar procede reseñar que, con la sola excepción de la última oferta de empleo de la comunidad castellano-leonesa¹⁰, que ha reservado un número de puestos a procesos de consolidación de empleo para personal interino, y que ha sido igualmente objeto de impugnación ante los Tribunales por la organización colegial citada, se ha respetado la Orden APU/450/2008, de 31 de enero en cuanto al sistema de acceso a la Subescala de Secretaría-Intervención.

⁹ Resoluciones de fechas 5 y 6 de agosto, de la Dirección General de Administración Local, por las que se convocan los procesos selectivos para el acceso a la categoría superior de la subescala de Secretaría e Intervención-Tesorería de la escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal (DOG nº 153).

¹⁰ DECRETO 17/2010, de 15 de abril, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el año 2010 (BOCYL del 21).

V.- Los sistemas de provisión de puestos de trabajo

Existen dos sistemas para la provisión de puestos con carácter definitivo: el concurso y la libre designación.

Dentro del concurso podemos distinguir dos clases: el concurso ordinario, convocado por las entidades locales y regulado por la Comunidad Autónoma, y el concurso unitario, convocado y regulado por el Estado.

1. La libre designación

Según la Disposición Adicional Segunda, apartado 5.2 del EBEP, tendrá carácter excepcional y afectará únicamente a los Municipios de gran población previstos en el art. 121 de la Ley 7/1985, así como a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares.

Y dentro de estas entidades a aquellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

En la actualidad el art. 99 de la LRBRL entiende que solo podrá adoptarse en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman, respecto de los puestos en Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos, capitales de Comunidad Autónoma o de provincia y de Municipio con población superior a 100.000 habitantes, siempre que tengan asignado nivel 30 de complemento de destino.

El Real Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha introducido acertadamente, como medida de precaución ante el posible abuso de esta forma de designación, una cautela consistente en establecer la obligatoriedad de la autorización expresa de la Administración que ejerza la tutela financiera (Estado o Comunidad Autónoma) cuando se trate de clasificar como de libre designación los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación estatal que ejerzan funciones de control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación. En definitiva, se trata, tanto de Interven-

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

tores y Tesoreros, como de Secretarios-Interventores.

Nada se dice en el EBEP respecto del cese. Hay que entender que sigue en este sentido vigente lo dispuesto en el citado art. 99 LRBRL que establece que a los funcionarios cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de su Subescala y categoría en la Corporación, que deberá figurar en su relación de puestos de trabajo. Por el Real Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, se ha introducido ahora la necesidad del informe preceptivo de la Administración de tutela para el cese de aquellos funcionarios que hubieran sido nombrados por libre designación dentro

TC: “La confianza (...) en la libre designación, en cuanto modo de provisión entre funcionarios, es la que se deriva de la aptitud profesional del candidato, puesta de manifiesto en (...) su historial funcional”.

de los seis años inmediatamente anteriores a la propuesta de cese; cautela que hay que entender muy acertada para evitar ceses arbitrarios cuando no fraudulentos con el fin de eludir los controles previstos en la ley. De hecho se han dado casos de ayuntamientos que han estado más de quince años, por ejemplo, sin Interventor de habilitación estatal acudiendo a estratagemas de todo tipo, y no nos referimos precisamente a municipios pequeños, ni siquiera medianos. En este caso no se hace referencia alguna a que ejerzan funciones de fiscalización, contabilidad, tesorería o recaudación, por lo que cabría entender que el informe preceptivo lo es para los ceses que se produzcan respecto de todos los funcionarios con habilitación estatal.

La restricción y excepcionalidad en la utilización de este mecanismo de la libre designación ha sido sancionada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 235/2000, de 5 de octubre, amén de recomendada por las Cortes Generales a través de la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas¹¹.

La STC 235/2000 deja claro que no se trata de una designación libérrima, sino que hay que designar a quien proceda

¹¹ Ver por ejemplo el publicado en BOE de 5 de abril de 2007.

a la vista del historial profesional aportado por cada aspirante:

«Que la adjudicación sea en el caso del concurso la consecuencia de la baremación, más o menos automática, de los méritos aportados, según lo dispuesto en la oportuna convocatoria, en tanto que en el sistema de libre designación se produzca como resultado de la apreciación (dotada, como es obvio, de una evidente connotación de discrecionalidad o, si se prefiere, de un cierto margen de libertad) que el órgano decisor se haya forjado a la vista del historial profesional de los candidatos o aspirantes, es indiferente desde la perspectiva del genérico estatuto funcional de la persona que finalmente resulte adjudicatario del puesto en cuestión. No nos hallamos aquí en presencia de nombramientos para cargos políticos, caracterizados por la libérrima decisión de quien sea competente para efectuar el nombramiento; ni ante la designación de personal eventual, cualificado, según el art. 20.2, párrafo segundo, de la Ley 30/1984, por la confianza o asesoramiento especial de las funciones que pueden encomendársele. La confianza que, en este sentido, puede predicarse de la libre designación, en cuanto modo de provisión entre funcionarios de puestos de trabajo, es la que se deriva de la aptitud profesional del candidato, puesta de manifiesto en los méritos esgrimidos, esto es, en su historial funcional».

Las bases de la convocatoria para cubrir estos puestos serán aprobadas por el Presidente de la Corporación y contendrán la denominación y requisitos indispensables para desempeñarlos, que deberán figurar en la relación de puestos de trabajo aprobada por el Pleno de la Corporación.

La convocatoria, que se realizará con los requisitos de publicidad de los concursos, y la resolución, previa constatación de la concurrencia de los requisitos exigidos en la convocatoria, corresponde al Presidente de la Corporación, quien dará cuenta de esta última al Pleno de la misma.

2. El concurso ordinario

La redacción actual del EBEP (DA 2.ª.5.º.1.3) establece que las Comunidades Autónomas regularán las bases del concurso ordinario de traslados y los porcentajes de los baremos estatal (65 por 100 en la LRBRL), autonómico (10 por 100 en la LRBRL) y local (25 por 100 en la LRBRL), sin limitación alguna, de forma totalmente libre, lo que puede plantear ciertos problemas.

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

Los méritos específicos formarán parte integrante de la relación de puestos de trabajo de la entidad local correspondiente. Su establecimiento corresponde por tanto al Pleno de la Corporación.

Son los directamente relacionados con las características del puesto de trabajo y funciones correspondientes, que garanticen la idoneidad del candidato para su desempeño, así como la superación de los cursos de formación y perfeccionamiento que determinen las Corporaciones locales sobre materias relacionadas con dichas características y funciones.

El Real Decreto 1732/1994 prevé que el establecimiento de los mismos pueda ser impugnado por la Administración General del Estado o la de la Comunidad Autónoma cuando consideren que los baremos de méritos específicos no son conformes con los principios de objetividad, imparcialidad, mérito y capacidad consagrados en el ordenamiento jurídico.

Habrán de ser objetivos, evitando el «traje a medida» que en algunos casos se suele utilizar para defraudar los derechos legítimos de estos funcionarios. Numerosa jurisprudencia ha ido perfilando el carácter objetivo de estos baremos, fundamentalmente por la impugnación de los mismos por los Colegios Oficiales de Secretarios¹².

El establecimiento de los méritos generales corresponde al Estado. Actualmente están regulados en el art. 15 del Real Decreto 1732/1994 de y la Orden de 10 de agosto de 1994, ya citada.

Están constituidos por los servicios como funcionarios con habilitación de carácter nacional, el grado personal consolidado, las titulaciones académicas, los cursos de formación y perfeccionamiento y la antigüedad.

En cuanto a los méritos de determinación autonómica estarán relacionados con el conocimiento de las especialidades de la organización territorial y de la normativa de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del conocimiento de la lengua, que en algunos casos puede ser requisito sine qua non (es el caso de Cataluña, donde se requiere acreditar conocimientos de catalán nivel C).

La actual redacción del EBEP dejando absolutamente libre

¹² Entre otras, Sentencia de 14 de noviembre de 1995 del TSJ de Castilla-La Mancha.

el establecimiento el porcentaje de cada uno de los méritos, puede plantear problemas y deja vacío de contenido el carácter estatal de la habilitación, además de suponer el establecimiento de barreras a la movilidad geográfica de los funcionarios públicos nada deseables.

La lógica perversa del sistema, puede llevar a que una vez que una sola de las 17 CC.AA. establezca un 70 por 100, un 80 por 100 o mayor porcentaje al baremo autonómico, las demás seguirán el mismo camino, toda vez que si los SITAL ejercientes en otras CC.AA. no pueden en la práctica acceder a aquella que ha establecido esos porcentajes, los propios SITAL y las CC.AA. restantes pensarán que si los suyos no pueden ir allí, lo que hay que hacer es impedir que los de allí no puedan venir aquí. Esto será prácticamente inevitable, produciéndose así en el medio plazo un escenario en que la restricción de la movilidad en todo el territorio del Estado sea prácticamente total, con perjuicio no solo de los derechos de los trabajadores sino del interés general, y de las ventajas del aporte de experiencias del ejercicio en CC.AA. distintas.

Por ello hubiera sido deseable que las Comunidades, al regular el concurso ordinario se movieran dentro de una horquilla de porcentajes, y no libérrimamente, para evitar restricciones a la movilidad geográfica de estos funcionarios. Por otra parte, lo lógico y lo coherente desde el punto de vista jurídico es que sea el propio Estado el que establezca el porcentaje con que, en cada Comunidad Autónoma, han de ponderarse los méritos generales o estatales. El hecho de que sea la Comunidad Autónoma la que establezca en qué porcentaje han de valorarse los méritos estatales no parece muy consecuente con el principio de la adecuada y ponderada atribución de competencias sobre la habilitación estatal a las administraciones estatal, autonómica y local.

El apartado 5.1 de la D.A. 2ª, en su redacción actual, dada por el Real Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo establece que "los Presidentes de las Corporaciones Locales efectuarán las convocatorias del concurso ordinario y las remitirán a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación. Las resoluciones de los concursos se efectuarán por las Corporaciones Locales y las remitirán a la respectiva Comunidad Autónoma quien, previa coordinación de las mismas para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones a favor de un mismo concursante, y comprobación de la inclusión de todos

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

los puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.2.b) de esta disposición y estén cubiertos por funcionarios interinos o nombrados excepcionalmente con carácter accidental, procederá a su publicación en su Diario Oficial, dando traslado de la misma al Ministerio de Política Territorial para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y para su inclusión en el registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal". Es de resaltar de nuevo la cautela establecida como novedad, respecto de la redacción anterior, de atribuir al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública la comprobación de que se incluyen todos los puestos reservados a Interventores, Tesoreros o Secretarios-Interventores, con el fin, anteriormente explicado, de evitar la fraudulenta falta de cobertura del puesto, para eludir los controles establecidos en la ley.

Introduce también como novedad la imposibilidad de proceder al nombramiento de funcionarios interinos ni al nombramiento accidental de funcionarios de la entidad suficientemente capacitados para cubrir los puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.2.b) de esta disposición, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, previa comunicación a la Administración que ejerza la tutela financiera.

E igualmente, se introduce la obligación de las Corporaciones locales de incluir necesariamente en los concursos anuales los puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones ya mencionadas de fiscalización, contabilidad, tesorería y recaudación y estén cubiertos por funcionarios interinos o funcionarios de la entidad nombrados excepcionalmente con carácter accidental.

3. El concurso unitario

La D.A. 2ª del EBEP, en su nueva redacción según el Real Decreto-Ley 8/2010, establece que el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública efectuará, supletoriamente, en función de los méritos generales y los de valoración autonómica y de acuerdo con lo establecido por las Comunidades Autónomas respecto del requisito de la lengua, la convocatoria anual de un concurso unitario de los puestos de trabajo vacantes, reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal que deban proveerse por concurso, en los términos que establezca reglamentariamente el Ministerio.

El ámbito territorial del concurso unitario será de carácter estatal y los méritos a valorar serán los generales y autonómicos.

VI.- Régimen disciplinario

La redacción de la Disposición Adicional Segunda, apartado 6º, establece que el régimen disciplinario se regulará por la Comunidad Autónoma.

Habrà que estar al desarrollo mediante las correspondientes Leyes y disposiciones autonómicas para determinar cuál será en cada caso el órgano competente en materia sancionadora, así como si nos moveremos en un escenario con diecinueve regímenes disciplinarios distintos sobre la habilitación estatal, o por el contrario, se podrá mantener una cierta coherencia en el sistema, cuestión difícil a la luz de la redacción del apartado 6.º de la Disposición Adicional del EBEP.

El hecho de que, sobre todo en Comunidades Autónomas pequeñas, la autoridad a quien corresponda la sanción tenga mucho menos peso político que determinados Alcaldes, hace peligrar el ejercicio objetivo e imparcial de las funciones reservadas en defensa del cumplimiento de la legalidad.

La Comunidad Valenciana ha sido la primera en regular el régimen disciplinario de los funcionarios de Admón. Local con habilitación de carácter estatal

La Comunidad Autónoma Valenciana ha sido la primera que ha regulado el régimen disciplinario de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, y pensamos que lo ha hecho con gran acierto, atribuyendo a la propia Comunidad Autónoma la competencia para la sanción de las faltas graves y muy graves. De esta manera se abre un prometedor camino que han de seguir el resto de las Comu-

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

nidades Autónomas si consideran realmente, como predicen, que es necesario, como mínimo, salvaguardar, cuando no reforzar todo lo posible, los controles internos de la Administración y en especial de la Administración Local, ante los casos de corrupción surgidos en los últimos años.

Esta medida, adoptada por la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, se concreta en su artículo 177, que establece que el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, en el marco de las previsiones contenidas en el título VII de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, se regirá por la legislación de función pública aplicable en la Comunitat Valenciana y, en su caso, por la que dicte la Administración General del Estado, desarrollándose a través de un procedimiento disciplinario, que se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable, separando la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos, teniendo en cuenta las siguientes especialidades:

a) Son órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a funcionarios con habilitación de carácter estatal destinados en entidades locales de la Comunitat Valenciana:

1.º El presidente o presidenta de la corporación o el miembro de la misma que, por delegación de aquel, ostenta la jefatura directa del personal, sin perjuicio de las previsiones contenidas en el artículo 127.1.h de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la incoación de los expedientes por faltas leves.

2.º La dirección general competente en materia de administración local cuando se trate de faltas cometidas en corporación local de la Comunitat Valenciana distinta de aquella en la que se encuentren prestando servicios, o cuando, los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de infracción grave o muy grave.

El órgano competente para acordar la incoación del expediente, lo será también para nombrar el instructor del mismo, que en todo caso deberá ser un funcionario o funcionaria público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculcado.

b) Son órganos competentes para la imposición de sanciones:

1.º El Pleno de la corporación sin perjuicio de las previsiones contenidas en el artículo 127.1.h de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local cuando se trate de expedientes incoados de acuerdo con lo previsto en el apartado a primero de este artículo.

2.º El conseller o consellera competente en materia de administración local en los expedientes disciplinarios incoados por el director general en los supuestos contemplados en el apartado a, segundo, del presente artículo excepto cuando se trata de imponer sanciones que supongan la separación del servicio.

3.º El Consell cuando la propuesta de sanción a imponer sea la de separación del servicio.

4.º El Ministerio competente en materia de administración pública cuando la incoación del expediente hubiera tenido lugar en otra comunidad autónoma distinta de la valenciana.

En todo caso, la incoación y resolución de los expedientes disciplinarios implicará la obligación de su notificación expresa a los órganos competentes de la Comunitat y a los órganos competentes de la Administración General del Estado, a los efectos correspondientes.

Contra las resoluciones establecidas en los apartados anteriores cabrán los recursos previstos en la legislación básica de régimen local y en la de procedimiento administrativo común.

En un principio, el acuerdo entre los portavoces de los grupos políticos de las Corts Valencianas era atribuir al Estado la competencia para la sanción de las faltas muy graves, a la Comunidad Autónoma las graves y al municipio las leves, lo cual hubiera sido aún más coherente con el principio de atribución de competencias a las tres administraciones territoriales sobre estos funcionarios. No obstante, esta regulación constituye un hito de cara a posibilitar la garantía para los ciudadanos de un adecuado control de los fondos públicos y de las actuaciones locales, previniendo y evitando brotes de corrupción y ha sido valorado muy positivamente por la opinión pública y por todos los sectores relacionados con el mundo local, y en particular por la organización colegial representativa de los Secretarios,

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

Interventores y Tesoreros, ya que constituía su principal reivindicación y que llevó a cabo toda una serie de acciones tendentes a conseguir una regulación como ésta que constituyera la garantía efectiva de los principios de neutralidad, objetividad e independencia en el ejercicio de funciones tan relevantes como las que tienen reservadas.

Este camino ha sido seguido por la Ley 4/2011 de Empleo Público de Castilla-La Mancha, que reproduce prácticamente la misma distribución de competencias en cuanto al régimen disciplinario.

En el resto de las Comunidades Autónomas, en tanto se vayan aprobando las normas de desarrollo por las Comunidades Autónomas, es aplicable lo dispuesto en el art. 45 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, que establece que de acuerdo con lo establecido en los arts. 141.1 y 151.a) del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, los funcionarios con habilitación de carácter nacional gozarán del derecho a la inamovilidad en la residencia y no podrán ser destituidos de los puestos a ellos reservados en las entidades locales y que desempeñarán en virtud de concurso de méritos, ni separados del servicio, sino por resolución del Ministro de Política Territorial y Administración Pública, adoptada en virtud de expediente disciplinario incoado y tramitado conforme a las disposiciones legales aplicables.

VII.- Otras consideraciones

Procede poner de manifiesto otra serie de aspectos a resaltar en relación con los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (SITAL):

El compromiso con un modelo de administración moderna, eficaz y participativa. Este compromiso es real, ha estado presente en la realidad de nuestras EE.LL., y es fácilmente constatable a pesar de la carencia de los necesarios estudios empíricos sobre el papel desempeñado por los empleados públicos locales en los últimos años.

El crecimiento exponencial de las entidades locales como prestadoras de servicios a los ciudadanos ha sido un reto muy

importante en el que los SITAL también han jugado su papel en estos años. El compromiso con la adopción de criterios de racionalización del gasto, de la orientación de las entidades locales al cumplimiento de objetivos, la planificación estratégica, el establecimiento de procesos de calidad y excelencia en la prestación de servicios son ejemplos de actividades a los que no han sido ajenos, sino que, al contrario han supuesto para los SITAL un ejercicio de implicación en la gestión que, por otra parte, no exigía la legislación que regula sus funciones, pero que siempre han sido conscientes de que tenían que asumir. Las publicaciones y actividades formativas desarrolladas por muchos de los SITAL, y en particular por su organización colegial, en este aspecto son una clara prueba de ello.

Hoy las entidades locales son las Administraciones Públicas mejor valoradas por los ciudadanos, seguidas a mucha distancia de las CC.AA. y del Estado.

En el mismo sentido procede poner de manifiesto el compromiso mantenido por los SITAL estos últimos años, también en la implantación y actualización continua de conocimientos en materia de Nuevas Tecnologías de la Información. Muchos de ellos, junto al resto de los empleados públicos locales, han sido los artífices de la puesta en marcha de los primeros ordenadores de la historia en nuestras entidades locales, y las horas de formación y de trabajo dedicadas y el esfuerzo empleado han sido muy superiores a lo que en un principio era exigible en un contexto normal de desarrollo de la actividad administrativa.

Es conveniente reseñar la expedición de certificaciones y emisión de informes en tiempo récord, a veces en situaciones de gran complejidad jurídica y ante tensiones gobierno-oposición en casos en que hay que cumplir plazos perentorios por razones de ejecución de planes u obras, de pérdida de subvenciones o ayudas o posibles incumplimientos de compromisos difíciles de asumir en términos económicos o políticos. La línea general en este sentido de los SITAL ha sido de sana y abierta colaboración con los gobiernos locales en las necesidades de gestión y en clara sintonía con los principios

1. Artículo de fondo

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

de eficacia, garantizando la legalidad de los procedimientos y un entorno cambiante y en el que el control por parte de los órganos políticos es mucho más férreo, cercano y efectivo que en el resto de las administraciones públicas.

Hoy las entidades locales son las Administraciones Públicas mejor valoradas por los ciudadanos, seguidas a mucha distancia de las CC.AA. y del Estado. Ello se debe, sin duda, al esfuerzo de los gobiernos locales para satisfacer las demandas de los ciudadanos en un entorno de inmediatez, y a todo el conjunto de los empleados públicos locales. A ello también han contribuido decisivamente los SITAL aportando a las EE.LL. conocimientos técnicos, jurídicos y económicos especializados, con una cualificación y un nivel de profesionalidad tal, que han aportado una dosis de rigor y de seguridad jurídica a los actos administrativos que sustentan la ejecución de las políticas públicas locales, absolutamente necesarios en un entorno cambiante y no exento de tensiones.

El éxito en la gestión de los procesos electorales, en lo que respecta a los Secretarios, es una prueba más de estas afirmaciones. Mientras en otros países mucho más poderosos se cuestiona el procedimiento de recuento de votos y se plantean problemas sobre la veracidad del mismo, en nuestro país podemos afirmar sin ningún género de duda que, tras la celebración de numerosos procesos electorales en los últimos años, no se han producido incidentes dignos de ser calificados como graves o importantes ni se ha cuestionado en ningún momento la labor de los Secretarios de Ayuntamiento como Delegados de las Juntas Electorales de Zona, o encargados de la gestión de los medios necesarios que se han de poner en funcionamiento para ello.

El reto de los Interventores Municipales en la fiscalización y control de los gastos e ingresos públicos en un contexto de crecimiento exponencial de nuestras EE.LL. en competencias y prestación de servicios, en un contexto de insuficiencia permanente de recursos económicos, los problemas detectados en relación con el urbanismo y la contratación pública tanto por el Tribunal de Cuentas como por la proliferación de denuncias en este aspecto, no ha sido nada fácil, dada la gran responsabilidad que la legislación encomienda a los SITAL. Su participación en la elaboración de presupuestos por programas y la asignación de objetivos y la implantación de indicadores de gestión ha sido también relevante.

La gestión de los flujos financieros y la negociación de líneas de crédito por los Tesoreros, en un mercado cambiante con gran cantidad de variables financieras, aseguramiento de tipos de interés ha requerido un esfuerzo especial también en estos últimos. Y en especial la gestión de la informatización de la recaudación, el cobro por vía telemática, domiciliaciones bancarias, etc. La existencia de unos funcionarios especializados con posibilidades de movilidad en todo el territorio del Estado, ha hecho que las EE.LL. grandes y medianas hayan contado con profesionales cualificados para acometer con éxito estos procesos que hoy están en marcha sin mayores problemas; y que los pequeños Municipios estén funcionando hoy con criterios de modernidad en todos los aspectos expresados.

Por otra parte, el principio de transparencia es también un elemento esencial, y ésta exige el traslado a los ciudadanos de las decisiones adoptadas por los gobiernos locales de forma que éstos perciban de forma clara las razones de las decisiones, los plazos previstos o los incumplimientos sobrevenidos. En este aspecto, los SITAL, en tanto que funcionarios dotados de una incuestionable imparcialidad, profesionalidad e independencia aportan un plus de institucionalización a las EE.LL. que abunda en la idea de transparencia efectiva en aquellas decisiones que éstos trasladan, avalan jurídicamente, o analizan en términos de eficiencia o eficacia.

En la medida en que la presencia de estos funcionarios sea percibida en menor grado por los ciudadanos, o esté afectada por una desregulación aún mayor que la actual, es fácil prever un mayor grado de desinstitucionalización de nuestras EE.LL. en ningún modo deseable.

Hoy, estos profesionales constituyen un gran activo para las entidades locales, es frecuente que sean consultados verbalmente, bien por el Alcalde o el equipo de gobierno, bien por los líderes de la oposición. En estos casos los FHE suelen actuar como consejeros leales y de actitud conciliadora, a lo que ayudan mucho los principios de neutralidad y de imparcialidad con que han de desempeñar sus funciones, por lo que garantizar la efectividad de los mismos es necesario una vez establecidos. En ese camino han ido tanto la ley valenciana como la castellano-manchega y sería deseable que se continuase en esa línea por las otras Comunidades Autónomas.

2. Noticias normativas

2.1. Legislación estatal

2.2. Legislación autonómica

2.3. Normativa local



2.1. Legislación estatal

* Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El principal objetivo de la ley es introducir en el ordenamiento jurídico reformas estructurales para un desarrollo económico sostenible.

Se articula sobre tres grandes pilares: la mejora del entorno económico, el impulso de la competitividad y la apuesta por la sostenibilidad medioambiental.

Del texto, cabe destacar el Título I del Capítulo II, donde se aborda la reforma de los organismos reguladores; especial interés tiene su Sección 4ª (artículo 17 a 19) por tratar aspectos esenciales del personal de estos organismos. Se acomete una profunda reforma horizontal de la estructura y normas de funcionamiento de estos organismos, con el fin de dotarlos de mayor independencia, transparencia y publicidad en sus actuaciones.

Entre otras actuaciones, se reduce el número de miembros de los Consejos, nombrados por el Gobierno con un mandato de seis años sin posibilidad de renovación. Los presidentes de cada organismo estarán obligados a dar cuenta de sus actuaciones anualmente ante el Parlamento.

La propia ley determina su ámbito de aplicación a la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional del Sector Postal, declarando aplicables buena parte de sus preceptos a la Comisión Nacional de la Competencia. Quedan fuera de este marco común los organismos vinculados al ámbito financiero.

Igualmente, se aumenta la cooperación entre los organismos análogos, principalmente del entorno europeo, para contribuir al perfeccionamiento del mercado único. Además, los organismos deberán coordinarse con la Comisión Nacional de Competencia.

En cuanto al eje de mejora de la competitividad, en esta ley se adoptan medidas de simplificación administrativa, fomento de la sociedad de la información o de reforma de la Formación Profesional, entre otras. Además, en el terreno de medidas ambientales, se contemplan actuaciones de ahorro energético o impulso de la rehabilitación de viviendas.

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/03/05/pdfs/BOE-A-2011-4117.pdf>

(BOE nº 55 de 5/03/2011)

2. Noticias normativas

Instrucciones de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre medidas de austeridad en el ámbito del empleo público

Por su interés para los empleados públicos de la Administración General del Estado, se reproducen a continuación las Instrucciones dictadas por la Secretaría de Estado para la Función Pública con motivo de las medidas de austeridad aprobadas por el Gobierno.

Instrucciones de la Secretaría de Estado para la Función Pública en desarrollo de los apartados séptimo y octavo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de julio de 2010, por el que se aprueban determinadas medidas de austeridad y eficiencia en materia de empleo público.

La actualización del Programa de Estabilidad para el periodo 2009-2013, aprobado por el Gobierno, preveía diversas medidas y planes de recorte de gasto público en el ámbito de la Administración General del Estado, estableciendo el objetivo de alcanzar un déficit del 3% del PIB en 2013.

Consecuencia directa de lo anterior, fue la aprobación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 29 de enero de 2010, por el que se aprobaron el Plan de acción inmediata para 2010 y el Plan de austeridad de la Administración General del Estado para el periodo 2011-2013.

El Plan de acción inmediata contenía, entre otras medidas, la reducción al 10 por ciento de la tasa global de reposición de efectivos para la Oferta de Empleo Público para 2010, y la prohibición de efectuar ninguna nueva contratación de personal interino. Asimismo, se preveía la aprobación por el Gobierno de un Plan de racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado y del Sector Público empresarial estatal, que conllevaría supresiones, refundiciones o reestructuraciones de los órganos que resultaran necesarios.

Las medidas previstas se materializaron con la aprobación del Real Decreto 406/2010, de 31 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2010, así como el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010 de racionalización del sector público empresarial.

Un elemento más de política de reducción del déficit es la aplicación de una reducción media del 5% de los salarios del sector público, de manera progresiva y que se ha materializado en la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de julio de 2010, se aprueban determinadas medidas de austeridad y eficiencia en materia de empleo público, contemplando entre sus objetivos la optimización de los recursos humanos disponibles, evitando los movimientos innecesarios de efectivos y, en general, toda actuación que implique deslizamientos de los gastos de personal por encima de las previsiones.

En este contexto, se prevé el dimensionamiento de las relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal funcionario y laboral, de tal manera que el número de vacantes no supere, con carácter general, el 5% del total de puestos de trabajo existentes, porcentaje que deberá mantenerse durante el tiempo de aplicación del actual Programa de Estabilidad 2009-2013.

Este Acuerdo establece, además, un conjunto de medidas en el ámbito de la provisión de puestos de trabajo orientadas a facilitar una mejor consecución de las necesidades de personal de la Administración General del Estado en un contexto de austeridad en materia de empleo público.

Así, el Acuerdo prioriza la cobertura de necesidades de personal de las distintas unidades de cada Departamento u Organismo Público a través de medios propios que no supongan incremento de coste, mediante instrumentos como el cambio de adscripción de puestos, la redistribución de efectivos y la atribución temporal de funciones. Con este fin, se crean relaciones de puestos de trabajo especiales vacantes a disposición de las Subsecretarías para facilitar la redistribución y cobertura de estos puestos no ocupados.

2. Noticias normativas

Además, se orienta la movilidad interdepartamental hacia Departamentos, Organismos, funciones y territorios que, en el marco de la planificación de recursos humanos, se consideren prioritarios.

Adicionalmente, se prevé la posibilidad de fijar criterios e instrucciones por la Secretaría de Estado para la Función Pública, en el ámbito de sus competencias, para la adecuada ejecución de las medidas anteriormente citadas.

Con esta finalidad, se detallan mediante estas instrucciones medidas referidas a la provisión de puestos de trabajo mediante concurso, comisión de servicios, adscripción provisional o reingreso al servicio activo, priorizando la cobertura de aquellos puestos vacantes en aquellos sectores, funciones y territorios que tengan la consideración de prioritarios, orientando la movilidad del personal que no tenga destino en la Administración General del Estado hacia dichos sectores y funciones e incorporando ciertos criterios de austeridad y eficiencia en los instrumentos de movilidad existentes.

De conformidad con todo lo expresado, esta Secretaría de Estado adopta las siguientes instrucciones:

1. Ámbito de aplicación

1.1. Estas instrucciones son de aplicación a los Departamentos ministeriales, Organismos autónomos, Agencias, Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social a estos adscritos en los términos previstos en los apartados segundo y décimo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de julio de 2010.

1.2. No serán de aplicación, de conformidad con lo previsto en el apartado noveno de dicho Acuerdo para la cobertura de puestos del personal de las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Estado, al personal al servicio de la Administración de Justicia ni a los controladores de tránsito aéreo.

2. Sectores y ámbitos considerados prioritarios

2.1. Tendrán la consideración de prioritarios aquellos sectores, funciones y territorios que, en el ejercicio de sus competencias y en el marco de la planificación de recursos humanos así sean determinados por esta Secretaría de Estado.

2.2. Los Departamentos y, en su caso, Organismos a estos adscritos, promoverán en sus respectivos ámbitos, en coordinación con esta Secretaría de Estado, y sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, la planificación de sus recursos humanos orientada al adecuado dimensionamiento, distribución y capacitación de efectivos disponibles.

2.3. En este sentido, se impulsará la realización de estudios que permitan optimizar sus recursos humanos, debiendo incidir en la evolución de la plantilla y de las cargas de trabajo, las variaciones de masa salarial, así como en los desequilibrios funcionales y territoriales, permitiendo así priorizar actuaciones en aquellas provincias comparativamente peor dotadas.

3. Provisión de puestos en el ámbito de cada Departamento u Organismo Público

3.1. Las necesidades de personal entre las distintas unidades de cada Departamento, Organismo autónomo, Agencia o Entidad Gestora y servicio común de la Seguridad Social se proveerán preferentemente mediante el cambio de adscripción de puestos entre las mismas, la redistribución de efectivos y la atribución temporal de funciones.

3.2. Con este fin, los Subsecretarios y resto de centros directivos competentes, promoverán la utilización de la relación de puestos de trabajo especial prevista en el apartado Tercero del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de julio de 2010, pudiendo desconcentrar en esta puestos vacantes con complemento de destino no superior al nivel 28, de acuerdo con los criterios establecidos por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR).

3.3. La provisión de puestos de trabajo mediante concurso, comisión de servicios, adscripción provisional y reingreso al servicio activo se realizará de acuerdo con lo previsto en los apartados 4, 5, 6 y 7 de estas instrucciones.

4. Provisión de puestos de trabajo mediante concurso de méritos

4.1. La convocatoria de concursos de provisión de puestos de trabajo requerirá de la previa autorización de esta Secretaría de Estado para el personal funcionario y de la Dirección General de la Función Pública para el personal laboral.

2. Noticias normativas

4.2. Los Departamentos Ministeriales, sus Organismos autónomos y Agencias a éstos adscritos, promoverán la convocatoria de concursos de aquellos puestos que estén ocupados con carácter temporal y los ocupados por personal interino.

4.3. Adicionalmente, podrán solicitar la cobertura de aquellos que tengan la consideración de prioritarios de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo de estas instrucciones, en función de sus necesidades planificadas de personal, debiendo justificar, entre otros, la imposibilidad de atender a dichas necesidades por los procedimientos previstos en los apartados 3.1 y 3.2.

Se tendrán en consideración aquellos puestos que, procedentes de la relación de puestos de trabajo especial prevista en el apartado 3.2, hayan sido desconcentrados hacia sectores, ámbitos o funciones considerados prioritarios.

En el inicio de cada año se remitirá la previsión de necesidades de cobertura de puestos de trabajo mediante concurso para cada ejercicio, que servirá de referencia a la Secretaría de Estado para la Función Pública para la autorización de los puestos a convocar.

4.4. Los concursos autorizados podrán condicionar la movilidad del personal destinado en aquellos sectores, funciones o territorios que se consideren prioritarios. Igualmente, podrá preverse la no incorporación de nuevo personal a través de concursos en los Departamentos y Organismos que no tengan la consideración de prioritarios.

4.5. La cobertura de puestos mediante adscripción provisional de aquéllos que tengan la forma de provisión prevista en este apartado, únicamente podrá acordarse en los supuestos originados por remoción, cese o supresión del puesto de trabajo, así como en el reingreso al servicio activo, en los términos establecidos en el apartado 7 de estas instrucciones.

5. Comisión de servicios

La cobertura de puestos de trabajo vacantes podrá acordarse mediante comisión de servicios o sistema de provisión equivalente en el ámbito del personal laboral, en caso de urgente e inaplazable necesidad de acuerdo con los siguientes criterios:

5.1. Las comisiones de servicio cuya adopción corresponda a la Secretaría de Estado para la Función Pública se orientarán hacia sectores, funciones y territorios considerados prioritarios de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo de estas instrucciones.

5.2. Las comisiones de servicios que propongan la cobertura de un puesto por personal no destinado en la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos o Agencias, se acordarán por la Dirección General de la Función Pública, debiendo orientarse igualmente hacia dichos sectores, funciones o territorios considerados prioritarios.

Los Ministerios de Sanidad, Política Social e Igualdad y Educación, serán competentes para tramitar las comisiones de servicio de personal docente y estatutario para la prestación de servicios de educación y sanidad en aquellos ámbitos territoriales o unidades con competencias no transferidas.

5.3. El resto de comisiones de servicio se adoptarán por la autoridad competente en función de las circunstancias de cada supuesto, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Se orientará la movilidad hacia sectores, funciones o territorios que tengan la consideración de prioritarios en cada ámbito competencial, de conformidad con lo previsto en el apartado segundo de estas instrucciones.

b) Se analizará la progresión del empleado público valorando, entre otros, el tiempo permanencia en el anterior puesto de trabajo o el intervalo de niveles entre el puesto de origen y el puesto de destino, no debiendo superar, con carácter general, este último puesto en más de dos niveles al puesto de origen.

c) Se tomarán en consideración aquellas movilizaciones que atendiendo, en todo caso, a razones organizativas, y complementariamente, de conciliación personal, familiar o laboral, u otros intereses de los funcionarios, no tengan coste o supongan ahorro efectivo de recursos económicos.

5.4. Los Departamentos y Organismos Públicos podrán acordar comisiones de servicio de carácter forzoso en los términos previstos en el artículo 64.2 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.

6. Adscripción provisional

2. Noticias normativas

La provisión de puestos mediante adscripción provisional deberá realizarse en los términos previstos en los apartados 4.5 y 7 de estas instrucciones.

7. Reingreso al servicio activo

7.1. El reingreso al servicio activo se efectuará mediante los procedimientos de concurso y libre designación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 bis de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Adicionalmente, sin perjuicio de los supuestos en los que proceda el reingreso procedente de situaciones que conlleven la reserva de puesto de trabajo, éste podrá efectuarse mediante adscripción provisional para la cobertura de plazas vacantes u ocupadas por personal interino en aquellos sectores, funciones y territorios considerados prioritarios de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo de estas instrucciones.

7.2. La Secretaría de Estado realizará un análisis y seguimiento de las resoluciones de reingreso al servicio activo de funcionarios pertenecientes a Cuerpos y Escalas no adscritos al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, así como de las resoluciones de declaraciones de la situación administrativa prevista en el artículo 87 del Estatuto Básico del Empleado Público.

8. Registro Central de Personal

La Secretaría de Estado para la Función Pública dictará instrucciones que limiten las inscripciones en el Registro Central de Personal de aquellos actos que contravengan lo dispuesto en esta Instrucción, en los términos previstos en el artículo 11.6 del RD 2073/1999, de 30 de diciembre.

9. Otros procedimientos

El resto de procedimientos de provisión se registrarán de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente.

10. Seguimiento

Trimestralmente, los Departamentos Ministeriales remitirán un informe de seguimiento, de acuerdo con las instrucciones que fije la Secretaría de Estado para la Función Pública, que incluya en el ámbito de sus competencias las actuaciones realizadas en dicho período.

11. Ámbito temporal

Periódicamente, la Secretaría de Estado para la Función Pública analizará el resultado de las medidas contenidas en estas instrucciones, procediendo a su revisión en función de la efectividad de su aplicación.

Madrid, a 15 de febrero de 2011

Boletín de Función Pública del INAP
Número 3, Mayo de 2011

2. Noticias normativas

2.2. Legislación autonómica

2.2 Admón. Autonómica

Andalucía

*** Acuerdo de 12 de abril de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General de Inspección para el año 2011.**

Este plan se configura como el instrumento de planificación anual de la actividad de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía sobre inspecciones de carácter ordinario. Fija objetivos y actuaciones concretas, permite su evaluación y proporciona un conocimiento sobre sus áreas de mejora e información significativa para la toma de decisiones.

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2011/82/d/1.html>

(BOJA nº 82 de 28/04/2011)

*** Orden de 10 de marzo de 2011, por la que se regula la acreditación, identificación y uniformidad de los Agentes de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.**

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2011/66/d/3.html>

(BOJA nº 66 de 04/04/2011)

Aragón

*** Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011.**

El artículo 17 establece que desde el 1 de enero del año 2011, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público en Aragón experimentarán la misma variación que la establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, de acuerdo con las bases de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público.

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/02/24/pdfs/BOE-A-2011-3638.pdf>

(BOE nº 47 de 24/02/2011)

Asturias

*** Ley 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2011.**

Se refuerzan las medidas de austeridad, que ya han sido aplicadas por el Gobierno del Principado de Asturias desde el inicio de la crisis.

Con efectos de 1 de enero de 2011, las retribuciones íntegras del personal no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2010 resultantes de la aplicación, en términos anuales, de la reducción de retribuciones prevista en el artículo 12.2.B) de la Ley del Principado de Asturias 3/2009, de 29 de diciembre, de PGE para 2010, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/03/08/pdfs/BOE-A-2011-4295.pdf>

(BOE nº 57 de 8/03/2011)

*** Acuerdo de 31 de marzo de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para el año 2011 de la Administración del Principado de Asturias y sus Organismos y Entes Públicos.**

<http://www.asturias.es/bopa/2011/04/02/2011-06920.pdf>

(BOPA nº 77 de 2/04/2011)

Baleares

*** Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.**

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/30/pdfs/BOE-A-2011-7709.pdf>

(BOE nº 103 de 30/04/2011)

Castilla La Mancha

*** Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha**

Castilla-La Mancha se convierte así en la segunda comunidad autónoma que desarrolla el Estatuto Básico de Empleo público y afectará a los 120.000 empleados públicos de todas las administraciones existentes en esta región.

La ley obtuvo el respaldo mayoritario de los sindicatos y reúne en un sólo texto toda la normativa existente. Entre sus novedades, destaca la evaluación de los empleados públicos, lo que permitirá aplicar complementos por incentivos o cumplimiento de objetivos en sustitución de los complementos

2. Noticias normativas

2.2. Legislación autonómica

actuales, así como el reconocimiento y el impulso a la carrera profesional.

Igualmente, eleva del 5 al 7 por ciento las plazas para personas con discapacidad que se reservan en los procesos selectivos que se pongan en marcha y mejora aspectos para los funcionarios potenciando su promoción profesional.

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/05/02/pdfs/BOE-A-2011-7752.pdf>

(BOE nº 104 de 2/05/2011)

Castilla-León

* Decreto 14/2011, de 24 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el año 2011.

<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2011/03/30/pdf/BOCYL-D-30032011-1.pdf>

(BOYCL nº 62 de 30/03/2011)

* Decreto 9/2011, de 17 de marzo, por el que se regula la jornada de trabajo no presencial mediante teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

<http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es>

(BOYCL nº 57 de 23/03/2011)

Extremadura

* Decreto 34/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Junta de Extremadura para 2011.

<http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2011/6200/11040042.pdf>

(DOE nº 62 de 30/03/2011)

Galicia

* Decreto 55/2011, de 31 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente a plazas de personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011.

<http://www.xunta.es/Doc/Dog2011.nsf/FichaContenido/EF12?OpenDocument>

(DOG nº 66 de 4/04/2011)

Comunidad de Madrid

* Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2011.

El Título II, «De los gastos de Personal», consta de dos capítulos, el primero regula el régimen de retribuciones del personal al servicio de la Comunidad de Madrid, distinguiendo según sea funcional, laboral o estatutario el vínculo de su relación de servicios, así como las retribuciones de los Altos Cargos y del personal directivo. La actual coyuntura de crisis económica exige medidas para atajar el déficit público. Así, en aplicación de la legislación básica dictada por el Estado, se establece, con carácter general, que no habrá incremento retributivo para el ejercicio 2011 respecto a las retribuciones de 2010.

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/03/14/pdfs/BOE-A-2011-4633.pdf>

(BOE nº 62 de 14/03/2011)

Murcia

* Resolución de 21 de marzo de 2011 de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, por la que se dispone la publicación en el BORM del acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 18 de marzo de 2011, por el que se modifica el acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 21 de enero de 2011, 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 2011.

<http://www.carm.es/borm/documento?obj=anu&id=425615>

(BORM nº 67 de 23/03/2011)

Navarra

* Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2011.

En el artículo 6 se establece que, con efectos de enero de 2011, las retribuciones del personal funcionario y estatutario en Navarra no experimentarán incremento alguno respecto de las establecidas con efectos de 1 de junio de 2010, sin perjuicio, en su caso, de las adecuaciones retributivas necesari-

2. Noticias normativas

2.3. Normativa local

rias para asegurar que las asignadas a cada puesto de trabajo guarden relación procedente con el contenido de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo.

Asimismo, en el artículo 7 se recoge que con efectos de 1 de enero de 2011, las retribuciones del personal laboral serán las que se determinen en el correspondiente convenio colectivo, con sujeción a los criterios fijados en el artículo 6 de esta Ley Foral.

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/02/22/pdfs/BOE-A-2011-3430.pdf>

(BOE nº 45 de 22/02/2011)

* Decreto Foral 27/2011, de 4 de abril, por el que se regula la reducción de la jornada del personal funcionario de las Administraciones Públicas de Navarra.

http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2011/78/Anuncio-0/

(BON nº 78 de 26/04/2011)

* Orden Foral 257/2011, de 10 de marzo, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se aprueban las instrucciones para la implantación progresiva de medidas de flexibilización del horario de trabajo del personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2011/59/Anuncio-0/

(BON nº 59 de 25/03/2011)

La Rioja

* Decreto 20/2011, de 18 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para el año 2011.

http://www2.larioja.org/pls/dad_user/G04.ver_bor?p_fecha_publica=21/03/2011

(BOR nº 37 de 21/03/2011)

Comunidad Valenciana

* Recurso de inconstitucionalidad n.º 7456-2010, en relación con el artículo 130.4 en conexión con el artículo 130.1.b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

El Pleno del Tribunal Constitucional ha acordado mantener la suspensión del artículo 130.4 en conexión con el artículo 130.1.b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana,

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/03/18/pdfs/BOE-A-2011-4945.pdf>

(BOE nº 66 de 18/03/2011)

2.3 Entidades locales

Disposiciones generales

* Real Decreto 353/2011, de 11 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/01/pdfs/BOE-A-2011-5836.pdf>

(BOE nº 78 de 1/04/2011)

Arroyo de la Luz (Cáceres)

* Resolución de 15 de febrero de 2011, de la Dirección General de Trabajo, por la que se ordena la inscripción y publicación del Convenio Colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento de Arroyo de la Luz.

<http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2011/3800/11060355.pdf>

(DOE nº 38 de 24/02/2011)

Olmeda las fuentes (Madrid)

* Resolución de 28 de diciembre de 2010, de la Dirección General de Trabajo, sobre publicación del convenio colectivo del Ayuntamiento de Olmeda de las Fuentes (personal laboral). (Código de Convenio 2814932).

<http://www.madrid.org/cs/Satellite>

(BOCM nº 46 de 24/02/2011)

Archidona (Málaga)

Convenio Colectivo del Ayto. de Archidona (Código 2901262). Consejería Empleo y Desarrollo Tecnológico.

<https://www.bopmalaga.es/>

(BO. Málaga nº 27 de 9/02/2011)

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.1. Sala de lo Social. La cesión ilegal de trabajadores a una Administración Pública. Presupuestos para apreciarla

Santiago González Ortega

3.2. De la Audiencia Nacional.

3.2.1. Sala de lo Social. La minoración de la nómina por la aplicación del RD-Ley 8/2010

Alejandro Rubio González



3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

3.1.1. Cesión ilegal de trabajadores a una administración pública: presupuestos para apreciarla

Santiago González Ortega
Catedrático de Dº del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Comentario de la Sentencia del TS (Sala 4ª, de lo Social), de 17 de diciembre de 2010.

IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA: STS (Sala 4ª, de lo Social), de 17 de diciembre de 2010. Recurso de casación para la unificación de doctrina 2114/2010 (TOL2.031.334). Ponente: Gonzalo Moliner Tamborero (Sección 1ª)

ANTECEDENTES DE HECHO

El recurso 2114/2010, de casación para la unificación de doctrina, se interpone frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 14 de diciembre de 2009,

que confirmó la Sentencia del Juzgado de lo Social nº 4 de Las Palmas de Gran Canaria, de 26 de noviembre de 2008, en la que se consideraron probados los siguientes hechos.

En primer lugar, la existencia de un trabajador que, con la categoría profesional de monitor fotográfico, había venido prestando servicios, desde el 1 de enero de 1999, al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana. Dichos servicios se habían realizado, entre el 1 de enero de 1999 y el 30 de junio de 2002, bajo la cobertura de diversos contratos administrativos. A partir de esta última fecha, el trabajador suscribe con la entidad mercantil Perfaler Canarias, S.L., un contrato laboral temporal por obra o servicio determinado, donde el servicio a prestar se describe como una actividad para "cubrir las necesidades de la empresa". Con fecha 26 de abril de 2003, la Comisión Municipal de Gobierno del Ayuntamiento acuerda conceder a Perfaler Canarias, S.L. el concurso abierto para la adjudicación de la contratación centralizada de diversos servicios complementarios para el funcionamiento de la Administración Municipal, integrados en diversas áreas de gestión. En el pliego de condiciones económico-administrativas y jurídicas particulares en el que se basa la anterior contratación se establece que "la corporación municipal no ostenta vinculación laboral con el personal perteneciente a la contratista", subrayando la "directa vinculación del personal a la empresa adjudicataria"; pero ello haciendo reserva de la facultad que el Ayuntamiento tiene de "organizar, dirigir y orientar al trabajador en aquellas tareas cuya peculiaridad o complejidad así

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

lo aconseje”.

En cuanto al contenido y circunstancias del servicio desarrollado por el trabajador, también se considera probado que las funciones que ha venido desempeñando para el Ayuntamiento las ha realizado bajo la dirección y supervisión directa de éste, prestando sus servicios, en el momento de interponer la demanda, en el Centro Cultural de Maspalomas, bajo las órdenes del coordinador de cultura y, en última instancia, del concejal de cultura del Ayuntamiento. Se entiende probado, asimismo, que toda la infraestructura y medios materiales con los que trabaja el trabajador pertenecen al Ayuntamiento; que el trabajador dispone de una zona y una mesa de trabajo, así como de un ordenador, en las dependencias del Ayuntamiento; que tiene un horario fijo de trabajo de 8.00 a 14.30 horas, al igual que el resto del personal del Ayuntamiento; y que, en fin, sus vacaciones y permisos los organiza de acuerdo con el Ayuntamiento y de la misma forma que el resto del equipo municipal de cultura.

En la demanda interpuesta por el trabajador ante el Juzgado de lo Social nº 4 de Las Palmas de Gran Canaria, cuya sentencia estimatoria fue luego confirmada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, se solicitaba la declaración de que se había producido una cesión ilegal de trabajadores entre la mercantil Perfaler Canarias S.L. y el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana así como el derecho del trabajador a optar entre ser trabajador indefinido en cualquiera de las empresas demandadas (Perfaler Canarias o el Ayuntamiento), con la categoría de monitor fotográfico, con una antigüedad de 1 de enero de 1999 y salario conforme a las tarifas establecidas en el convenio aplicable en la empresa por la que se optase (las tablas salariales del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en este caso).

“En la demanda interpuesta (...) se solicitaba la declaración de que se había producido una cesión ilegal de trabajadores entre la mercantil (...) y el Ayuntamiento”

Contra estas resoluciones se alza el Ayuntamiento de Tirajana mediante el recurso de casación para la unificación de doctrina, aportando como sentencia de contraste la del

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 29 de mayo de 2001 (recurso 1882/01). En esta Sentencia se aborda el caso de una empresa privada (Mudanzas Coruña S.A.) que había suscrito con una entidad pública (la Tesorería General de la Seguridad Social) un contrato para el servicio de trabajos complementarios de apoyo a la Secretaría General; servicios que consistían en el transporte y distribución de documentación y paquetería dentro de la Dirección Provincial y entre ésta y los centros dependientes de la misma. Para estas tareas, la empresa Mudanzas Coruña S.A. había contratado a una trabajadora, auxiliar administrativa, que realizaba sus funciones en las dependencias de la Dirección Provincial de la Tesorería, bajo las órdenes directas de los funcionarios de la Tesorería y sin intervención alguna del gerente o personal de la dirección de la empresa a la que formalmente pertenecía. En este caso, y a diferencia de las resoluciones judiciales anteriores, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia rechazó que se pudiera hablar de cesión ilegal de trabajadores, con el argumento casi exclusivo de que la empresa contratista era una empresa real que abonaba los salarios a la trabajadora implicada así como las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social.

Aceptada la existencia de contradicción, el Tribunal Supremo procede a establecer la doctrina aplicable al caso. Para lo cual realiza un análisis interpretativo del artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo). Un artículo que ha sido modificado por la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo (luego transformado en Ley 43/2006, de 29 de diciembre), en relación precisamente al concepto y manifestaciones de la cesión ilegal de trabajadores. La demanda se interpuso poco días después de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2006; si bien hay que señalar, no obstante, que la misma consistió esencialmente, en lo que aquí interesa, en la incorporación al texto del artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores de los criterios que ya venían siendo sostenidos de forma reiterada por la jurisprudencia. De manera que no resulta inadecuado, desde el punto de vista explicativo e interpretativo de estas situaciones y de la solución jurídica que se les proporciona, recurrir al tenor actual del artículo 43.2 del Estatuto. Siendo conscientes de que, en relación con circunstancias anteriores al año 2006, son los criterios jurisprudenciales los que se aplican; y que, a partir de la reforma de dicho año, tales

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

critérios se encuentran normativizados a través del tenor actual del artículo 43, en su apartado segundo. Hay pues una evidente línea de continuidad entre una fase y otra; lo que hace menos incisiva la reforma salvo por el hecho de conferir rango normativo a criterios que hasta entonces permanecían exclusivamente en sede judicial.

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Los argumentos de las partes no resultan complicados dada la nitidez de la confrontación jurídica. Así, el Ayuntamiento demandado (y ahora recurrente) sostiene que tanto el Juzgado de lo Social como el Tribunal Superior de Justicia de Canarias han vulnerado el artículo 43.2 del Estatuto de los Trabajadores ya que, a su juicio, no concurren las circunstancias que permiten afirmar la existencia de una cesión ilegal; debiéndose aplicar, en consecuencia, el artículo 42 del mismo Estatuto, referido a la subcontratación legal de obras y servicios. En consecuencia, entiende que se ha limitado a subcontratar o externalizar con una empresa privada una parte de su actividad municipal; lo que es perfectamente legítimo como criterio de organización productiva. Señala además el Ayuntamiento que la empresa privada contratada aportó el personal necesario para la prestación de los servicios que había asumido, que mantuvo la vinculación directa con dicho personal impartiendo las órdenes para la realización del servicio contratado, y que puso en actividad su organización y su poder de dirección en el desempeño de las tareas por parte de su personal en el Ayuntamiento.

Por otra parte, alega que el hecho de que existiera coincidencia de horarios con el personal del Ayuntamiento era inevitable y derivaba de forma directa del tipo y naturaleza de los servicios prestados; como el que el Ayuntamiento tuviera la facultad de organizar, dirigir y orientar al trabajador en aquellas tareas cuya peculiaridad o complejidad así lo aconsejando instrucciones generales e incluso haciendo labores de inspección (como así consta en el pliego de condiciones establecidas entre Perfaler S.L y el Ayuntamiento de San Bartolomé) no lleva necesariamente a calificar la cesión como ilegal. Circunstancias las alegadas por el Ayuntamiento que, además de no quedar claramente probadas (el propio Ayuntamiento imputa a una insuficiencia de los hechos probados el que esto suceda; lo que supone admitir que sus alegaciones fácticas no pueden ser admitidas por ciertas), son desmentidas en todos

sus extremos por el trabajador, reclamando por esta razón (y por la concurrencia de rasgos jurisprudenciales y legales) la calificación de cesión ilegal.

Conviene poner de manifiesto otra línea argumental que se desprende del tipo de sentencia utilizada como de contraste. Ya se ha dicho que se trata de una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 29 de mayo de 2001, según la cual, la cesión ilegal reclamada no podía ser declarada ya que la contratista, empresaria de la trabajadora supuestamente cedida, era una empresa real que pagaba los salarios a la trabajadora y cotizaba por ella a la Seguridad Social. La cuestión de si basta o no que la empresa supuestamente cedente sea una empresa real y auténtica para excluir la cesión ilegal es algo que también debe abordarse aquí, en la medida que este criterio, como se verá ahora, ha sido finalmente abandonado por el Tribunal Supremo ya antes de la reforma del año 2006 y finalmente ha sido excluido por la actual versión del artículo 43.2 del Estatuto.

“La cuestión de si basta o no que la empresa supuestamente cedente sea una empresa real y auténtica para excluir la cesión ilegal es algo que también debe abordarse”

DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO

En primer lugar, el Tribunal Supremo rechaza, por no probada, la argumentación del Ayuntamiento recurrente en el sentido de que la empresa contratada había puesto en activo su propia organización empresarial (un indicio importante, por diversas razones, para excluir la cesión ilegal), en la que se insertaba el trabajo del trabajador implicado, como forma de poner en evidencia no sólo la existencia de esa organización sino además el que los servicios del trabajador se insertaban en ella y no en la del Ayuntamiento, que no ejercitaba en este sentido ninguna facultad empresarial frente al trabajador. Por el contrario, considera probado que los trabajadores cedidos al Ayuntamiento recibían directamente las órdenes de trabajo y sus exigencias de forma directa de los funcionarios municipales. Lo que, al eliminar la necesaria intermediación organizativa y productiva de la contratista, hace que la contrata (que puede ser legal) se convierta en ilegal y, en consecuencia, constitutiva

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

de una cesión ilegal de trabajadores.

El Tribunal Supremo, además, recoge un breve pero interesante recorrido jurisprudencial, marcando ciertos hitos fundamentales en la configuración de los criterios aplicables a la hora de diferenciar entre una contrata legal y una cesión ilegal, disimulada bajo la apariencia de una contrata.

“A partir de 1994, (el TS) comenzó a sostener, haciéndolo luego de forma reiterada y constante a partir del año 2000 (...), que no basta con la existencia de un empresario real (...) para que tenga que hablarse de una cesión lícita”

Así, recuerda que, si bien en un primer momento la existencia de una cesión ilegal de trabajadores se vinculaba siempre a la cesión producida desde una empresa ficticia, aparente o irreal (citando una serie de sentencias de la propia Sala de lo Social del Tribunal Supremo, acabando con la de 3 de febrero de 2000), a partir de 1994 comenzó a sostener, haciéndolo luego de forma reiterada y constante a partir del año 2000 (ejemplos son las Sentencias de 12 de diciembre de 1997 y de 14 de septiembre de 2000), que no basta con la existencia de un empresario real, que es el que aparece como el empresario del trabajador cedido, para que tenga que hablarse de una cesión lícita. Por el contrario, es preciso que la empresa real también desarrolle, como tal empresa, una actividad de organización, dirección y control efectivo del trabajo del o de los trabajadores cedidos; o, dicho de otra forma, que no se limite a suministrar la mano de obra, lo que se evidencia en que, en ese concreto caso, no pone en funcionamiento los elementos personales y materiales que conforman su estructura empresarial (no dirige realmente el trabajo de los trabajadores cedidos, no les proporciona herramientas o útiles, no organiza la actividad y los tiempos de descanso, no controla la aplicación cotidiana del trabajo, etc.). De forma que puede darse interposición (o cesión ilegal) no sólo en la relación entre una empresa ficticia o aparente y la que en realidad organiza el trabajo de los trabajadores cedidos, sino también entre dos empresas reales que, sin embargo, no actúan como tales en el desarrollo de la contrata ya que la cedente no implica en

ella su organización empresarial ni asume riesgos ni cargas de esta naturaleza (Sentencias de 20 de septiembre de 2003, de 3 de octubre de 2005 y de 31 de noviembre de 2005, entre otras). Se trata, en fin, de criterios jurisprudenciales que, como recalca la Sentencia que se comenta, han sido finalmente recogidos en la reforma del artículo 43.2 del Estatuto de los Trabajadores, introducida por el Real Decreto-Ley 5/2006 y la Ley 43/2006.

Finalmente, el Tribunal Supremo señala que el hecho de que se hubiera pactado entre la empresa cedente y el Ayuntamiento que sería éste quien impartiera las órdenes a los trabajadores cedidos no hace más que confirmar la existencia de la cesión ilegal, por constituir un ejemplo de renuncia por parte de la contratista del ejercicio de las facultades empresariales que, en principio, le corresponden, en beneficio del Ayuntamiento cesionario que, al ejercerlas, manifiesta claramente su condición de auténtico y real empleador del trabajador cedido.

“El Tribunal Supremo señala que el hecho de que se hubiera pactado entre la empresa cedente y el Ayuntamiento que sería éste quien impartiera las órdenes a los trabajadores cedidos no hace más que confirmar la existencia de la cesión ilegal”

ANÁLISIS

La Sentencia que se comenta se inserta en una línea jurisprudencial que se ha ido elaborando a lo largo de los años y que, a partir de la reforma del año 2006, ha recibido el ya citado espaldarazo normativo. De manera que, en la actualidad, más que las numerosas sentencias que han abordado el tema de la delimitación entre una contrata legal y una cesión ilegal, de lo que se trata es de dar sentido al actual contenido del artículo 43.2 del Estatuto de los Trabajadores; aunque, obviamente, para esta finalidad seguirán sirviendo las resoluciones jurisprudenciales que se han utilizado como referente para la reforma normativa. Conviene recordar el texto del actual artículo 43.2: “Se entiende que se incurre en cesión ilegal de trabajadores (...) cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias: que el objeto de los contratos de

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

servicios entre las empresas se limite a una mera puesta a disposición de los trabajadores de la empresa cedente a la empresa cesionaria, o que la empresa cedente carezca de una actividad o de una organización propia y estable, o no cuente con los medios necesarios para el desarrollo de su actividad, o no ejerza las funciones inherentes a su condición de empresario”.

Conforme a este tenor legal la cesión ilegal de trabajadores ya no es sólo la que tiene lugar desde una empresa ficticia o aparente hacia otra empresa o entidad, ésta sí auténtica organización empresarial, que recibe los servicios de los trabajadores. Utilizando aquí la denominación de organización empresarial de la forma amplia como se usa en el Derecho del Trabajo, comprendiendo en ella a cualquier empresario laboral, que no necesariamente mercantil o comercial; por eso, desde el punto de vista laboral, puede llamarse organización productiva a una entidad benéfica, a una empresa pública o a una administración que utilice el servicio de trabajadores y los inserte en una organización orientada a la prestación de servicios. La irrealidad de la empresa, aparente o formal prestadora del servicio, permite aplicar uno de los principios clásicos del Derecho del Trabajo como es el principio de realidad. De forma que no es posible aceptar que una empresa que no tiene existencia como tal (porque carece de estructura productiva, de infraestructuras o instrumentos de trabajo, que no tiene capacidad ni intención de organizar y dirigir el trabajo de los trabajadores cedidos porque no tiene entidad como empresa) sea considerada como empresa real que puede suscribir un contrato de prestación de servicios con una administración pública. A estos efectos, el principio de realidad fuerza a atribuir esa condición a la organización (empresa o entidad) que actúa realmente como empresario laboral, recibiendo, ordenando, organizando, dirigiendo y controlando el trabajo de los trabajadores, aparentemente de la empresa contratista, pero realmente de la empresa (o administración) cesionaria o receptora del servicio. El empresario, pues, es el que realmente actúa como tal, ejerciendo las facultades y poderes inherentes a esa condición. Sin que sirva para desactivar esta afirmación (y esto es algo que el Tribunal Supremo ha venido afirmando de forma reiterada, como, por ejemplo, para determinar la existencia o no de una relación laboral frente a la formal declaración de que se trata de un trabajador autónomo) el que la empresa aparente, ficticia o interpuesta sea la que paga el

salario del trabajador o la que se hace cargo de las cotizaciones a la Seguridad Social, o que en el contrato entre empresa se declare que no hay vinculación laboral entre el trabajador y la empresa cesionaria. Entre otras razones porque son actos meramente declarativos o de simple gestión que la empresa ficticia puede asumir (y lo hace habitualmente) justamente como una forma de disimular su propia inexistencia; y, en la medida en que se trata de una declaración o de una mera gestión formal, son rasgos que pueden fácilmente preconstituirse. Por este motivo carecen de valor a la hora de decantar el juicio acerca de si existe o no una cesión ilegal.

“Conforme a este tenor legal (el Art. 43.2 del Estatuto de los Trabajadores) la cesión ilegal ya no es sólo la que tiene lugar desde una empresa ficticia o aparente hacia otra empresa o entidad”

Es también la aplicación del principio de realidad es lo que se encuentra tras la versión reformada del artículo 43.2 del Estatuto que, dejando al margen el debate de si la empresa contratista es real o no (por supuesto que si es una empresa ficticia y así se evidencia, la cesión ilegal queda ya demostrada), tiende a establecer, una vez más, la realidad de la actividad de la empresa contratista en relación con la que recibe los servicios; aceptando que la cesión ilegal puede tener lugar también entre empresas reales y no aparentes. En la medida en que lo importante ya no es sólo la entidad global de la empresa contratista sino los rasgos concretos de la prestación de servicios de que se trate. Lo que puede determinar que una empresa real y existente pueda ser considerada simultáneamente actora de una contrata legal y de una cesión ilegal hecha a diversas empresas (o, incluso, aunque es una hipótesis más alambicada) a la misma empresa. En definitiva, lo importante para el artículo 43.2 no es sólo la entidad de la empresa, sino las condiciones en que ésta presta los servicios a la que los contrata y los recibe. Y si lo hace de forma auténticamente empresarial (desde el punto de vista laboral; lo que supone organización, infraestructura y dirección de sus trabajadores), se tratará de una contrata legítima; y si no lo hace así (abdica de sus poderes empresariales laborales para cederlos incondicionadamente a la empresa con la que contrata), se

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

estará en presencia de una cesión ilegal.

Estas ideas son las que ha recogido el artículo 43.2 del Estatuto, materializándolas en cuatro referencias que merece la pena explicar brevemente; siendo conscientes que, tras de ellas, se encuentra una larga elaboración jurisprudencial que, en general, puede seguir siendo válida hoy día.

“Lo importante ya no es sólo la entidad global de la empresa contratista sino los rasgos concretos de la prestación de servicios de que se trate”

En primer lugar, la cesión ilegal se identifica con “la mera puesta a disposición de los trabajadores de la empresa cedente a la empresa cesionaria”; esto es, la materialización de la inexistencia o de la renuncia (cuando pudieran ser teóricamente ejercitados) a una inserción del trabajador en una organización empresarial, la empresa cedente, que presta sus servicios, como tal, a la entidad que los recibe. De forma que la empresa cedente lo que entrega a la cesionaria es simplemente mano de obra en bruto, fuerza de trabajo no organizada que el cesionario insertará en su propia organización, sometiéndola a sus poderes como empresario. Como si el contrato de prestación de servicios entre empresas implicara la renuncia de una (la cedente) a actuar como tal en relación con sus propios trabajadores.

En segundo lugar, la cesión ilegal se identifica también con la ausencia en la empresa cedente de una “actividad o de organización propia y estable”. Lo que, desde luego, sucede con las empresas ficticias, pero que también puede acontecer cuando la empresa que cede los trabajadores no tiene, en relación con el conjunto de los cedidos a una concreta empresa u organización, una actividad o una organización del trabajo y de la prestación de sus servicios real, estructurada y permanente; al menos mientras dura la cesión. La carencia de esa actividad y organización propia y no ajena (que sólo podría ser, obviamente, de la empresa cesionaria) pone de manifiesto el desentendimiento de la empresa cedente de las vicisitudes cotidianas de la prestación del servicio de los trabajadores afectados que, de forma temporal (mientras dura la cesión), adquieren la condición fáctica de trabajadores de la empresa

cesionaria. En la medida en que una empresa sin organización propia difícilmente puede ejercitar las facultades y asumir las cargas que toda organización productiva requiere para funcionar de forma eficiente (o para funcionar, sin más).

En tercer lugar, la cesión ilegal se identifica también igualmente con la carencia de “medios necesarios para el desarrollo de su actividad”. De la misma forma que no puede ser considerado empresario (de forma total o parcial en relación con los trabajadores cedidos) una empresa sin organización, tampoco puede serlo aquélla que no tiene los medios imprescindibles y mínimos para llevar a cabo la actividad que se ha comprometido a realizar. Y la carencia de estos medios, en una relación bilateral de prestación y recepción de servicios, sólo puede significar que es la empresa cesionaria la que los proporciona; configurando, también aquí, la hipótesis de una empresa que, aparentemente, se limita a recibir, como producto final, unos servicios completos que ha contratado, pero que en realidad tiene un protagonismo único en la creación y articulación de los propios servicios. De modo que, finalmente, se trata de una organización de los servicios para sí misma y en cuyo proceso la empresa cedente no cumple ningún papel empresarial. Y, en la medida en que se trata de unos servicios que la cesionaria se autoadministra, no puede aceptarse la licitud de una contrata que sólo da una mera cobertura formal a una situación de aparente duplicidad de contratantes, cuando en realidad la única entidad activa empresarialmente es la propia cesionaria que debe convertirse, por ese motivo, en la empresaria real de los trabajadores que utiliza.

“Por último, la cesión se considera ilegal si, como corolario de todo lo anterior, «la empresa cedente no ejerce las funciones inherentes a su condición de empresario»”

Por último, la cesión se considera ilegal si, como corolario de todo lo anterior, “la empresa cedente no ejerce las funciones inherentes a su condición de empresario”. Funciones que se concretan en la de diseño de las tareas a realizar; en proporcionar la formación necesaria a los trabajadores; en organizar el trabajo, individual y del colectivo, en función de la

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

tarea comprometida; en proporcionar a los trabajadores las herramientas, materiales y máquinas necesarias; en disponer una estructura preventiva propia; en dirigir el trabajo de los trabajadores cedidos a través de mandos intermedios, configurando una especie de grupo autónomo dentro de la empresa cesionaria; en ajustar la prestación del trabajo a las exigencias derivadas de la contrata; en ordenar las tareas, tanto generales como concretas; en controlar la aplicación del esfuerzo laboral y la calidad del trabajo; en ejercitar las potestades de disciplina en todas sus dimensiones, pero sobre todo en lo que hace al desempeño diario de las tareas, etc. Todas ellas manifestaciones de poderes y facultades empresariales, cuya ausencia o ejercicio muy debilitado debe llevar a calificar la situación como de cesión ilegal.

El Tribunal Supremo considera probado que, al eliminar la necesaria intermediación organizativa y productiva de la contratista, la contrata (que puede ser legal) se convierte en ilegal y, en consecuencia, constitutiva de una cesión ilegal de trabajadores.

Todas estas circunstancias negativas confluyen en el supuesto de hecho que juzga la Sentencia que se comenta. Basta recordar los hechos probados descritos al inicio: en primer lugar, el hecho (en sí sospechoso) de que el trabajador, previamente a serlo de la contrata, lo hubiera sido, para las mismas tareas, del Ayuntamiento. Este dato no es en sí mismo decisivo, pero fuerza a un análisis más minucioso de la situación, ya que es más fácil que exista ficción cuando un trabajador, que hasta el momento había desempeñado unas tareas de forma directa, ahora, sin una particular justificación, pasa a realizarla con la intermediación de la contratista.

Pero, sobre todo, lo que decide el juicio del Tribunal Supremo en el caso es el hecho de que quien ejercita los poderes de dirección y supervisión de la tarea es el Ayuntamiento

“El Ayuntamiento penetra en el terreno de la organización empresarial y de la dirección del trabajo de los trabajadores cedidos; lo que conlleva (...) la calificación de la cesión como ilegal y la determinación del trabajador como trabajador fijo”

(no, como correspondería, el empresario formal); que quienes dan las órdenes son funcionarios o directivos del Ayuntamiento; que la infraestructura y los medios para el desempeño del trabajo los proporciona el Ayuntamiento; que su inserción organizativa en la estructura productiva del Ayuntamiento es tan intensa que comparte instalaciones y medios con los funcionarios o trabajadores del ente público (espacio físico, mesa, ordenador); que quien determina sus tiempos de descanso y vacaciones es el Ayuntamiento y no la empresa contratista. Suficientes indicios como para poder ubicar el supuesto analizado en varias (al menos tres) de las circunstancias que, según el artículo 43.2 del Estatuto, fundamentan una calificación de cesión ilegal.

Sin que atenúe esa evidencia el que el Ayuntamiento pudiera determinar, a través del contrato con la cedente y como es lógico, las condiciones generales de la prestación; pero que, más que al desempeño concreto del trabajo (que es facultad de la empresa real del trabajador) se refieren a condiciones más generales: tiempo de la prestación, contenido general, calidad exigible, características generales. Sobrepasando estas indicaciones, que corresponde naturalmente a las instrucciones que acompañan a un encargo en el marco de un contrato de empresa, el Ayuntamiento penetra en el terreno de la organización empresarial y de la dirección del trabajo de los trabajadores cedidos; lo que conlleva, como sucede en el caso, la calificación de la cesión como ilegal y la determinación del trabajador como trabajador fijo de la empresa cesionaria (en este caso el Ayuntamiento). Aunque este tipo de fijezas tenga matizaciones en el ámbito del empleo público; pero ésta es una cuestión que merece otro comentario jurisprudencial.

3. Crónica de los tribunales

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

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

3.2.1. Litigio planteado contra la minoración de la nómina por aplicación del Real Decreto-Ley 8/2010, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

Alejandro Rubio González
Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional

Comentario del Auto de 18 de enero de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL

Auto de 18 de enero de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Pleno). Procedimiento especial para la protección de los Derechos Fundamentales 23/2010. Ponente: Ilmo. Sr. D. José Alberto Fernández Rodera. Voto particular formulado por el Ilmo. Sr. D. Eduardo Ortega Martín y otros Magistrados.

HECHOS Y ANTECEDENTES DEL CASO

El 6 de julio de 2010 una funcionaria del Ministerio de Fomento destinada en la Capitanía Marítima de Málaga impugnó, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, lo que denominaba "actuación material por la vía de hecho" de la minoración de su nómina correspondiente al mes de junio de 2010, consecuencia del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo de 2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Previamente, el 25 de junio anterior, solicitó a la Subsecretaría del Ministerio de Fomento que se le notificara la resolución de aprobación de la nómina del mes de junio.

Mediante Auto de 24 de septiembre de 2010 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Málaga), se acordó la inhibición del conocimiento de los autos a favor de esta Sala de lo

Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Remitidas las actuaciones a la Audiencia Nacional, ésta acordó dar audiencia a las partes sobre competencia. El Ministerio Fiscal informó sosteniendo la competencia del Tribunal Superior de Justicia y el Abogado del Estado sostuvo la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Mediante Acuerdo del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, adoptado el día 23 de diciembre de 2010, se decidió avocar a pleno el asunto conforme a lo previsto en el artículo 197 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el cual se celebró el día 10 de enero de 2011.

ALEGACIONES DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO

En sus alegaciones el Abogado del Estado analizó el órgano administrativo autor de la actuación impugnada y la naturaleza de la materia objeto de dicha actuación. Respecto de la primera cuestión, mantuvo que el objeto del recurso no venía delimitado por la nómina en sí, pues constituye una actividad material o de ejecución de la Administración sin contenido sustantivo propio. De este modo concluyó que no es un acto administrativo en sentido técnico-jurídico, señalando que lo que abre la vía de recurso no es la nómina en sí misma, sino el pago que documenta invocando la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1985.

Una funcionaria impugnó la minoración de su nómina, consecuencia del Real Decreto-Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público"

En consonancia con ello mantuvo que la autoría del acto venía determinada por la aprobación del gasto que, conforme al artículo 74.1 de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, corresponde al Ministro que aprueba y compromete el gasto e interesa la realización del pago. Reforzó su criterio con la Orden FOM/205/2009, de 2 de febrero, sobre delegación de competencias en relación con los servicios comunes del Ministerio de Fomento y en el ámbito de la Subsecretaría (BOE núm. 34, de 9 de febrero) que señala en

3. Crónica de los tribunales

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

su apartado cuarto que se delega «[...] C) En la Subdirectora General de Administración y Gestión Financiera: a) Aprobar los gastos con cargo a los créditos del Capítulo 1 de todos los Servicios del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Fomento, aprobar las nóminas e interesar del Tesoro Público la ordenación de los pagos que procedan.»

Concluyó que la Subdirección General de Administración y Gestión Financiera únicamente ejerce por derecho propio las competencias relativas a la elaboración, tramitación y abono de las nóminas de personal (artículo 17 del Real Decreto 638/2010, de 14 de mayo, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento) y las aprueba únicamente por delegación. Así, conforme al artículo 13.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el órgano administrativo autor de la minoración debía considerarse el Ministro de Fomento.

En cuanto a la materia objeto de la actuación impugnada, si bien el régimen general de retribuciones de los funcionarios públicos forma parte de la relación estatutaria que les vincula con la Administración, el Abogado del Estado manifestó que su naturaleza no se agota en dicha relación. El sistema retributivo de los empleados públicos se integra en la materia presupuestaria y afecta al núcleo mismo de la política general del Estado. Por ello, es obligado concluir que la minoración de las retribuciones incide de manera específica en la planificación de la actividad económica general (artículos 131 y 149.1.13ª de la Constitución). Alcanza además a las relaciones internacionales del Reino de España (artículo 149.1.3ª de la Constitución), pues incide en las obligaciones de disciplina presupuestaria que impone el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, particularmente su artículo 126.

“El sistema retributivo de los empleados públicos se integra en la materia presupuestaria y afecta al núcleo mismo de la política general del Estado”

Apoyó su alegación en la Exposición de Motivos del propio Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit

público. Por ello, entendía el representante de la Administración que el régimen general de retribución de los funcionarios no es meramente materia de personal, sino que se enmarca en el ejercicio de las funciones de dirección de la política económica del Estado. Reforzó su razonamiento invocando la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2002 (recurso 1074/2001), en la que se consideró que la decisión de no incrementar las retribuciones de los funcionarios trascendía el ámbito de las relaciones de personal.

“Las nóminas y sus componentes retributivos son cuestión de personal, según avala, implícita o explícitamente, la doctrina del Tribunal Supremo”

Como consecuencia de todo ello, al tratarse una actuación del Ministro del ramo que no constituye en sentido propio materia de personal, interesó que se mantuviera la competencia de la Audiencia Nacional al ser de aplicación la regla contenida en el artículo 11.1.a) la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO DEL AUTO

El Auto comienza por determinar que las retribuciones funcionariales, en concreto las nóminas, es materia de personal. Señala la Audiencia Nacional que son cuestiones de personal todas aquellas que tienen su causa de pedir o fundamento en la relación jurídica que vincula al empleado público o funcionario con la Administración en la que presta servicios, incluidas, claro está, las de naturaleza o trasfondo económico como nóminas o derechos pasivos. Señala que las nóminas y sus componentes retributivos son cuestión de personal, según avala, implícita o explícitamente, la doctrina del Tribunal Supremo en las Sentencias de 22 de noviembre de 2005, 19 de julio de 2007, 7 de marzo de 2008, 7 de octubre de 2008 y 6 de febrero de 2009.

Ello no queda desvirtuado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2002 que invoca el Abogado del Estado. Según la Audiencia Nacional, dicha Sentencia se refiere a un Acuerdo adoptado en el marco de una negociación colectiva, cuyo carácter normativo incide de manera palmaria y directa en la planificación general de la actividad

3. Crónica de los tribunales

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

económica del Estado. Se trata por ello de supuesto distinto al de una mera nómina ya que, según indica el Fundamento Segundo de la referida Sentencia, tales acuerdos ostentan un contenido que se condiciona por su rasgo de generalidad y su vocación ordenadora. Por el contrario, sostener, como hace la representación del Estado, que estamos ante una materia de política económica supondría exacerbar esa noción y convertirla en una suerte de locución omnicomprendiva.

Respecto al órgano autor de la actuación impugnada, considera que el mismo es la Inspección General de Fomento, que ostenta rango de Dirección General. Así resulta del artículo 17.1.g) del Real Decreto 638/2010, de 14 de mayo, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento. En concreto, el ejercicio de la competencia en gestión financiera y de tesorería del Departamento y la elaboración, tramitación y abono de las nóminas de per-

“El criterio adoptado por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia no fue unánime”

sonal correspondería, dentro de la Inspección General, a la Subdirectora General de Administración y Gestión Financiera. En conclusión, la Audiencia Nacional considera que la competencia corresponde al Tribunal Superior de Justicia que previamente se había inhibido. Por ello, plantea la correspondiente cuestión de competencia ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo que habrá de resolver la cuestión.

Fundamentos de Derecho del voto particular

El criterio adoptado por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia no fue unánime. Ello determinó que el Magistrado D. Eduardo Ortega Martín formulara un voto particular al que se adhirieron otros cinco Magistrados más. El sentido del voto particular es favorable a las alegaciones del Abogado del Estado, si bien añade consideraciones adicionales que completan el razonamiento de éste.

Considera el voto particular que la nómina en sí misma carece de sustancialidad como acto administrativo. Junto a los precedentes jurisprudenciales invocados por el representante de la Administración, el voto particular resalta que las nóminas:

a) No son objeto de notificación formal, lo que procedería si se tratase de actos, conforme al artículo 58.1 de la Ley 30/1992, sino de mera entrega informal del recibo de nómina y, naturalmente, de la transferencia del montante dinerario procedente.

b) Carecen de valor alguno a efectos de transformar en actos definitivos y firmes otras anteriores no impugnadas (artículo 28 de la Ley Jurisdiccional).

c) Tampoco son confirmatorias las nóminas de sus anteriores, cosa que entraña un leve matiz sobre lo anterior. Sobre estas dos cuestiones se señala que existe una frondosa jurisprudencia destacando la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2010.

d) El derecho-base, la relación jurídica subyacente, queda sujeta a los plazos de prescripción, en lugar de a los perentorios plazos de impugnación de cada una de las nóminas como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2010.

e) Los efectos de una eventual estimación jurisdiccional del recurso incoado tras una nómina no se agotan en la mensualidad controvertida, sino que, con frecuencia, se acuerda por el Tribunal el reconocimiento de derechos económicos futuro y, a veces, incluso, retroactivos (derechos económicos no percibidos con anterioridad pero que aún no se encuentran prescritos). Ninguno de todos estos efectos se podría producir si la impugnación de la nómina fuera en efecto un puro contraste de legalidad de ese acto de pago. Igualmente señala el voto que tampoco se obliga al interesado a incoar, cada mes, un nuevo recurso contencioso administrativo durante toda su vida profesional y hasta su jubilación.

Por ello, señala que, al carecer la nómina de sustancialidad, las pretensiones ejercitadas con ocasión del pago de la misma pueden ser diversas. Así, al impugnarla se pueden dirimir aspectos referentes en efecto al pago de aquella precisa mensualidad; aspectos no referentes a la mensualidad y que, por tanto, son trascendentes a la prestación mensual de la relación de servicios, pero que, ello no obstante, pueden aún calificarse de “cuestiones de personal” y, por último, otras cuestiones, como ocurre con la debatida, que ni son exclusivamente referentes a la mensualidad de que se trate ni son calificables tan sólo como de personal.

3. Crónica de los tribunales

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

Respecto de la doctrina del Tribunal Supremo para acordar la inadmisión de recursos de casación, se destaca que la misma no es automática. La inadmisión obedece a que en esos casos se debatía, en su fondo, cuestiones de personal. Por el contrario, en los casos en los que, con ocasión de nómina, se dirimen aspectos suplementarios y distintos a la relación de servicios, el Tribunal Supremo ha admitido el acceso a la casación como sucede en la Sentencia de 21 de marzo de 2002.

El voto particular considera que para calificar la materia objeto del recurso se debe comprobar en cada caso cuál es el derecho controvertido, la pretensión ejercitada y el fundamento jurídico de esa pretensión para concluir los términos en los que discurrirá el debate. En el caso que nos ocupa, la recurrente no impugna la materialidad de su pago de la nómina, sino que formula su pretensión contra la decisión de minorar su sueldo como funcionaria. Esta decisión, a pesar de ostentar una evidente dimensión de personal, trasciende de la misma. Se trató de una decisión de política económica con relación a la cual la disminución de sueldos de los funcionarios es su consecuencia (una de ellas), pero no su única dimensión. Se ha adoptado además en una norma con rango de Ley cual fue el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. La denominación de la norma

“Para calificar la materia objeto del recurso se debe comprobar en cada caso cuál es el derecho controvertido, la pretensión ejercitada y el fundamento jurídico de esa pretensión”

es indicativa de la naturaleza prioritariamente económica de la decisión que se está adoptando. Considera que no se está ante una noción expansiva como indica el criterio mayoritario, sino que en el caso concurren circunstancias relevantes que hacen que aquellas decisiones de política económica tengan un peso muy superior a las de política de personal.

En cuanto al órgano autor de la actuación, se comienza por recordar que la decisión adoptada se produjo, como ya ha sido dicho, por medio del Real Decreto-Ley 8/2010, de

20 de mayo (convalidado por Resolución de 27 de mayo de 2010, del Congreso de los Diputados). Se trata de una norma con rango de Ley que está exenta de control jurisdiccional de legalidad por los Tribunales ordinarios aunque no, naturalmente, de depuración a través del eventual cauce de la cuestión de inconstitucionalidad.

“La disminución retributiva de los empleados públicos acordada por el Real Decreto-Ley 8/2010 (...) ha determinado la existencia de una ingente masa litigiosa en todo el territorio nacional con un objeto sustancialmente idéntico y que es necesario coordinar”

La primera actividad administrativa en ejecución de la medida es la Resolución de 25 de mayo de 2010, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos («por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en los términos de la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se actualizan con efectos de 1 de junio de 2010 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio»). Tras ella aparecen las actividades materiales de pago de nómina y, con referencia al escrito del Abogado del Estado, a la Subdirectora General de Administración y Gestión Financiera del Ministerio de Fomento (Orden FOM/205/2009, de 2 febrero) le fue delegada por el Ministro la aprobación de gastos y la aprobación de las nóminas, así como la ordenación de pagos. Ésta sólo ostenta, como competencia propia, la elaboración, tramitación y abono de las nóminas (artículo 17 del R.D. 638/2010, de 14 de mayo), una actividad de una naturaleza puramente material y que no incorpora facultades decisorias.

GLOSA DE LA RESOLUCIÓN Y SU IMPORTANCIA

La disminución retributiva de los empleados públicos acordada por el Real Decreto-Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha determinando la interposición de una multiplicidad de recursos por los funcionarios afectados contra las nómi-

3. Crónica de los tribunales

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

nas en que se materializa. De hecho, existen colectivos de funcionarios, sindicatos y o asociaciones que han aconsejado a los funcionarios que recurran todas las nóminas. Ello ha determinado la existencia de una ingente masa litigiosa en todo el territorio nacional con un objeto sustancialmente idéntico y que es necesario coordinar.

Por ello la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado ha considerado prudente garantizar un tratamiento uniforme tanto procesal como sustantivamente a los asuntos. La estrategia del Centro Directivo es centralizar el conocimiento de estos recursos para evitar, en la medida de lo posible, la dispersión de criterios y la aparición de resoluciones contradictorias. A estos efectos, por la Subdirección General de los Servicios Contenciosos se cursaron las oportunas instrucciones a todas las Abogacías del Estado al objeto sostener el criterio que mantuvo en cumplimiento de las mismas la Abogacía del Estado ante la Audiencia Nacional. Se trataba pues de defender la naturaleza económica del acto y la elevación del rango del órgano jurisdiccional competente. De esta manera, se defiende que la competencia se residence en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional o Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, en los Tribunales Superiores de Justicia.

“Es de especial trascendencia la calificación de la cuestión como materia de personal o no. De esta calificación dependen diversos aspectos procesales”

La primera nota destacable del Auto analizado es que plantea una cuestión de competencia a la Sala Tercera del Tribunal Supremo. La resolución que en su día adopte el Alto Tribunal constituirá el criterio que en materia de competencia jurisdiccional se adopte en toda España y contribuirá a la finalidad de garantizar un tratamiento uniforme. Ahora bien, al hilo de la determinación de la competencia, tanto el Auto como el voto particular analizan cuestiones de suma trascendencia para la tramitación de los litigios que se están ventilando sobre la disminución de haberes de los funcionarios.

En una primera aproximación es de especial trascendencia la calificación de la cuestión como materia de personal o no. De esta calificación dependen diversos aspectos procesales

de cierta importancia. Por un lado, ello afecta de manera especial a los requisitos de postulación para constituir la relación jurídico-procesal. En efecto, si es una materia de personal, los funcionarios públicos podrán comparecer por sí mismos conforme al artículo 23 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En caso contrario, deberán comparecer representados por procurador y asistidos por abogado o, en el caso de órganos unipersonales, representados y asistidos por abogado. Por otro lado, la calificación de la materia como de personal determinaría la exclusión automática del recurso de casación independientemente de la cuantía (artículo 86.2 de la citada ley).

Del mismo modo, el análisis de la naturaleza jurídica de la nómina también presenta una considerable relevancia. Las cuestiones que plantea el voto particular respecto de la naturaleza misma del recurso contencioso-administrativo no son meramente teóricas, sino que suscitan cuestiones de sumo interés práctico. El razonamiento del Magistrado D. Eduardo Ortega descansa en una concepción del actual contencioso-administrativo más próxima a un proceso de pretensiones encontradas que al concepto tradicional del juicio revisor del acto.

Por último, respecto del órgano autor de la actuación administrativa es preciso hacer dos consideraciones adicionales. En el caso de las nóminas de los funcionarios de las entidades enumeradas en la D. A. 4ª de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la competencia viene atribuida a la Audiencia Nacional con independencia de que se tratase o no de cuestión de personal [v.g. Auto de 17 de febrero de 2011 (recurso 6/648/2010) para la Comisión Nacional de Competencia o Auto de 11 de febrero de 2011 (recurso 7/662/2010) para el Consejo de Seguridad Nuclear]. En el resto de los casos, la casuística puede ser muy variada ya que el supuesto analizado presentaba la particularidad de que su objeto venía determinado como la actuación material por la vía de hecho por la minoración de la nómina del mes de junio. En los casos en que se ha acudido a la vía ordinaria, la Audiencia Nacional ha venido acogiendo el criterio de la competencia para aprobar el gasto del art. 74 de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria [v.g. Auto de 21/01/2011 (recurso 4/502/2010) para el Ministerio de Trabajo e Inmigración o el Auto de 17 de febrero de 2011 (recurso 5/67/2011) para el Ministerio de Defensa].

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.1. La Red Social de directivos públicos locales

4.1.2. La importancia de la red en la formación.

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.1. El proceso de reforma de la

Función Pública francesa

4.2.2. Ética pública, transparencia y

sociedad civil en Chile.



4.1.1. LA RED SOCIAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES

Redacción

En este artículo, se explica cómo la oferta formativa para directivos públicos locales se ha completado con “herramientas virtuales” destinadas a favorecer la comunicación y la difusión del conocimiento. Entre los participantes en las acciones formativas, Manel Muntada, consultor experto en desarrollo organizativo y profesor en estos cursos, expone su opinión sobre la importancia de la “red de directivos públicos locales”.

El INAP, a través de la Subdirección de Programas de Formativos en Administración Local, incluye entre sus acciones formativas tres cursos superiores para directivos públicos locales. Uno de ellos, el primero en el tiempo, que ya va por la X edición, es el de Dirección Pública Local, es más genérico en las materias que aborda. Recientemente se han puesto en marcha otros dos más especializados, dedicados, uno a la dirección de RRHH (II edición) y otro a la Gestión económica y financiera (III edición).

El curso superior de Dirección Pública Local, además de incluir distintos módulos centrados en diferentes aspectos de la función directiva, se ha planteado desde su inicio, con dos prioridades básicas:

Favorecer la comunicación, insistiendo en la importancia de difundir la información y utilizar las nuevas tecnologías para asegurar la existencia de una red, que permita el intercambio de información entre los mismos.

Compartir el conocimiento entre los actores, lo que implica alimentar la reflexión y memoria colectiva como herramienta para favorecer la creatividad y facilitar la adaptación al cambio.

Estas prioridades han llevado a completar la oferta de formación al ámbito local, con la creación de una red de directivos públicos locales, que se está convirtiendo en una herramienta de gran utilidad, que permite articular las citadas pretensiones.

La Red, cuenta con un espacio virtual propio en la página del INAP, <http://www.inap.es/Web/guest/red-de-directivos-publicos-locales> y pretende ser una referencia para el intercambio de información y experiencias de todos aquellos que desempeñan puestos directivos en las Administraciones

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.1. LA RED SOCIAL DE DIRECTIVOS LOCALES

Locales.

La red se ha configurado como una comunidad virtual, un conjunto de personas que comparten un interés común y que interactúan a través de medios, fundamentalmente electrónicos.

Dentro de esta comunidad, hay un espacio restringido, reservado a los directivos públicos locales que son o han sido alumnos de estos cursos, sus profesores y colaboradores. Hay además, un espacio abierto, el Banco de Prácticas de Gestión de los Gobiernos Locales, de acceso libre, para todo aquel que quiera consultarlo.

Este diseño data de principios de 2010 y sus posibilidades de desarrollo, aún no se han agotado.

ESPACIO RESTRINGIDO PARA LOS ALUMNOS DE LOS CURSOS DE DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL, al que se puede acceder previo registro, aceptado por el INAP

Espacio de encuentro: La Red habilita un espacio para compartir información, experiencias y opiniones de profesores, colaboradores y alumnos de todas las promociones de los cursos de directivos locales.

Los alumnos que están realizando los cursos, deben registrarse, porque algunas actividades formativas se programan en la Red. Acceden a este servicio a través de la web del INAP y se crean una cuenta. Al crearla, completan los datos de su perfil y se les pide que suban una foto. La petición, que no es siempre atendida por los alumnos, no persigue más que acercar y crear confianza entre los participantes.

Una vez que se han dado de alta, los integrantes de la red pueden: conocer a otros colegas que participan o han participado en otras ediciones del curso; disponer en todo momento del material pedagógico; enviar y compartir documentación; participar en foros de discusión; publicar experiencias de gestión; conversar, hacer trabajo en grupo, colaborar en la elaboración de documentos.

Directorio de los integrantes de la red: En este espacio, se recogen los nombres y datos profesionales de los coordinadores, profesores, colaboradores y alumnos de todas las promociones de los cursos de dirección pública local.

Espacio de Novedades y Eventos: se pueden consultar las actividades formativas y divulgativas programadas.

Espacio consultivo documental: Los alumnos de los Cursos de Dirección Pública Local disponen, en todo momento, de los datos sobre la programación del curso y del material pedagógico actualizado, con los contenidos de cada Módulo. La documentación incluye, tanto el de los cursos en ejecución, como el de aquellos de ediciones anteriores que conservan interés y actualidad.

En este momento, hay alrededor de 400 documentos registrados en un archivo documental interno.

Un espacio docente: La red permite contar con un espacio docente que facilita la interacción de los alumnos que están realizando el curso, con el profesorado que lo imparte. También entre sus objetivos la realización de encuestas y evaluaciones sobre el impacto de la formación. En el futuro, se podrá mantener un foro de ideas en el que se compartan experiencias de gestión eficientes que, previa evaluación por una comisión de expertos, se incluirán en el Banco de buenas prácticas.

La comunidad de prácticas es un fenómeno innovador, que permite la interacción de un grupo de personas para trabajar en común en las cuestiones que se plantean en los cursos.

Una de las posibilidades más interesantes es que permite completar la enseñanza presencial con clases no presenciales y tutorías en línea.

ESPACIOS RESTRINGIDOS CON POSIBILIDAD DE APERTURA FUERA DEL ÁMBITO ACADÉMICO

La creación de foros temáticos, a través del conocimiento y utilización de herramientas comunes permite el desarrollo de foros temáticos que, como ya se ha indicado se utilizan como herramienta pedagógica, para poner en marcha las prácticas que se imparten en el curso.

No obstante, también se contempla la posibilidad, en un futuro próximo, de abrir estos foros, inicialmente vía invitación, para crear espacios compartidos de discusión, análisis y trabajo sobre temas concretos.

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.1. LA RED SOCIAL DE DIRECTIVOS LOCALES

Existe, además, un buzón de consultas y anuncios, que por el momento sólo funciona a nivel interno. En el futuro, se considera que podrá funcionar como espacio abierto y completar las posibilidades de esta herramienta. El buzón permitiría a todos los directivos públicos locales: plantear una consulta sobre cualquiera de los temas relacionados con la gestión de una organización local; informar sobre la puesta en marcha de una mejora de gestión en sus organizaciones; informar sobre cualquier cuestión que pueda tener un interés profesional relacionado con la gestión local.

Las consultas podrían ser contestadas por otros directivos o por profesores y colaboradores del INAP. En todo caso, gestionar este espacio implicaría un importante volumen de trabajo y un gran esfuerzo por parte del INAP.

ESPACIOS ABIERTOS A TODOS LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES. EL BANCO DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE GOBIERNOS LOCALES

La Red cuenta además con un Banco de prácticas de gestión de los Gobiernos Locales, cuyo acceso no está restringido y puede ser consultado por todos aquellos que estén interesados en los temas de gestión.

La idea de difundir la innovación y capitalizar el conocimiento, ha llevado, en el marco de la red de directivos públicos locales, a promover un proyecto innovador consistente en la creación de un "Banco de Prácticas de Gestión de Gobiernos

Comunidades virtuales INAP 1.0

Locales", que recoge experiencias de gestión, a modo de escaparate, de proyectos que pueden contribuir a dinamizar la gestión en la Administración Local.

Los planes que se comparten en el Banco, son los mejor calificados por una comisión de expertos. Hasta el momento, se recogen 80 Planes de Mejora de Gestión, realizados por los alumnos del Curso Superior de Dirección Pública. La aplicabilidad práctica de los planes y su estructura sistemática, entre otros, son los criterios que la comisión evalúa para que puedan ser considerados un buen referente de gestión para otras administraciones públicas.



4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.1. LA RED SOCIAL DE DIRECTIVOS LOCALES

La experiencia se inició con los Planes de Mejora de Gestión de los alumnos de la I, II, III y IV edición del Curso de Dirección Pública Local que fueron seleccionados por los responsables y evaluadores de los trabajos individuales.

Si hay una característica de los planes incluidos en el Banco, es la diversidad de temas que abordan y la heterogeneidad de su tratamiento. Diversidad, porque los temas tratados abarcan prácticamente todos los ámbitos en los que puede incidir una mejora de gestión. La heterogeneidad en el tratamiento de los temas responde al hecho de que los Planes han sido concebidos sobre realidades materialmente muy distintas implícitas en la diversidad que encierra el término Administración Local en nuestro país. Los temas se abordan desde distintas perspectivas, disciplinas y habilidades, de manera que las propuestas de mejora proponen alternativas de gestión con un objetivo que sí es común: "mejorar".

Con el apoyo de un equipo de trabajo y en otros sin él, los Planes responden a la inquietud personal de aquellos que no se acomodan y piensan que la realidad, incluso la

administrativa, se puede cambiar para mejorar.

El Banco se organiza, aún siendo conscientes de la dificultad de reducir estudios complejos a clasificaciones formales, en las distintas áreas en las que tradicionalmente se organiza la gestión de una entidad local, si bien con un importante peso del área económico-financiera: Órganos de Gobierno; Área económica; Servicios generales; Atención a la persona; Medio Ambiente y Servicio Público; Seguridad ciudadana; Urbanismo y territorio.

Otro criterio para acceder a ellos es el del autor. En el futuro, este fondo documental que atesora el Banco de prácticas podría crecer, incluyendo experiencias de gestión de otros ámbitos que el Instituto Nacional de Administración Pública estime que revisten un especial interés, sin olvidar las posibilidades de trabajar en colaboración con otras Redes nacionales e internacionales.

4.1.2 Importancia de la red en la formación de directivos públicos locales y su contribución a la dinamización de la formación, para compartir y comunicar conocimientos y experiencias



Manel Muntada Colell. Experto en desarrollo organizativo y gestión del cambio. Profesor en el Curso superior de Directivos Públicos Locales.

Introducción

Es sencillo ver que, normalmente, uno de los aspectos más valorados en las acciones de formación, sobre todo presencial, es la posibilidad que tienen los participantes de conocer a otros profesionales de organizaciones distintas con inquietudes y desafíos similares. No falla, en el capítulo de observaciones del cuestionario que suele pasarse al final de los cursos siempre hay anotaciones

respecto a la importancia que tiene este tipo de escenarios para reunir a colegas, facilitar la conversación y gestionar la red de contactos.

Más allá de la transacción de experiencias y recursos que se pueda dar en la propia acción de formación, la fuente de esta valoración reside en la potencialidad que tienen esas relaciones en el devenir futuro del profesional en cuanto a transferencia de conocimiento se refiere y a la posibilidad de abordar situaciones similares con perspectivas distintas obtenidas a partir de experiencias ya probadas o de marcos culturales u organizativos diferentes.

Hasta hace un tiempo, estas interacciones se solían mantener en el marco de la propia acción de formación y estaban demasiado sujetas al encuentro presencial de los participantes. Además, este factor presencial requería de cierta sintonía entre aquellas personas que se relacionaban, lo que solía confinar la conversación a los límites de un grupo más o menos reducido.

Las oportunidades que nos están ofreciendo las nuevas tecnologías, en lo que concierne a la posibilidad de interaccionar en red, supera con creces las que hasta ahora

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.2. LA RED SOCIAL EN LA FORMACIÓN

nos han ofrecido estos grupos espontáneos, al menos en cuanto a transferencia de conocimientos se refiere.

La necesidad de expansión que conlleva el concepto de red [contrapuesto al de concentración que se intuye en el de “grupo”] y el efecto de la interconexión en cada uno de sus nodos hacen posible el establecimiento de nuevas y poderosas formas de conversación e intercambio de conocimientos que aportan a las acciones de formación un valor incalculable, ya que suma, al modelo tradicional, el acervo personal y experiencial de todos los participantes.

En el caso de la Red de Directivos Públicos Locales del INAP, se añade el hecho de reunir [¿enlazar?] a todos los participantes de las diferentes ediciones que se han realizado de formación para directivos públicos, con lo cual, las posibilidades que otorga la red son mucho mayores.

La importancia de estructurar una Red en la formación de Directivos Públicos Locales se encuentra, principalmente, en los siguientes aspectos:

- Complementar los contenidos de los escenarios formativos.
- Compartir conocimiento y experiencias.
- Abrir un escenario de inter-consultoría o de inter-asesoramiento [*coaching ourselves*].

Complementar los contenidos de los escenarios formativos presenciales

El soporte tecnológico al servicio de la Red de Formación de Directivos Públicos Locales es el espacio ideal, no tan solo para ofrecer los materiales formativos de los diferentes módulos, sino para establecer un continuum en la actualización de la información complementaria a los diferentes contenidos impartidos.

El foro de directivos constituye un buen escenario para complementar los contenidos de los módulos formativos mediante artículos de opinión o enlaces a páginas web [blogs] profesionales. Este tipo de materiales refuerzan los contenidos con reflexiones de actualidad y dan a conocer, a algunos participantes, recursos muy útiles

y eficientes para la autoformación y para el desarrollo continuado de conocimientos.

El foro de directivos suma, a este aspecto de información, la potencialidad de añadir a la red de cada participante aquellos autores a los cuales enlaza, transportándolo a una blogosfera profesional donde se dan cita diferentes administraciones en temas tan actuales como la socialización de la información o la participación de la ciudadanía en los procesos de innovación del sector público. Es en este sentido que la Red de Formación de Directivos Públicos Locales puede llegar a ser un conector importante con algunas actualidades y con muchos futuros de la Administración en nuestro país.

Compartir conocimientos y experiencias

Compartir experiencias y conclusiones de la propia práctica profesional es una de las funciones más básicas de la red.

En la Red de Formación de Directivos Públicos Locales existen diferentes espacios donde los integrantes pueden depositar sus experiencias y sus opiniones para ponerlas al alcance de cualquier miembro de la red interesado en ellas.

El Banco de Prácticas, con los proyectos de mejora seleccionados en las diferentes ediciones del Curso Superior de Directivos Locales y del Curso de Dirección de Recursos Humanos, es uno de ellos, además de ser uno de los máximos activos de la red por ser un referente de información y de modelamiento inter-organizativo. El Banco de Prácticas es uno de los recursos más utilizados en la red, tanto en lo que a inspiración para proyectos formativos se refiere como posteriormente para cotejar proyectos profesionales en el seno de las organizaciones de los participantes.

Otro espacio para contrastar conocimientos en forma de opinión es el constituido por el Foro de los Alumnos, un espacio de reunión a partir del cual los integrantes de la red tienen la opción de conversar a partir de los diferentes hilos de discusión que se van desarrollando en él. Actualmente hay una totalidad de 40 discusiones

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.2. LA RED SOCIAL EN LA FORMACIÓN

abiertas con un centenar de entradas realizadas en el transcurso de poco más de un año.

En estas entradas, los participantes manifiestan su opinión a partir de los resultados de su propia experiencia profesional. También tienen la opción de abrir hilos de discusión a partir de reflexiones o artículos planteados por ellos mismos, al margen de la dinamización que se lleva a cabo directamente desde el foro.

En nuestra Red de Formación de Directivos Públicos Locales quedan por explotar recursos como las Comunidades de Práctica que, en la actualidad, están teniendo cierta relevancia en la administración pública en cuanto a compartir conocimientos se refiere.

Las comunidades de práctica son grupos sociales constituidos con el fin de desarrollar un conocimiento especializado, compartiendo aprendizajes basados en la reflexión compartida sobre experiencias prácticas [E.Wenger, 1998]. La especialización la da el objeto de estudio, mientras que el proceso de aprendizaje se da a través de la participación de un grupo de individuos experimentando, de diversas maneras, con el objeto de conocimiento en cuestión [wikipedia].

Comunidades de este tipo están siendo desarrolladas actualmente por colectivos tan concretos como las direcciones de Recursos Humanos, las cuales están, normalmente, más aisladas de su entorno por ser unidades prestadoras de servicios internos. Estas direcciones aprovechan su conocimiento mediante la creación de verdaderas comunidades de práctica que, de momento, están circunscritas a territorios muy localizados, así, por ejemplo, en casi todas las comunidades autónomas existen iniciativas que persiguen la transferencia de experiencias entre los responsables de Recursos Humanos de la administración local. El papel que están jugando los servicios de formación de algunas Diputaciones provinciales y las federaciones y asociaciones municipales está siendo crucial en el impulso de este tipo de comunidades. Los resultados obtenidos son excelentes, ya que el trabajo en red redundo positivamente en el logro de objetivos y en la optimización de recursos por parte de los participantes.

Abrir un escenario de inter-consultoría o inter-asesoramiento [coaching ourselves]

El colectivo incluido en la Red de Formación de Directivos Públicos Locales está formado por verdaderos expertos en su materia que, en el seno de la acción formativa, contrastan los diferentes contenidos de los módulos formativos a los que asisten con la aplicación práctica a la realidad de su organización, una realidad que, por lo demás, dista de ser la misma para cada una de las personas que participan y que suele gozar de la diversidad de administraciones y de culturas organizativas que podemos observar a lo largo de todo el territorio. Los diferentes niveles y ámbitos de experiencia de cada uno de los participantes los convierten, potencialmente, en los asesores idóneos en aquellos aspectos que conocen, han experimentado y han reflexionado.

La inter-consultoría, esto es, la consultoría ejercida dentro del propio grupo directivo, es uno de los aspectos que últimamente se están potenciando en la formación de directivos y que, de momento, en el colectivo de Directivos Públicos Locales, tiene una pequeña expresión en la relación de tutorías que se establece para el acompañamiento a la elaboración de trabajos de final de curso, que, como bien es sabido, pueden ser llevadas a cabo, además de por el equipo docente, por antiguos alumnos con prácticas aventajadas.

Más allá de estas tutorías, si se tiene en cuenta que cada persona es un depósito de experiencia contrastada, activar toda una red supondría disponer de un abanico enorme de respuestas ante cualquier pregunta formulada. Diseñar un formato para poder potenciar y viabilizar este tipo de relaciones es un tema pendiente y una ilusión de futuro.

Epílogo

La Red de Formación de Directivos Públicos Locales sigue siendo un escenario lleno de potencialidades, ya que todavía requiere de una vuelta de tuerca más sobre sus espacios, organización, acceso y de actividad por parte de cada uno de sus integrantes.

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.2. LA RED SOCIAL EN LA FORMACIÓN

Continuamos encontrándonos de manera persistente con una desconfianza atávica respecto al uso que puede hacer una persona de las redes sociales en el seno de la Organización. Esta desconfianza normalmente va pareja a un desconocimiento, muchas veces militante, de toda esta tecnología por parte de muchos responsables de equipos que siguen viendo, en las redes sociales, conversaciones débiles y una amenaza a la productividad. Dígase lo que se diga, la sobrevaloración que se hace todavía de los encuentros presenciales en el marco de actividades formativas es directamente proporcional a la infravaloración de la capacidad de los propios participantes a estos cursos para compartir conocimiento en red. Capacidad tristemente ignorada y en la que reside potencialmente no ya la solución de problemas puntuales sino la verdadera oportunidad de innovar en el marco de la administración pública.

Se sigue echando de menos que, aprovechando los encuentros formativos, surjan, desde los mismos grupos, iniciativas que busquen crear comunidad más allá de las previstas en el programa de formación y de que los intercambios de teléfonos y mails persigan objetivos más ambiciosos que los de contrastar puntualmente alguna duda con algun@ de los asistentes. Desaprovechar la diversidad de realidades que se dan cita en este tipo de acciones está siendo un despilfarro de conocimientos

difícilmente amortizable. Que esto suceda en la era de la web social debería mover a la reflexión.

Conscientes de esta realidad, en el marco de las acciones formativas que conforman la Red de Formación de Directivos Públicos Locales, algunos docentes están incorporando en sus prácticas formativas trabajos soportados en escenarios tecnológicos en red [ej: Espacios colaborativos en entornos web (wiki)]. También se han añadido a los programas acciones de información y de sensibilización hacia el papel que están ocupando las redes sociales en los procesos de participación y de innovación en los diferentes sectores productivos de la sociedad.

Pero el cambio más fuerte está por llegar y seguramente vendrá impulsado por parte de las mismas administraciones públicas, las cuales ya están incluyendo cada vez más en su discurso la importancia de las redes de colaboración y donde existen iniciativas muy concretas de índole estratégica que están basándose en el trabajo en red para la consecución de sus objetivos. Por lo que parece, el futuro que se vislumbra aparece con una nueva palabra: *redlación*.

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Inicio Noticias Comunidades

Portal de Comunidades Virtuales del INAP 1.0

Bienvenido al portal de Comunidades Virtuales del INAP. Introduzca su usuario y contraseña para acceder a las diferentes comunidades virtuales creadas en el INAP de las que sea miembro. Si aún no ha sido dado de alta como usuario del portal, puede crear una cuenta (para ello, siga las instrucciones de esta [guía](#)).

En la página Noticias puede acceder a las noticias de tipo General si aún no se ha autenticado, y a aquellas destinadas a las comunidades de las que sea miembro, si ya lo ha hecho.

Para ver qué comunidades existen, acceda a la página Comunidades. Allí podrá hacerse miembro de una comunidad de su interés si ésta es abierta, o bien solicitar su admisión como miembro si es restringida. Otras comunidades son privadas y no aparecen listadas entre las comunidades disponibles. Únicamente el administrador de una comunidad privada puede dar de alta nuevos miembros.

Dirección de correo
@inap.es
Contraseña
Recuérdame
Acceder
[Crear cuenta](#) [Olvidó su contraseña](#)

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

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

PARTE PRIMERA

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

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

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha abierto en Francia un debate sin precedentes acerca de los valores de la función pública, de su extensión y de sus funciones con la finalidad de refundar el vínculo que une a los funcionarios con la Administración y sobre todo de modernizarla. A tenor del alcance de las reformas que se están llevando a cabo, puede decirse que la función pública se encuentra en un momento clave de su evolución, comparable al que en el año 1946 supuso la instauración del estatuto general de los funcionarios.

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

En octubre de 2007, efectivamente, se realizó una conferencia nacional para debatir sobre todos estos temas, que después ha sido seguida por un ciclo de debates y consultas públicas que ha concluido con la elaboración de un Libro Blanco. Este informe presentado en el mes de abril de 2008, bajo la responsabilidad del Consejero de Estado Jean-Ludovic Silicani y con el significativo título de “Libro blanco sobre el futuro de la función pública. Convertir los servicios públicos y la función pública en los baluartes de Francia”. Desde entonces, han sido ya varias las normas adoptadas para concretar todo este proceso de cambios, entre las que podemos destacar la Ley nº 2007-148, de 2 de febrero, relativa a la modernización de la Función Pública, el Decreto nº 2007-1365, de 17 de septiembre de 2007, sobre la evaluación profesional, la Ley nº 2009-972, de 3 de agosto de 2009, relativa a la movilidad y al desarrollo profesional en la Función Pública y los denominados Acuerdos de Bercy de 2 de junio de 2008.

Este Libro aporta la base teórica de todas las medidas de reforma y modernización del modelo clásico de función pública². Desde el punto de vista teórico es destacable el esfuerzo que se hace en dicho informe por seguir manteniendo sus valores y principios tradicionales, aunque eso sí, con un contenido ciertamente renovado y novedoso. En pleno debate social sobre la identidad francesa, resulta perfectamente entendible que su objeto no sea otro que el de intentar poner las bases para que los servicios públicos y la función pública se conviertan en los verdaderos baluartes y elementos de orgullo para Francia. El documento trata de proponer los elementos para un pacto entre la nación, sus servicios públicos y su función pública, para lo cual se esfuerza en detectar los valores y los principios comunes del servicio público y de la función pública, así como en intentar identificar sus funciones y sus tareas, lo que supone una aproximación bastante novedosa para el país vecino. En la práctica, no obstante, se desdibujan por completo algunas de las instituciones que hasta ahora han caracterizado su modelo de función pública. Por una parte se desvirtúa la propia identificación del funcionario con el

² De las tres funciones públicas que existen en Francia, la estatal, la territorial y la sanitaria, únicamente me voy a centrar en la primera de ellas y tomaré el Libro Blanco como principal hilo conductor de este análisis. Ello debido a que, por una parte, las reformas que ya se han realizado obedecen a las líneas generales propuestas en este informe y, por otra, porque en aquello que todavía no ha sido objeto de modificación, nos puede dar una buena pista de los problemas que existen en el país vecino y, en todo caso, del debate que subyace.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

servicio público, toda vez que la reforma, no sólo permite un importante campo de actuación al contrato laboral, sino que también se muestra favorable a la técnica de la externalización de servicios públicos. Por otra parte, se están acordando medidas tendentes a reconocer formalmente fuerza vinculante a los acuerdos colectivos. Ello supone un quebranto de la teoría del vínculo estatutario que une al funcionario con la Administración y que hasta ahora había permitido negar, al menos formal y doctrinalmente, la posibilidad de reconocer valor vinculante a los acuerdos suscritos con los sindicatos funcionariales. Por último, se está procediendo a una revisión de todas sus instituciones con el fin de implantar nuevas y modernas técnicas de planificación y gestión de recursos humanos, lo que va a suponer un debilitamiento de la figura del cuerpo funcionarial.

A diferencia de lo que había ocurrido hasta ahora en el modelo francés, no se trata de realizar meramente una aproximación jurídica o de introducir aisladamente nuevas técnicas de gestión en la función pública, tal como ha ocurrido con algunas reformas puntuales que fueron llevadas a cabo hace unos años³. Se trataba de transformaciones de carácter meramente instrumental que no vinieron acompañadas de su correspondiente teorización y, en consecuencia, no podían ser inscritas en ningún proceso reformador. Ahora, sin embargo, se pretende realizar una profunda reflexión acerca del papel de los servicios públicos en Francia y, en consecuencia, de sus funcionarios, teniendo en cuenta el contexto, esto es, las transformaciones de que ha sido objeto la Administración pública francesa en los últimos años en el seno de la Unión Europea y, sobre todo, ante las expectativas de la nueva sociedad, que reclama mayores servicios, más eficaces y eficientes y, sobre todo, de mayor calidad.

El análisis de este proceso de reforma, a mi juicio, nos debería resultar de gran interés por dos motivos principalmente. En primer lugar, porque el modelo de función pública que fuimos forjando en España a lo largo del siglo pasado ha

3 Especial interés tiene en este sentido la Ley nº 2005-843, de 26 de julio de 2005, de medidas para la transposición del Derecho Comunitario a la Función Pública. La concreción de los puestos a los que pueden acceder los ciudadanos comunitarios ha sido establecida a través de la Circulaire interministérielle nº 5095/SG du 19 septembre 2005 relative à l'accès à la fonction publique française des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne. Asimismo, resulta destacable el Decreto nº 2002-682, de 29 de abril de 2002, relativo a las condiciones generales de evaluación, puntuación y promoción profesional de los funcionarios del Estado.

sido heredero directo del sistema francés funcionarial⁴, aunque bien es cierto que con la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 y con la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, así como con las reformas puntuales de que ésta ha sido posteriormente objeto, nos fuimos alejando considerablemente del mismo e introduciendo algunos elementos más modernos de gestión en este ámbito (las relaciones de puestos de trabajo, el complemento de productividad, el principio de adscripción indistinta, los planes de empleo, etc). Basta tener en cuenta, a modo de ejemplo, nuestra estructura funcionarial basada en los Cuerpos de funcionarios o la interpretación misma de la teoría estatutaria que realizó tempranamente nuestro Tribunal Constitucional y que está copiada directamente de la doctrina francesa⁵. Ello pone de manifiesto las dificultades de los modelos clásicos de función pública para permanecer inalterados ante las nuevas corrientes que reclaman elementos de gestión de los recursos humanos más modernos, flexibles, eficaces y eficientes. En segundo lugar, su estudio resulta interesante porque ya se han adoptado algunas instituciones nuevas, tales como la evaluación profesional del funcionario, que nos pueden servir como guía para la implantación en nuestro país de algunas instituciones que también para nosotros resultan novedosas por haber sido introducidas en el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril), tal como ocurre, por

4 El modelo de función pública francesa ha sido el referente seguido en nuestra Administración. Tal como destacan FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, "Modelos europeos de función pública", en el Estatuto de la Función Pública a debate, editorial Colex, 2003, págs. 105 y ss. PARADA VÁZQUEZ, Ramón, Derecho del Empleo Público, Marcial Pons, Madrid 2007, págs. 16 y 17, los principales elementos configuradores de su régimen jurídico, que fueron elaborados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, son los siguientes: su estructuración en grandes cuerpos de funcionarios dotados de estatutos singulares; el ingreso según los principios de mérito y capacidad de los aspirantes; el énfasis por la formación; la permanencia del funcionario en la Administración, salvo que cometa una falta muy grave que motive la apertura del correspondiente expediente disciplinario; la explicación de la relación funcionarial como relación no contractual, sino estatutaria, lo que ha tenido dos efectos fundamentales: la negación de la negociación colectiva funcionarial y la posibilidad de ser modificada en cualquier momento de forma unilateral por la Administración; la subordinación, en todo caso, de los derechos y obligaciones de los funcionarios a las necesidades del servicio; la gestión centralizada e interdepartamental del personal, etc. Como vemos, todos estos rasgos están presentes (o lo han estado) en nuestro modelo funcionarial.

5 Tal como apuntó la STC 99/1987, de 11 de junio, "el funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva definida legal y reglamentariamente y por ello, modificable por uno y otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso" (fundamento jurídico sexto).

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

ejemplo, con la evaluación del desempeño. En todo caso, ello nos permitirá observar las tensiones que provoca su introducción en un modelo que se sigue moviendo bajo las lógicas inerciales del Cuerpo de funcionarios.

II. EL CONTEXTO DE LA REFORMA: EL DEBATE SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO Y LA NUEVA CONCEPCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

La reforma de la función pública se ha presentado de la mano de la reforma misma del servicio público al ser éstos los principales elementos de identidad y cohesión nacional⁶. Ello resulta lógico si tenemos en cuenta que en el sistema francés ha sido precisamente la necesidad de prestar un servicio público en condiciones de igualdad, adaptabilidad y mutabilidad, lo que en su día justificó la aparición del régimen funcional, esto es, de un conjunto de normas y principios aplicables al personal encargado de prestarlos y que necesariamente tenía que ser distinto del régimen aplicable al resto de trabajadores del sector privado. La aplicación de los principios del servicio público y sus valores a sus empleados así lo exigía. A partir de ahí, una de las conclusiones principales que se ha extraído del Libro Blanco mencionado ha sido la constatación de que el servicio público y la función pública no pueden seguir siendo los baluartes de Francia si no son capaces de renovarse profundamente.

Efectivamente, los servicios públicos siguen siendo un pilar fundamental del pacto nacional por varias razones. Porque Francia se ha constituido fundamentalmente alrededor de la noción de Estado, de un Estado unitario dotado de un Ejecutivo fuerte como garante de la igualdad y cohesión social. Asimismo, la exaltación del principio de igualdad ha constitui-

do un terreno favorable para el desarrollo de la noción misma de servicio público, que todavía sigue siendo considerada en Francia como la institución más importante y absolutamente necesaria para la concreción y puesta en funcionamiento de dicho principio. En este contexto, la opinión pública francesa está dividida entre aquéllos que consideran que el servicio público debe seguir siendo el paradigma de excelencia francesa y, en consecuencia, debe ser conservado en sus estrictos términos, y aquéllos que, por el contrario, consideran que el concepto mismo de servicio público adolece de una profunda crisis y se está convirtiendo en una lacra para el país porque no ha sabido adaptarse al mundo moderno y, sobre todo, a las nuevas exigencias que derivan de la Unión Europea y del concepto comunitario de "servicio de interés general".

Este debate se ha planteado asimismo ante la constatación del importante gasto público que supone el mantenimiento de los servicios públicos (aproximadamente un 13% del PIB), especialmente en un momento de crisis en el que el paro se ha incrementado notablemente. Es más, el Libro Blanco habla de la existencia en la función pública de una verdadera "crisis de productividad" que puede ocasionar un considerable deterioro de los servicios públicos. El análisis de las encuestas realizadas a los ciudadanos ha permitido concluir que las Administraciones prestan servicios de calidad, tal como se espera, pero infravalorando su potencial humano y a un coste excesivamente elevado. Ello explica que la reforma haya querido incidir especialmente en este aspecto e introducir los instrumentos necesarios para medir la productividad de los funcionarios y fomentarla. El primer paso, pues, hacia una nueva cultura basada en la gestión particularizada de los funcionarios.

La idea última que se esconde tras todas estas críticas no es otra que el replanteamiento mismo del papel y extensión del Estado. Se ha puesto en discusión, efectivamente, si el Estado y los servicios públicos deberían reducirse al mínimo para limitarse exclusivamente a las denominadas funciones de regalía, esto es, a aquéllas que tienen que ver directamente con las prerrogativas del poder público o, por el contrario, deberían abarcar otro tipo de prestaciones de servicios con tal que busquen la solidaridad y la cohesión social. El primer planteamiento supondría la reducción al mínimo del papel del Estado y de los servicios públicos, y la sumisión de la mayor

⁶ Aunque la idea de servicio público no ha constituido nunca una noción unívoca y pacífica, sino más bien un concepto muy debatido por la doctrina jurídica, DUGUIT lo convirtió en el nudo gordiano del Estado y del Derecho Público al definirlo como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad resulta indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante". DUGUIT, Leon, Manual del Derecho Constitucional, edición a cargo de José G. ACUÑA, pág. 73. Para que se pueda hablar de un servicio público propiamente dicho se requiere la implicación de una persona pública, ya sea el Estado, una entidad territorial o un establecimiento público. En segundo lugar, la existencia de una actividad de interés general, esto es, de una actividad que sobrepasa los objetivos personales de cada individuo y, por último, se requiere la sumisión a un determinado régimen jurídico, a un régimen especial de Derecho público que se aparta del Derecho común.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

parte de dichos servicios al régimen de libre competencia, lo que llevaría, asimismo, a un replanteamiento de la existencia misma del modelo actual de función pública y, en todo caso, a su reducción. El segundo planteamiento, por el contrario, supondría el mantenimiento de las funciones actuales del Estado, aunque también en este caso se ha entendido que habría que replantearse qué tipo de entidades deberían ser las encargadas de cumplir estas tareas, qué clase de empleados deberían realizarlas con el fin de garantizar los denominados servicios de interés general y bajo qué régimen jurídico.

Ciertamente se han producido cambios importantes durante los últimos años, tanto en la gestión de los servicios públicos como en el modo de gestionar el estatuto de los funcionarios para su adaptación a la nueva realidad. Ahora bien, ello no es suficiente porque, según ha detectado el Libro Blanco, existe un problema intrínseco a los servicios públicos y a la función pública, toda vez que existe una diferencia muy importante entre los principios y los valores en que se basan y la propia realidad, lo que supone una fuente de insatisfacción continua, tanto para los propios empleados públicos como para los usuarios de los servicios públicos. En todo caso, todo este debate ya está dando sus frutos. El Libro Blanco propuso varias estrategias para reforzar la nueva Función Pública que ha de resultar tras los procesos de reforma que se están llevando a cabo. Ha llevado a la puesta en funcionamiento de un procedimiento que busca revalorizar y reforzar los valores que han de inspirar la función pública, en claro paralelismo con los nuevos valores que han de sustentar los servicios públicos. Se ha puesto de manifiesto la necesidad de explorar nuevas vías para la delimitación del ámbito de aplicación del Derecho Público y el Derecho Privado y que incluyen, entre otras medidas, la extensión de la contratación laboral en el ámbito de la Administración e incluso el fomento de la externalización de los servicios públicos.

Este proceso de reforma de la función pública ha sido insertado, además, en el marco general de cambios que se están produciendo como consecuencia de la reforma presupuestaria y del denominado procedimiento de Revisión Gene-

ral de las Políticas Públicas⁷ (RGPP). Con este procedimiento se pretende una revisión en profundidad de la organización administrativa francesa y del contenido de la actuación pública con la intención última de procurar un mejor servicio público a los ciudadanos, de ofrecer a los empleados públicos una mejora de las condiciones de trabajo y de carrera y, al mismo tiempo, de disminuir el gasto público⁸.

Se parte del planteamiento de que la reforma del Estado no puede llevarse a cabo sin la reforma misma de la función pública. Si a ello le añadimos que según los estudios realizados existe un gran descontento entre los funcionarios por la falta de movilidad y que, asimismo, es previsible que en los próximos diez años se jubilen más de 1,5 millones de empleados, resulta perfectamente entendible que se haya considerado el momento adecuado para realizar cambios de gran calado en la gestión de los recursos humanos. En todo caso, tras las encuestas realizadas y los debates públicos que han tenido lugar sobre el tema, se ha tenido claro que el cambio requiere la introducción de nuevos elementos de flexibilización y modernización de los instrumentos de gestión de la función pública, siguiendo la línea que hace ya años han seguido otros países europeos. Como algún autor ha resaltado, ello sitúa a la función pública francesa en una difícil situación. Se enfrenta a dos tensiones diferentes: una que aboga por el mantenimiento del modelo clásico heredado y otra que apunta a su adaptación hacia el modelo más instrumental y moderno, de corte anglosajón, orientado hacia la eficacia y eficiencia y,

7 LE CLAINCHE, Michel y ROUBAN, Luc, "Réforme de l'État et de la gestion publique", *Revue Française d'Administration Publique*, n° 129, 2009, págs. 153 y ss. Para la puesta en funcionamiento de esta revisión general de políticas públicas, que han comenzado en el año 2008, a finales de dicho año se habían adoptado ya más de 374 decisiones, que deberían permitir a partir de 2009 una creación de 30.600 empleos y mejorar considerablemente la economía. Las cifras actualizadas al año 2007 de la función pública francesa, según el último informe presentado por el Ministro de la Función Pública, arroja los siguientes datos. Durante ese año, la función pública estaba formada por algo más de 6 millones de empleados públicos. Estas cifras representan alrededor del 21% del total de la población activa del país; el 72,7% en el sector privado; 3,5% en organismos públicos o privados pero con financiación pública y 2,7% en empresas públicas.

8 Estos trabajos de la Revisión General de Políticas Públicas giran alrededor de seis grandes ejes de modernización: mejora de los servicios públicos para los ciudadanos y para las empresas; modernización y simplificación de la organización del Estado y de sus procedimientos; adaptación de las funciones del Estado a la moderna sociedad del siglo XXI; valorización del trabajo y de las carreras de los empleados públicos; implicación y responsabilización en una nueva cultura de resultados y, por último, restablecimiento del equilibrio de cuentas públicas. Para profundizar sobre la puesta en funcionamiento de este procedimiento nos remitimos a <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

sobre todo, a la reducción de gastos presupuestarios⁹.

III. LA ESTRATEGIA PARA "REARMAR INTELECTUALMENTE" A LA FUNCIÓN PÚBLICA: REFORZAR SUS VALORES

Uno de los objetivos para hacer que tanto el servicio público como la función pública puedan seguir existiendo y manteniéndose como verdaderos elementos de orgullo del país vecino pasaba necesariamente por revisar y fortalecer los valores de la Función Pública. En el diagnóstico de la función pública que realizó el Libro Blanco se puso de manifiesto, no sólo que faltaban numerosos valores, sino que además había un gran desfase entre la proclamación teórica de algunos de estos valores y su aplicación real al funcionamiento ordinario de los servicios públicos y al modelo de función pública. El principio de igualdad, por ejemplo, que está en la base misma del modelo de función pública exige construir los sistemas de acceso a partir del criterio del mérito. Ahora bien, no se respeta ni aplica adecuadamente para el desarrollo de la carrera, la promoción profesional o para fijar las retribuciones de los empleados, pues hasta ahora no han existido instrumentos que permitieran hacer una gestión individualizada y fiable de las carreras y las retribuciones funcionariales conforme a sus propios méritos y capacidades¹⁰. Se ha producido una desvirtuación del principio de igualdad, puesto que se ha terminado aplicando prácticamente el mismo tratamiento a todos los

funcionarios pertenecientes al mismo cuerpo, con total independencia de su valía profesional. Sin embargo, no hay nada que resulte más contradictorio con el principio de igualdad que la aplicación de un tratamiento uniforme para situaciones que no son idénticas, el denominado café para todos. En este sentido, puede aseverarse que la introducción del nuevo sistema de evaluación profesional del funcionario se está considerando como el instrumento catalizador del paso hacia una nueva cultura en la gestión de los recursos humanos, toda vez que está siendo considerada como el instrumento esencial que va a permitir realizar una nueva gestión personalizada y profesionalizada de los funcionarios públicos. Más adelante volveremos sobre ello.

La necesidad de avanzar hacia esta nueva cultura de gestión de las diferencias entre los funcionarios no ha sido la única recomendación realizada en el Libro Blanco con ocasión del análisis del principio de igualdad. Dadas las importantes funciones que realizan los funcionarios públicos se suele exigir generalmente un nivel de cualificación superior al nivel medio que se requiere al resto de los empleados del sector privado que realizan funciones equiparables. En este caso, la experiencia demuestra que la función pública es cada vez menos accesible para un importante sector de la población, especialmente para aquellos que no tienen títulos universitarios o formación cualificada, por lo que tiende a ser cada vez menos representativa desde el punto de vista social y cultural. No se cumple, en consecuencia, el principio básico de igualdad que debe inspirar todo el modelo como imprescindible factor de cohesión social, de ahí la necesidad de replantearse el actual modelo de selección del personal.

Para poner remedio a esta situación se ha propuesto revalorizar expresamente los principios fundamentales de la función pública para reinventarlos y darles nuevos contenidos. Y éste es, a mi juicio, uno de los aspectos más significativos y que más llaman la atención del proceso de reforma de la función pública que se está produciendo en el país vecino. Se ha realizado un importante esfuerzo teórico por seguir fundando el nuevo modelo renovado de función pública en los principios clásicos que en su día justificaron la aparición misma del régimen funcional (igualdad, legalidad, continuidad y adaptabilidad), aunque, eso sí, se les otorga una nueva dimensión y un contenido completamente diferente y renovado. Si el principio

9 Ello aporta un panorama ciertamente interesante. El mantenimiento de la paz social en el seno de los servicios públicos implica a menudo la salvaguardia de las jerarquías sociales entre los cuerpos y categorías, frenando la puesta en funcionamiento de algunas instituciones nuevas, tal como sucede con la evaluación profesional. Aumentar las retribuciones de un empleado sobre la base de los resultados previamente obtenidos de su evaluación, supone asumir el riesgo de destruir la cohesión del cuerpo y del propio servicio en un universo donde los resultados no pueden ser más que parciales, colectivos y ampliamente sometidos a los dictámenes del político. ROUBAN, Luc, "Réformer l'État: politique de l'emploi public et modèle social", *Revue Administrative*, nº 354, 2006, pág. 639.

10 La individualización o particularización de la gestión de recursos humanos en un concepto amplio, que comprende la dirección de los empleados de manera personalizada, no únicamente como parte de una entidad colectiva o según su categoría, y un trato diferenciado del personal de acuerdo fundamentalmente con los resultados de la realización de su trabajo y las necesidades cambiantes de la organización en la que presta sus servicios. Como pone de manifiesto el Informe de la OCDE titulado *La modernización del Estado. El camino a seguir*, publicado por el INAP, Madrid, 2006, pág. 202, la personalización de las acciones de recursos humanos constituye la parte central de las reformas que se han llevado a cabo en los últimos veinte años en los países de la OCDE con la intención de mejorar la capacidad de respuesta del servicio público. La tendencia hacia la individualización se ha manifestado principalmente en el proceso de selección, en la gestión de las carreras, en la finalización del empleo y en la retribución de la productividad.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

de igualdad se había traducido hasta ahora en un tratamiento casi uniforme del régimen funcionarial, ahora posibilita todo lo contrario, una gestión individualizada y particularizada de los aspectos más importantes de su régimen jurídico. Por eso, se ha entendido que resultaba completamente imprescindible dar un impulso y una nueva fuerza a los principios clásicos, más allá de su interpretación meramente jurídica.

Al mismo tiempo, y junto a estos principios tradicionales, el Libro Blanco recomendó la incorporación de otros valores más modernos y de nueva creación. El nuevo cuerpo de valores que debe inspirar y conducir toda la reforma de la función pública se ha intentado sistematizar en tres categorías. En primer lugar, los valores republicanos, tales como la libertad, la igualdad, el laicismo, la imparcialidad, la neutralidad y la fraternidad, que comprendería también la equidad y el principio de no discriminación. En segundo lugar, los nuevos valores profesionales. Además del principio de legalidad, que constituye la razón de ser de la propia Administración y que implica lealtad del funcionario a las autoridades democráticamente elegidas, se incorporarían los valores de responsabilidad y eficacia, así como los principios prácticos que permiten llevarlos a cabo, tales como el desarrollo profesional, la evaluación, la calidad, transparencia, autonomía; la adaptabilidad, que tiene como corolario la innovación y la anticipación; la continuidad, como principio tradicional; la probidad y la ejemplaridad. Por último, los valores humanos, donde se encuadrarían el compromiso, el respeto y el sentido de la solidaridad de los funcionarios públicos.

Se han fijado varias líneas estratégicas de actuación. Se ha recomendado que los nuevos valores de la función pública sean consagrados bajo la forma de una "carta de valores del servicio público y de la función pública". Aunque ello se complete con las normas que sean necesarias para fijar los derechos y obligaciones de los empleados públicos, es preferible la adopción de una carta que su fijación en un texto normativo. Con ello se persigue evitar la rigidez del catálogo de reglas y valores que, por su propia naturaleza, tienen vocación de evolucionar. Asimismo, se ha entendido que este instrumento es más idóneo para que los empleados puedan aprehender e interiorizar los valores. Se acompañan estas orientaciones con un plan de acción que tiende a asegurar que dichos valores se van a aplicar efectivamente en la vida ordinaria. Entre las

medidas a adoptar dentro de este plan estratégico, se proponen, por ejemplo, la atribución explícita a los ministros y a los altos cargos de la Administración del objetivo de promover la aplicación efectiva de la carta; la asignación a un empleado experimentado dentro de cada Ministerio de un papel de "consejero" en materia de valores; la inclusión de la enseñanza de los valores en la formación de los funcionarios; la toma en consideración del cumplimiento de todos estos valores como un criterio de evaluación del empleado; la implicación de los usuarios en su evaluación mediante la creación de un comité compuesto por funcionarios y usuarios, así como la creación de una Comisión Nacional de Valores del servicio público y de la función pública que emane de los consejos superiores de las tres funciones públicas y que se encargaría de la puesta en funcionamiento de una red de consejeros en cada Administración, de aconsejar a los poderes públicos en todo lo relativo a los valores (sus formas de difusión o su integración en la evaluación de los empleados, etc) y de actualizar la carta de valores.

IV. LA CLARIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES Y OBJETIVOS DEL SERVICIO PÚBLICO Y, CON ELLO, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. A VUELTAS CON EL TRAZO DE LA LÍNEA DIVISORIA ENTRE EL DERECHO PÚBLICO Y EL DERECHO PRIVADO

El informe ha identificado como dos nuevos valores emergentes el de la eficacia y el de la transparencia para hacer visible la acción pública. Para ello se ha considerado que la segunda estrategia a adoptar pasaba necesariamente por clarificar las funciones del servicio público, y en consecuencia, las funciones y tareas de la función pública. Las funciones del servicio público están mal definidas, por lo que se hace imprescindible proceder a delimitar sus funciones y, con ellas, las de los funcionarios encargados de llevarlas a cabo. Los primeros pasos se han dado ya en el ámbito estatal con la elaboración en el año 2006 del Repertorio Interministerial de los empleos del Estado (Répertoire Interministériel des Métiers de l'État) conocido como el RIME. Dentro de esta política de visualización de las funciones del Estado, se han descrito por vez primera la relación de todos los oficios de la Administración estatal a partir de las grandes funciones del Estado. Más adelante volveremos sobre ello.

Son varias las actuaciones que además recomendó

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

el Libro Blanco para el cumplimiento de esta estrategia. Por una parte, se persigue la apertura progresiva a la competencia de las empresas públicas y la clarificación del papel que el Estado juega actualmente, tanto como propietario de operadores públicos, como de regulador y encargado de supervisar las reglas aplicables a todos los operadores públicos y privados. Según el informe, el Estado debería reforzar sus funciones de regulación, toda vez que el Estado actual, además de ser hoy en día un prestador de servicios públicos, está encargado de "la influencia, de la inteligencia y de la elaboración de las reglas del juego". El Estado y sus funcionarios se deben especializar progresivamente en las nuevas funciones de regulación entendidas en sentido amplio, toda vez que es el único que tiene la responsabilidad esencial de llevar a cabo el proyecto colectivo que la nación ha elegido democráticamente con su voto. Esta responsabilidad comporta varias funciones esenciales: la definición prospectiva de estrategias, la concepción y evaluación de las políticas públicas, la producción de normas jurídicas y el control de su aplicación, la conducción, gobierno y dirección ("pilotaje") de los servicios y organismos que requieren autoridad o la tutela del Estado.

Todo ello, claro está, requiere de una nueva función pública renovada de forma progresiva durante los próximos años para que pueda reunir las competencias necesarias para este paso del Estado-prestador de servicios al Estado-regulador. Ello no significa que el Estado no deba, al igual que ha hecho siempre, disponer de los medios de control de la buena ejecución de los servicios públicos que tiene encomendados. Se trata de una función esencial de su función reguladora que requiere, asimismo, de las correspondientes capacidades de los funcionarios encargados de desarrollarlas. Una vez descubiertas estas nuevas funciones, el reto es conseguir que los procesos selectivos sean capaces también de detectarlas y que ello tenga también su relevancia a la hora de establecer las correspondientes políticas de formación del personal.

Pues bien, al hilo de este debate y descendiendo al plano estrictamente funcional, se ha planteado también la necesidad de establecer con una mayor concreción las fronteras entre lo público y lo privado, así como la posibilidad de que puedan producirse flujos y trasvases de personal desde el sector público al privado o viceversa. En previsión de que puedan acaecer estos procesos de reorganización y de re-

estructuración administrativa, la Ley nº 2009-972 ha creado determinados dispositivos para el tratamiento personalizado de los funcionarios estatales que puedan verse afectados por procesos de reorganización de sus servicios¹¹ intentando crear un marco de seguridad jurídica para los empleados afectados por transferencias de actividades entre entidades públicas, así como entre entidades públicas y organismos privados, garantizándoles en todo caso la continuidad en sus empleos¹².

En fin, una nueva lectura del principio de continuidad y de adaptabilidad del servicio público y de la función pública justificaría en estos casos la exploración de nuevas vías para la externalización de funciones administrativas y, como veremos, la extensión de la contratación laboral en el ámbito de la Administración.

1. EL DEBATE SOBRE EL RECURSO A LA EXTERNALIZACIÓN DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Dentro de esta tendencia hacia la depuración de los lindes entre el ámbito de lo público y de lo privado, y como una consecuencia más de los nuevos valores emergentes de eficacia, eficiencia y transparencia, no se descarta el recurso a la externalización de determinadas tareas públicas. En este marco, el Libro Blanco ha propuesto la potenciación del recurso a la externalización aunque, eso sí, controlando de forma estricta su ejecución. Se hace necesario clarificar además el papel de las entidades públicas que podrían recurrir a diferentes modos de externalización con la finalidad de

11 El artículo 7 de dicha ley crea una situación administrativa denominada "situación de reorientación profesional" que vendría a ser parecida a la situación de expectativa de destino conocida en nuestro ordenamiento. Está prevista para casos de supresión de empleos a consecuencia de una reestructuración organizativa de la Administración. Tras la consulta con el funcionario afectado, se establece un proyecto personalizado de evolución profesional que tiene por objeto permitir la adscripción del empleado a un nuevo empleo correspondiente a su grado, ya sea en otro servicio de su misma Administración o en otra Administración distinta. El proyecto puede también tener como objetivo el acceso a un empleo en el sector privado o la creación de una empresa.

12 En este intento de clarificación de los ámbitos del Derecho público y del Derecho Laboral en la Administración, se ha previsto que si la actividad de una entidad de derecho público que emplea a agentes no titulares de derecho público es asumida por otra persona pública en el marco de un servicio público administrativo, se propondrá a estos agentes un contrato de derecho público de duración determinada o indeterminada según la naturaleza del contrato de la que fueran previamente titulares. Por el contrario, si la entidad de derecho público que emplea a agentes no titulares se convierte en una entidad de derecho privado o pasa a ser un servicio público industrial o comercial, se propondrá la conversión de dichos contratos en contratos laborales.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

concentrar sus medios humanos y materiales en el “corazón de sus funciones”. Tras la exitosa experiencia externalizadora llevada a cabo en el Ministerio de Defensa¹³, se ha recomendado realizar una rigurosa definición del posible campo de actuación de las externalizaciones y controlar el respeto escrupuloso de sus obligaciones por parte de los contratantes o prestatarios de los servicios externalizados.

Aunque se parte de la base de que existen varios modos de externalizar funciones, existe un límite claro, toda vez que no se pueden externalizar las funciones directamente relacionadas con las funciones de regalía del Estado (las que implican ejercicio de autoridad, prerrogativas de poder público o una misión relevante de un servicio público fundamental). Para este tipo de funciones sólo cabría la externalización en las actividades secundarias, de “segundo rango”, de naturaleza material o logística. Significativas, a mi entender, resultan las orientaciones que el Libro Blanco realiza para la adopción de decisiones respecto de la externalización. Para decidir la conveniencia o no de externalizar es preciso que la Administración tenga en cuenta tres criterios de forma cumulativa. El primero de ellos hace referencia a la necesidad de que el mercado pueda prestar ese servicio o esas tareas con una calidad sensiblemente superior a la que se conseguiría en la Administración. Obviamente esto está condicionado a que el sector privado sea capaz de ofrecer una oferta interesante, lo que no ocurre siempre. No es descartable, en este sentido, que el adecuado desarrollo de la externalización pase previamente por una determinada política de fomento de ciertas actividades para la creación de una verdadera oferta privada en los servicios concernidos. Al mismo tiempo, el principio de eficiencia exigiría que la Administración se deshiciera de recursos propios (humanos y financieros) para concentrarse realmente en lo que debe ser el “corazón de sus funciones”. Por último, se requiere reducir costes, esto es, que la externalización de las funciones resulte más económica para la

13 El informe pone de manifiesto los resultados eminentemente positivos de la experiencia externalizadora llevada a cabo en el Ministerio de Defensa durante los últimos cinco años. Se han confiado a prestatarios externos la gestión del parque de vehículos, el economato de los ejércitos, las viviendas, el mantenimiento de los aviones y finalmente los entrenamientos de vuelos de la Escuela de Pilotos de Cognac, la venta de buques, aviones de transporte y de abastecimiento. La calidad del servicio ha mejorado notablemente por dos razones. En primer lugar, porque la Administración es más exigente en sus relaciones con los terceros que con ella misma y sus propios funcionarios. En segundo lugar, por la propia especialización y el buen saber hacer de los sujetos externos contratados.

Administración que si fuera ella misma la que prestara dichas funciones.

En todo caso, la externalización implica un triple “saber-hacer” de la Administración. Requiere, en primer lugar, la identificación de aquellas funciones que pueden ser o no externalizadas. En segundo lugar, la formalización de un contrato de externalización, en sus diversas modalidades y, por último, el control estricto respecto del cumplimiento de las cláusulas del contrato. Sólo bajo estas premisas puede ser aceptable la externalización de determinadas funciones o tareas públicas.

Pues bien, en este contexto resulta destacable la previsión establecida en el artículo 43 de la Ley nº 2009-972, de 3 de agosto de 2009, relativa a la movilidad y desarrollo profesional en la función pública. En dicha norma se regula la situación de los empleados afectados por un proceso de externalización. En concreto, cuando una actividad del ministerio de la defensa sea confiada por contrato a un organismo de derecho privado, los funcionarios, los contratados laborales del Estado, los agentes no titulares de derecho público o los militares que ejercen esta actividad pueden ser puestos a disposición de dicho organismo o de alguna de sus filiales en ejecución del correspondiente contrato. En este caso, los gastos correspondientes al personal puesto a disposición del organismo prestatario son pagados por el Estado y reembolsados por el organismo prestatario según el importe fijado por el contrato precitado. Además de reconocerles plenamente los derechos previstos en el Código del Trabajo, se les reconoce de forma expresa el derecho a ser electores y elegibles en el Consejo de Administración o en el Consejo de Supervisión. En todo caso, las condiciones de aplicación de este precepto y las modalidades concretas de esta puesta a disposición durante el período de ejecución del contrato serán precisadas por un Decreto del Consejo de Estado.

2. LA CONCRECIÓN Y REDUCCIÓN DEL PAPEL DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Significativo resulta también el debate que se ha planteado a la hora de diferenciar el régimen estatutario funcional del régimen aplicable al contrato administrativo (agents contractuels). Los denominados agentes contractuels ocupa

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

más del 20% del total de los empleos públicos¹⁴. En algunos Ministerios, como el de Defensa, representan alrededor de la mitad del personal. Sin embargo, su régimen jurídico resulta poco satisfactorio, toda vez que no se benefician ni de las ventajas del personal estatutario ni de las ventajas de los contratados laborales. La evolución de sus retribuciones no está garantizada y la evaluación de su desempeño para este colectivo no resulta obligatoria. Tampoco resultan claros los criterios que permiten a la Administración recurrir a estas modalidades contractuales, aunque sí parece claro que el principio de adaptabilidad y de continuidad de los servicios públicos deben seguir permitiendo que la Administración recurra a esta figura siempre, claro está, con carácter complementario al estatuto.

Ello explica que el informe propusiera la necesidad de profesionalizar el recurso a los contratados administrativos y, sobre todo, de clarificar los criterios que permiten su utilización en la Administración para seguir manteniendo esta función pública "dual". No es posible encontrar un único criterio para trazar la línea divisoria de los puestos que se reservan al personal estatutario funcional o al personal contratado administrativo. Limitar el régimen estatutario únicamente a los puestos que implican el ejercicio de poder público podría suponer trastocar más de 4,6 millones de puestos funcionariales para pasarlos a contratados administrativos. Por el contrario, limitarlos exclusivamente a los servicios públicos fundamentales limitaría demasiado su utilización, siendo muchos los servicios públicos que necesitan de esta figura, tal como ocurre, por ejemplo, con el servicio público sanitario o con el educativo. Sin embargo, el mantenimiento de una función pública dual dificulta considerablemente la gestión de los recursos humanos, a la vez que frena casi por completo la movilidad del personal. Ante esta situación, se ha propuesto la armonización del estatuto y del contrato administrativo a través de las siguientes medidas.

En primer lugar, resulta necesario delimitar el ámbito de actuación del contrato administrativo en las Administra-

ciones Públicas. El Libro Blanco recomendó su uso en los siguientes cinco supuestos: a) para responder a las necesidades temporales u ocasionales de la Administración, como por ejemplo para la sustitución de funcionarios; b) para organizar carreras cortas, como es el caso de los militares; c) para hacer frente a tareas o funciones no disponibles entre los funcionarios; d) para favorecer la movilidad entre el sector público y el sector privado, permitiendo así un enriquecimiento de la Administración a través de este tipo de contratación y e) para facilitar el acceso a la función pública, especialmente de las personas apartadas del sistema escolar, en fase de aprendizaje, para discapacitados, empleados pertenecientes a cualquier Estado miembro de la Unión Europea, para directivos, etc.

El intento de clarificación de esta modalidad contractual se ha visto finalmente recogido en el artículo 20 de la Ley nº 2009-972, de 3 de agosto de 2009, relativa a la movilidad y al desarrollo profesional en la función pública, aunque no se le ha dado al contrato administrativo la amplitud inicialmente propuesta. Dicho precepto habilita a la Administración para la contratación de agentes no titulares para asegurar la sustitución momentánea de funcionarios autorizados para ejercer sus funciones a tiempo parcial o que no estén disponibles como consecuencia del disfrute de un permiso por enfermedad, por maternidad o por paternidad, para el cumplimiento de un servicio civil o nacional o como consecuencia de su participación en actividades mencionadas en el art. 53 de la Ley. También se puede recurrir a la contratación administrativa de empleados para hacer frente temporalmente y por una duración máxima de un año a un puesto vacante que no puede ser inmediatamente provisto en las condiciones legalmente previstas. Como puede apreciarse, existen algunos supuestos que coinciden y que permiten a la Administración optar entre el contrato administrativo o el contrato laboral. Cuando se trata de las distintas formas de personificación pública admitidas en el Derecho francés, todos estos supuestos de sustitución temporal se reconducen automáticamente a los asalariados sometidos al Derecho Laboral (art. 21 de la Ley de 2009).

En segundo lugar, el Libro Blanco recomendó la imperiosa necesidad, no sólo de clarificar el régimen jurídico de los contratados en las entidades públicas, sino también de modernizarlo. Para ello, y a medio y largo plazo, se propuso ir sustituyendo los contratos administrativos por contra-

¹⁴ Para profundizar sobre los importantes problemas que plantea esta categoría de empleados públicos nos remitimos a CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*, Marcial Pons, Madrid, 2001 y a FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, "Modelos europeos de función pública", en el *Estatuto de la Función Pública a debate*, editorial Colex, 2003.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

tos laborales. Los empleos correspondientes a funciones de soberanía o que comportan prerrogativas de poder público serían ocupados como regla general por funcionarios y, a carácter complementario, por contratados administrativos. Todos los demás empleos de las entidades públicas deberían ser ocupados, como regla general, también por los funcionarios públicos, y de forma complementaria por contratados laborales (aunque no se descarta que de forma transitoria pudieran seguir siendo ocupados por contratados administrativos). Se recomendó, asimismo, el establecimiento de reglas de gestión comunes para los dos regímenes jurídicos y, más concretamente, el sometimiento de los contratados laborales a los derechos y obligaciones que actualmente sólo están previstos para los funcionarios públicos. Y esta es la solución que parece haberse adoptado a través de las múltiples reformas introducidas por el art. 21 de la Ley nº 2009-972, de 3 de agosto de 2009. En este caso, efectivamente, se ha optado finalmente por la unificación de regímenes jurídicos o, si se prefiere, por su “publicación o administrativización”, al haberse contemplado incluso que los asalariados puestos a disposición de una entidad derecho público por una empresa de trabajo temporal, quedarán sometidos a las reglas de organización y de funcionamiento del servicio donde sirven y a las obligaciones que se imponen a todo funcionario. Gozan de la protección prevista por el artículo 11 de la ley nº 83-634, del 13 de julio de 1983 sobre derechos y obligaciones de los funcionarios, y no se les pueden atribuir funciones susceptibles de exponerles a las sanciones previstas a los artículos 432-12 y 432-13 del Código Penal.

En definitiva, puede decirse que en la regulación llevada a cabo por el legislador de 2009 subyace la intención de limitar la contratación administrativa para reconducirla sólo a aquellos supuestos que resulten realmente necesarios. Muy posiblemente ello responda a la intención de evitar que, tal como ha sucedido en ocasiones anteriores, aparezcan nuevas bolsas de empleos precarios en la Administración cuando realmente se trata de atender a necesidades que son muy concretas y puntuales.

3. LA EXTENSIÓN DE LA CONTRATACIÓN LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN

Otra de las actuaciones propuestas para la clarificación de los límites entre el Derecho público y el Derecho pri-

vado ha sido la necesidad de definir y determinar con mayor precisión el papel que debe desempeñar el contrato laboral en el ámbito de la función pública. Una respuesta radical, según el informe, podría consistir en unificar los regímenes jurídicos de los funcionarios y de los trabajadores privados. Sin embargo, no parece viable suprimir el recurso a los trabajadores en las Administraciones, toda vez que se trata de una necesidad real y estructural de las entidades públicas, que emplean a día de hoy a más de un millón de contratados laborales frente a los 5,3 millones de empleados públicos (funcionarios y contratados administrativos). A partir de ahí se recomendó la definición de los términos para una “coexistencia exitosa” entre el régimen estatutario, que seguiría siendo la modalidad principal de empleo público, y el contrato de trabajo, que sería una modalidad complementaria. Ahora bien, tanto uno como otro tendrían que ser profundamente modernizados en relación con la situación actual y tendrían que quedar muy claras las reglas para la utilización de una y otra modalidad.

Este intento de redefinición de la contratación laboral en la Administración se ha llevado a cabo a través del nuevo régimen previsto en el artículo 21 de la Ley nº 2009-972, de 3 de agosto de 2009, relativa a la movilidad y al desarrollo profesional en la Función Pública. En virtud de esta disposición, la Administración del Estado puede recurrir a contratos laborales temporales a través de empresas de trabajo temporal. En estos casos, aunque resulta aplicable la normativa laboral, esto es, el Código del Trabajo, se han establecido determinadas especialidades que no hacen sino administrativizar o publicar su régimen jurídico en virtud precisamente de la naturaleza pública del empleador tal como, por otra parte, sucede también en el modelo de empleo público español. Este artículo autoriza el recurso al “*intérim*” para las Administraciones y establecimientos públicos del Estado, para las colectividades territoriales y sus entidades públicas, así como para los establecimientos públicos hospitalarios¹⁵. Para la función pública territorial, no obstante, esta posibilidad está subordinada a la imposibilidad de los centros de gestión de proceder a los

15 Véase al respecto la Circular del Ministerio de Presupuesto, de Cuentas Públicas, de la Función Pública y de la Reforma del Estado de 19 de noviembre de 2009. En ella hay una remisión específica a una nueva Circular, que será la que precise el contenido de esta modalidad contractual que vincula a la Administración con una empresa de trabajo temporal, así como sus respectivas competencias en cuanto a la gestión del trabajador.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

mecanismos de sustitución de empleados que prevé la Ley¹⁶. Se trata, en todo caso, de una herramienta con la que se pretende hacer posible el principio de continuidad y adaptabilidad del servicio público.

El recurso a la contratación laboral viene determinado de manera exhaustiva y tasada por la Ley. Sólo se puede recurrir a este tipo de contratación para la realización de tareas no permanentes (denominadas «misiones», de ahí que esta modalidad contractual se conozca como «contratos de misión» o también como «misiones de interim») y cuando concurra alguno de los siguientes supuestos tasados: a) sustitución momentánea de un funcionario que disfrute de licencia por enfermedad, de un permiso por maternidad, de un permiso parental, de un cambio provisional a tiempo parcial o que participe en actividades relacionadas con reservas operativas, sanitarias, civiles o que cumpla un servicio civil, nacional o militar; b) vacante temporal de un puesto que no puede ser provisto conforme a los procedimientos estatutarios previstos; c) incremento temporal de la actividad y d) necesidades ocasionales o estacionarias.

Ante la concurrencia de cualquiera de estos supuestos tasados, y tal como aclara la Circular de 19 de noviembre de 2009, corresponde a la Administración, a la vista de la naturaleza concreta de la necesidad, identificar el procedimiento más oportuno para su cobertura. Deberá optar entre la contratación administrativa (agent contractuel) o el recurso a una empresa de trabajo temporal, aunque teniendo en cuenta que este contrato (intérim) tiene su propio régimen jurídico. En este último supuesto, efectivamente, aunque a la Administración se le van a aplicar las normas como si de un empresario privado

¹⁶ Existen Centros de Gestión en los distintos niveles departamental, regional y nacional, que tienen la consideración de establecimientos públicos de carácter administrativo. Aunque responden a reglas muy complejas, tal como señala MODERNE, Franck, op. Cit., pág. 384, se encargan de la organización de los concursos, gestión de las carreras, de las bolsas de trabajo, de la gestión preventiva de empleos y competencias, etc. Su creación ha tenido importantes consecuencias, sobre todo para la función pública territorial, a partir de la Ley de 26 de enero de 1984 sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública territorial, toda vez que este sistema priva a los responsables locales de la libertad de elección del personal de la que gozaban previamente y en la medida en que el número de plazas convocadas a concurso suele ser equivalente al de empleos vacantes. Recientemente han sido también objeto de reformas. Nos referimos a la Ley n° 2007-209, de 19 de febrero, relativa a la función pública territorial. Para profundizar sobre las mismas nos remitimos a CHANLAIR, Marie-Pierre y LABORIE, Cindy, "Pour la création d'un établissement national de coordination de centres de gestion de la fonction publique territoriale", en L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA) de 8 de diciembre de 2008.

se tratara, se han establecido algunas especialidades. Aunque a los aspectos más importantes de su régimen jurídico se aplica el Código del Trabajo, quedan no obstante sometidos a las normas de organización y funcionamiento del servicio y se someten a las mismas obligaciones que se exigen a los funcionarios. Un aspecto fundamental de su régimen jurídico, a diferencia de lo que ocurre en nuestro país, es la atribución a la jurisdicción administrativa de cualquier litigio que se puede derivar de la utilización de este contrato laboral.

En los casos de sustitución, de incremento temporal de la actividad y de necesidades ocasionales o estacionarias, la duración total del contrato de misión no podrá ser superior a 18 meses. En cambio, en los casos de vacantes temporales, la duración no podrá exceder de 12 meses. Si al término del contrato el trabajador sigue trabajando para la Administración sin la cobertura de un nuevo contrato, se considera que el trabajador se encuentra vinculado a aquélla mediante un contrato laboral de duración determinada de tres años.

V. LA PRINCIPAL MEDIDA ADOPTADA PARA LA RENOVACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: LA EVALUACIÓN DEL EMPLEADO

Otra de las importantes modificaciones introducidas en los últimos años para el logro de una gestión más moderna, flexible y personalizada de la función pública ha sido la evaluación profesional del funcionario. Puede decirse que en el modelo francés siempre ha existido cierto grado de evaluación del funcionario público, como buena muestra de ello ha supuesto el tradicional sistema de notación (notation) previsto en el Decreto de 14 de febrero de 1959. Lo peculiar es que dicho sistema ha sido objeto de paulatinas reformas que han concluido finalmente con su definitiva sustitución por un nuevo instrumento de "evaluación profesional", que ha pasado a constituirse en el elemento central para la carrera de los funcionarios públicos¹⁷. De este modo, una parte variable de sus retribuciones, la progresión en el grado, categoría o incluso su propia posición en el escalafón o "relación de ascensos" (tableau d'avancement) estará vinculada esencialmente al resultado de dicha evaluación. Aunque el Libro Blanco llegó a proponer la posibilidad de que se pudiera extinguir la relación

¹⁷ No obstante, el art. 35 de la Ley n° 2009-972, de 3 de agosto de 2009, sobre movilidad y desarrollo profesional de los funcionarios públicos ha previsto la posibilidad de que los estatutos particulares de los cuerpos funcionariales pueden prever la conservación de un sistema de notación.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

funcionarial para los empleados cuya evaluación profesional resultara reiteradamente negativa, la medida no ha sido recogida por el momento en el texto de la Ley. La introducción de este instrumento en el año 2002 (a través del Decreto de 29 de abril de 2002), aunque se ha producido de forma escalonada, ha permitido dar el primer paso para un cambio de cultura en la Administración que pretende terminar con el tratamiento uniforme a todos los empleados públicos y que parece caminar decididamente hacia una gestión personalizada de sus recursos humanos.

La puesta en funcionamiento de la entrevista como método de evaluación del funcionario en el año 2002 ha sido objeto de un especial seguimiento. Se han analizado los problemas y disfunciones que ha planteado su aplicación a la Administración estatal y se han tenido especialmente en cuenta los informes realizados al respecto en la OCDE. Todo ello ha tenido como consecuencia la introducción de importantes modificaciones a través del Decreto nº 2007-1365, de 17 de septiembre de 2007, relativo a la aplicación del artículo 55 bis de la Ley nº 84-16, de 11 de enero de 1984, sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado. Finalmente, se ha previsto su generalización para las tres funciones públicas, la estatal, la territorial y la sanitaria a partir del año 2012.

1. EL ANTIGUO SISTEMA DE NOTACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS Y SUS REPERCUSIONES EN LA CARRERA FUNCIONARIAL

Hasta ahora las carreras de los funcionarios estaban organizadas según dos principios que se combinaban en proporciones variables: la antigüedad y el mérito. El cuerpo, articulado en grados y dentro de cada grado en escalones, sigue siendo el elemento fundamental para la carrera administrativa, aunque se han introducido importantísimas modificaciones en los últimos años¹⁸. Dentro de cada cuerpo existen varios grados jerárquicos que habilitan para la ocupación de deter-

minados puestos de trabajo. Es decir, según este modelo, los funcionarios aparecen jerarquizados dentro del cuerpo según su grado o categoría personal, de forma que es la titularidad en un determinado grado el título que confiere al funcionario uno de los empleos o puestos de trabajo que están reservados al cuerpo. Este es el denominado ascenso de grado. Cuando el funcionario ingresa en el cuerpo lo hace en los grados inferiores y su carrera consiste en la progresión o ascenso en dichos grados. De esta forma adquiere automáticamente la mayor retribución ligada al nuevo grado y un nuevo puesto de trabajo de mayor responsabilidad dentro de su cuerpo. Normalmente este ascenso se realiza por elección (*l'avancement au Choix*) y tras la inscripción del funcionario en una relación de ascensos o escalafón, sometido al informe previo de un órgano paritario formado por representantes de la Administración y del personal-, o mediante concurso u oposición. Suele exigirse una antigüedad determinada en el grado inferior¹⁹.

Además de este ascenso de grado existe el denominado ascenso de escalón, que permitiría una especie de carrera horizontal, toda vez que no supone cambio de puesto de trabajo ni ascenso de grado. La denominada progresión de escalón (*l'avancement à l'ancienneté*) supone el ascenso de escalón dentro de cada uno de los grados en que se articula el cuerpo y está basada exclusivamente en la antigüedad. Se progresa, pues, sin cambiar de grado ni de puesto de trabajo, lo que se traduce fundamentalmente en una mayor retribución. En nuestro modelo funcionarial este sistema de carrera vendría a ser en sus efectos prácticos un concepto equiparable al trienio.

La principal modalidad de carrera es la denominada progresión por elección (*l'avancement au Choix*) que, como acabamos de ver, permite pasar de un grado a otro dentro del cuerpo de funcionarios. Su aplicación se basa fundamentalmente en la apreciación personal que realiza el superior jerárquico sobre el funcionario, lo que ha planteado siempre importantes problemas, sobre todo a la hora de determinar cómo se realiza dicha elección entre aquellos funcionarios que tengan mérito para ello. Hasta las últimas reformas que estamos comentando en este punto, las propuestas de avance se basaban fundamentalmente en la denominada "nota-

18 La función pública en Francia pertenece a los denominados "sistemas de carrera" en los que, por contraposición a los denominados "sistemas de empleo", el funcionario no es reclutado para un puesto concreto, en función de las características de ese empleo y de su supuesta capacidad para el mismo, sino para desarrollar su actividad profesional (hacer carrera) por tiempo indefinido, al servicio del poder público y al margen de los diferentes destinos que haya de desempeñar. MODERNE, Franck, "Observaciones en torno al principio de carrera en la función pública francesa", Documentación Administrativa, nº 210-211, 1987, págs. 373 y 379.

19 Estamos siguiendo a PARADA VÁZQUEZ, Ramón, Curso de Derecho Administrativo II. Organización y empleo público, Marcial Pons, 2002, págs. 401 y 402.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

tion” de los funcionarios públicos, cuya última regulación hay que encontrarla en el Decreto de 14 de febrero de 1959. Este sistema de notación tenía como principal finalidad la de reflejar la opinión del superior jerárquico sobre la valía profesional de los funcionarios para que, en virtud de los méritos de cada uno, proceder después a asignar determinadas ventajas en su carrera profesional, fundamentalmente en el ascenso de grado o categoría. Ahora bien, han sido muchos y nada desdeñables los problemas que ha planteado la aplicación de este sistema para la gestión de las carreras.

Efectivamente, las propuestas de progresión eran supervisadas en cada Ministerio por las Comisiones Administrativas Paritarias (CAP), conformadas por los representantes de la Administración y representantes de los funcionarios. Quiere ello decir que la organización del escalafón (tableau d'avancement) era objeto de una previa negociación que debía tomar en consideración los intereses del servicio en cada caso concreto, la antigüedad de los candidatos, sus méritos y las posibilidades de progreso según el número de puestos disponibles. Sin embargo, aunque ni la antigüedad ni los méritos constituían criterios absolutos ni definitivos para la promoción de los candidatos, pues se valoraban también las necesidades del servicio, en la práctica se había venido dando un papel decisivo al criterio de la antigüedad. La valoración del superior jerárquico ha supuesto otro problema importante en este diseño de la carrera. La valoración se traducía en una notación o puntuación anual, que en algunos casos venía también acompañada por la celebración informal de una previa entrevista con el funcionario. Su objetivo no era otro que el de poder comparar entre sí a los empleados según sus méritos.

La experiencia durante todos estos años, no obstante, ha puesto de manifiesto las graves disfunciones que presentaba este sistema de notación. En primer lugar, porque debido a una falta de cultura en la Administración sobre la realización de evaluaciones personalizadas, frecuentemente los altos cargos de la Administración y los superiores jerárquicos han tratado de evitar a toda costa una gestión personalizada de los recursos humanos, recurriendo para ello a procedimientos de evaluación individual más sofisticados, basados en entrevistas regulares no positivizadas e incluso se ha buscado en ocasiones su cobertura en una previa negociación informal con los

sindicatos que tenía como objeto precisar las funciones, los medios y los criterios de apreciación de los resultados. Como puede apreciarse, estrategias varias para camuflar y diluir el compromiso de la valoración personalizada de los empleados. En segundo lugar, este intento de eludir responsabilidades por parte de la jerarquía ha provocado una inflación de buenas puntuaciones²⁰ y, en última instancia, ha terminado por convertir la notación en un procedimiento excesivamente rígido y formalista, toda vez que para no provocar conflictos con los funcionarios se han venido aplicando unos márgenes de calificación muy limitados, donde las diferencias entre los funcionarios han acabado midiéndose prácticamente en décimas²¹.

En la práctica, por último, se producía una disociación entre el mensaje de reconocimiento profesional que para el empleado iba implícito en este sistema y su necesaria traducción en instrumento útil para la adopción de otros actos de gestión de los recursos humanos, más allá del mecanismo casi automático de carrera²². Como señaló CIMOCHOSWSKI, la evaluación de los funcionarios es un ejercicio muy delicado que demanda una definición rigurosa y razonable de los criterios de evaluación y, en todo caso, de un cierto saber hacer, pues potencialmente puede convertirse en un elemento desestabilizador, tanto para los funcionarios como para la jerarquía misma, si no implica a toda la cadena jerárquica, empezando

20 En la propia página Web de la Dirección General de la Función Pública se pone de manifiesto la necesidad de renovar por completo el sistema de notación para evitar el escollo que ha supuesto la inflación de las buenas notas (l'écueil de l'inflation des très bonnes notes).

21 Como da cuenta PARADA VÁZQUEZ, op. cit., Derecho del Empleo Público, pág. 74, traduciendo a Albert CIM, normas informales han impuesto en la práctica que los funcionarios alcancen, al menos de oficio, una puntuación de 18,75 o de un 19,5 sobre una puntuación máxima de 20 puntos para no ser penalizados. La calificación, además, viene acompañada por unas nota-baremos basadas fundamentalmente en la antigüedad. A la cifra resultante de la puntuación se adjunta una apreciación escrita, que con demasiada frecuencia se redacta conscientemente de una manera elíptica y codificada para permitir definir a las categorías de empleados sin tener que tomar posición en cuanto a la valía o calidad profesional de cada funcionario.

22 Estamos siguiendo el Informe publicado en Julio de 2008 sobre "L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat: rapport d'enquête et conclusions du Comité". Puede consultarse en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000558/index.shtml>

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

por el evaluador, que debe ser igualmente evaluado²³.

2. LA INTRODUCCIÓN DE LA ENTREVISTA DE EVALUACIÓN EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE NOTACIÓN. SU VALORACIÓN

Para hacer frente a algunas de las disfunciones que planteaba el sistema de notación fue promulgado el Decreto nº 2002-682 de 29 de abril, relativo a las condiciones generales de evaluación, notación y progreso de los funcionarios del Estado, que ha permitido formalizar la entrevista de evaluación (*l'entretien d'évaluation*) y darle la correspondiente cobertura jurídica. Con el doble mecanismo de la entrevista de evaluación y de la notación se ha pretendido introducir en la Administración francesa una nueva cultura armonizadora del principio de mérito con el clásico principio de igualdad. Muy esclarecedor resulta en este sentido la proclamación del principio general de que "los funcionarios serán objeto de una evaluación, que comporta una entrevista y que da lugar a un informe" que se establece en el artículo 2 del Decreto. La entrevista, tal como aparece configurada en esta norma, es realizada por el superior jerárquico del funcionario y versa principalmente sobre tres contenidos. En primer lugar, sobre los resultados obtenidos por el funcionario, teniendo en cuenta tanto los objetivos que le fueron asignados como las condiciones de organización y funcionamiento del servicio al que está adscrito. En segundo lugar, sobre las necesidades de formación del funcionario a tenor de las tareas que le son asignadas y, por último, sobre las perspectivas de desarrollo

23 Albert-Antoine Cimochoowski (Albert Cim), *Bureaux et bureaucrates, mémoires d'un employé des PTT (1910)*, « Les fonctionnaires font carrière à l'ancienneté », tomamos la cita de <http://admi.net/literacy/fonctionnaire.html>, consultado el 17 de febrero de 2010. Advertía ya el autor de los grandes riesgos que entraña todo sistema de evaluación. La búsqueda de un control cualitativo puede convertirse rápidamente en una carga burocrática suplementaria; los criterios de apreciación pueden llegar a convertirse en puramente formales (ratios, relaciones de actividades incontables, etc) o pueden ser dejados en la más absoluta improvisación si se cambia de objetivos prioritarios cada ciertos años o si se reducen los créditos corrientes. La evaluación requiere en todo caso regularidad y esta regularidad, sin embargo, es muy difícil de conseguir en un universo profesional que depende estrechamente de las demandas políticas y en el que los criterios cuantitativos no significan gran cosa en cuanto a la calidad del servicio: tramitar un mayor número de expedientes en menos tiempo puede ser un signo de una "productividad" superior, pero si ello se traduce años más tarde en un aumento de procesos contenciosos, ello ha de ser considerado necesariamente como un signo de un trabajo apresurado. Además, la evaluación sólo es un buen mecanismo si se aplica a toda la cadena jerárquica y el evaluador resulta igualmente evaluado. Por eso, estos sistemas de evaluación sólo suelen tener éxito en aquellos países en los que el propio personal político está obligado a rendir cuentas sobre la calidad de la gestión pública y sobre su comportamiento personal.

profesional en términos de carrera y movilidad.

Introdujo dos importantes innovaciones en el sistema anterior. Instituyó una evaluación obligatoria para todos los funcionarios incluidos en su ámbito de aplicación y establecía una vinculación automática entre el resultado de dicha evaluación y su carrera profesional, toda vez que posibilitaba una disminución (o aumento, en su caso) de los meses de antigüedad que la normativa exige al funcionario para el ascenso de escalón dentro de su Cuerpo. En caso de valoración negativa se preveía un aumento de dichos meses. El nuevo sistema de evaluación pretendía responder a tres objetivos fundamentales: ser un instrumento posibilitador de la gestión personalizada de los recursos humanos en aquellos aspectos que pudieran beneficiar al funcionario, tales como la formación continua o la carrera profesional; motivar al funcionario y reconocer su contribución al desarrollo del servicio público y contribuir al reconocimiento profesional del funcionario.

La potestad de fijar la puntuación (notación) corresponde al jefe de departamento y deberá tener en cuenta las especialidades que para cada Ministerio establezcan las correspondientes Órdenes Ministeriales de desarrollo del Decreto, que deberán fijar asimismo el listado de responsables de la valoración y los procedimientos para realizarla. Como resultado de dichos procesos de evaluación se asigna a cada funcionario una nota, que irá acompañada por una apreciación o valoración general que, en coherencia con dicha nota, refleje su manera de prestar servicios. La nota es fijada conforme los niveles y los márgenes de evolución que la Administración ha definido previa concertación con las organizaciones sindicales. A diferencia de lo que ocurría con el sistema de notación clásico previsto en la regulación del año 1959, ya no es necesario cifrar dicha nota ni que esté comprendida en una horquilla de 0 a 20. De la misma forma, la apreciación o valoración general debe estar fundada en los criterios previamente concertados y especificados en la correspondiente Orden Ministerial. Para tener en cuenta las funciones asignadas a los diferentes cuerpos, los Ministerios pueden fijar reglas propias para cada uno de ellos, distinguiendo o no según los escalones y los grados en que se articulan los cuerpos funcionariales. En todo caso, el funcionario puede solicitar la revisión de su nota a través de las CAP (Comisiones Administrativas Paritarias) y, en su caso, acudir al orden jurisdiccional. El Decreto contem-

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

plaba asimismo una renovación del sistema de progresión de escalón, beneficiando sólo a los funcionarios más meritorios. Su artículo 13, efectivamente, permite modular la concesión de las reducciones de antigüedad para compensar a los funcionarios cuyo valor profesional haya sido reconocido en la correspondiente evaluación. Las reducciones son correlativas a la evolución de las notas. Los funcionarios cuya nota haya evolucionado más se benefician de una reducción máxima de tres meses por año. Los demás funcionarios con mérito se benefician de un mes de reducción de antigüedad por año. También prevé aumentos de meses de antigüedad, que van como máximo de uno a tres meses por año, para los que hayan sido valorados negativamente. La entrevista de evaluación también se valora para la progresión de grado.

La instauración del nuevo modelo se fijó de forma escalonada. El decreto se aplicó inicialmente a los funcionarios estatales comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley nº 84-16 de 11 de enero de 1984, a excepción de los profesores, investigadores, militares, magistrados y a determinados cuerpos de funcionarios sometidos a estatutos particulares, es decir, aproximadamente a un 36,22% del total de los funcionarios estatales concernidos. Puede decirse que se puso en funcionamiento de forma experimental sólo en el ámbito de la función pública estatal y para determinados cuerpos de funcionarios, estableciéndose la obligación del Gobierno de presentar un informe sobre su puesta en funcionamiento cada año ante el Consejo Superior de la Función Pública. Antes del 31 de marzo de 2010 tendrá que presentarse un informe final ante el Parlamento de modo tal que, si resulta favorable, supondrá la generalización y extensión de la reforma a la función pública territorial y a la hospitalaria a partir de 2012.

Ante las expectativas que ha generado la evaluación del funcionario como un instrumento esencial para una nueva gestión personalizada de la función pública, su aplicación ha sido objeto de un exhaustivo informe presentado el 7 de julio de 2008 por parte del Comité de Encuestas sobre el coste y el rendimiento de los servicios públicos²⁴. El informe, titulado "L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat: rapport d'enquête et conclusions du Comité", se ha realizado con el

objetivo de analizar detalladamente los problemas y posibles disfunciones que estaba planteando la puesta en funcionamiento del nuevo mecanismo de evaluación para que, en su caso, se pudieran realizar las adaptaciones que fueran necesarias para seguir avanzando hacia una nueva cultura de gestión personalizada de los recursos humanos. Para ello se ha valorado la incidencia que en el sistema ha tenido la entrada en vigor de la nueva ley presupuestaria, así como las entrevistas realizadas a las organizaciones sindicales y a los responsables de la Administración sobre su aplicación, las encuestas realizadas a una importante muestra de funcionarios evaluados y, por último, las recomendaciones de la OCDE tras el análisis de algunas de las innovaciones en las formas de gestión de los recursos humanos que se han llevado a cabo en los sectores públicos de los distintos países.

Resulta significativo que la mayor parte de los sindicatos han mostrado reticencias y una oposición fuerte a su instauración. Los resultados de las encuestas realizadas a las organizaciones sindicales arrojan resultados muy dispares que van desde los sindicatos que expresaron su deseo de restablecer los mecanismos de notación preexistentes al Decreto a aquéllos otros que proclamaron la necesidad de sustituir el mecanismo de evaluación establecido por el Decreto de 2002 por otros dispositivos renovados de evaluación. Por su parte, las entrevistas realizadas a los responsables de los distintos Ministerios han permitido poner en evidencia las dificultades que entraña la puesta en funcionamiento del modelo de evaluación previsto en el Decreto de 2002, toda vez que ha generado una pesada carga de trabajo, importantes costes e intentos de concertación social muy intensos y complejos. La mayor parte de los responsables de la Administración encuestados admiten que no han podido desplegar hasta ahora todas las posibilidades que para la gestión de los recursos humanos presenta la nueva herramienta. El aumento de meses de antigüedad para el progreso de escalón en caso de evaluaciones negativas apenas se ha aplicado. Consideran, asimismo, que aunque las prescripciones del Decreto han permitido algunos progresos parciales, han generado también dificultades nuevas, sobre todo por la rigidez del vínculo establecido entre la variación de la notación y la reducción automática de la antigüedad en cada escalón. Las rotaciones automáticas de las reducciones de antigüedad se consideran como una negación misma del principio de mérito que ha de

24 El Informe publicado en Julio de 2008 sobre "L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat: rapport d'enquête et conclusions du Comité" puede consultarse en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000558/index.shtml>

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Unión Europea

4.2.1. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA

inspirar el sistema y como un resquicio del antiguo sistema de tratamiento uniforme e igualitario de los empleados. Por el contrario, las entrevistas de evaluación han sido valoradas muy positivamente, toda vez que han permitido inspirar las acciones de formación de los funcionarios y esclarecer las decisiones para la progresión de grado. Como rasgos negativos, se ha resaltado la gran preocupación por el aumento del número de recursos administrativos y contenciosos que su puesta en funcionamiento ha generado y las dificultades, o más bien incoherencias, que se han planteado en algunos cuerpos de funcionarios, toda vez que se han aplicado sistemas de notación y de evaluación distintos para cuerpos que realizaban las mismas funciones²⁵.

En noviembre del año 2008 se ha llevado a cabo una encuesta entre los funcionarios para conocer su percepción sobre el proceso de reformas del Estado y, en lo que en este punto nos interesa, sobre la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de evaluación²⁶. Los resultados de la encuesta ponen de manifiesto que existe una gran desconfianza por parte de los funcionarios respecto del sistema de evaluación. Sólo un 41% de los funcionarios encuestados se ha manifestado claramente a favor de la evaluación y el 39% consideran que se apoya en criterios justos. Por el contrario, un 60% de los encuestados manifiestan que el sistema está desconectado de la realidad profesional y un 57% lo consideran arbitrario. Es decir, existe un verdadero contraste entre los objetivos ambicionados por la reforma y el escepticismo de los propios funcionarios respecto del sistema de evaluación, que todavía les sigue pareciendo excesivamente formal a pesar del abandono del tradicional sistema de notación.

Desde el año 2002, la Comisión de Gobernanza Pública de la OCDE puso en marcha un estudio de las distintas iniciativas que se han diseñado en los distintos países miembros para modernizar el Gobierno y la Administración durante los últimos veinte años. Esta investigación tenía como objeto analizar el impacto que estaban teniendo las principales

iniciativas de reforma en los distintos Estados de la OCDE para ayudar a los responsables políticos de cada Estado a la modernización de sus instituciones. Pues bien, tras los análisis de los instrumentos de evaluación que se habían puesto en funcionamiento en los distintos modelos de empleo público, el informe llegó a importantes conclusiones. Algunas de ellas parece que han sido tenidas en cuenta en el actual diseño del modelo francés. Efectivamente, la gestión del rendimiento requiere que se vinculen los objetivos de la unidad administrativa con los objetivos generales de la institución y que se responsabilice directamente a los directivos del cumplimiento de los objetivos. La mayor parte de los países de la OCDE que han adoptado sistemas de evaluación del desempeño se han basado en objetivos establecidos mediante un acuerdo entre el directivo y el empleado y no en criterios generales estandarizados de cada puesto de trabajo (esto es, en la mera descripción del puesto de trabajo por parte de la dirección sin tener en cuenta los objetivos de ese puesto en un momento determinado).

De hecho, en los últimos años se ha producido un importante avance, toda vez que en las evaluaciones de resultados, más que atender a indicadores estrictamente cuantitativos, se suele valorar fundamentalmente si se han cumplido los objetivos previamente establecidos y negociados y se tienen en cuenta criterios distintos al rendimiento cuantificable, como pueden ser la mejora de las capacidades del empleado y sus criterios de actuación. En este sentido, se ha resaltado que la posibilidad de entablar un diálogo entre el empleado y su superior es una de las principales virtudes que tienen los sistemas de evaluación. En todo caso, la medición de resultados en el sector público exige un alto componente de criterio gerencial y resulta compleja porque con mucha frecuencia cambian los objetivos al mismo tiempo que la política del Gobierno. En fin, los sistemas de evaluación del desempeño se suelen utilizar como herramientas de planificación y dirección estratégica, frecuentemente utilizados para la gestión de las carreras²⁷. Se consideran como un importante instrumento catalizador de cambios organizativos y de gestión de mayor alcance y, por ello mismo, contribuyen a reformular la cultura del trabajo en la Administración.

FIN DE LA PRIMERA PARTE

25 En este sentido, conviene recordar que el Libro Blanco había puesto de manifiesto las disfunciones que planteaba actualmente en Francia el modelo de Cuerpos, toda vez que en no pocas ocasiones se había perdido la identificación del cuerpo con las funciones del servicio público, lo que en ocasiones generaba duplicidad de cuerpos responsabilizados de las mismas tareas.

26 De ello nos dan cuenta LE CLAINCHE, Michel y ROUBAN, Luc, "Réforme de l'État et de la gestion publique", *Revue Française d'Administration Publique*, nº 129, 2009, págs. 171 y ss.

27 La modernización del Estado: el camino a seguir, OCDE, traducido por el INAP, 2006, pág. 205 y ss.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.2. DEBATE SOBRE “LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO”

4.2.2. “LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO”, UN DEBATE EN EL MÁSTER INAP EN ADMINISTRACIÓN Y GERENCIA PÚBLICA

COMENTARIO A LAS PONENCIAS PRESENTADAS EN LA MESA REDONDA DEL MÓDULO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

Por **Álvaro Hernán Ferrero (Argentina)**

El pasado 25 de marzo se celebró, en las instalaciones que posee el Instituto Nacional de Administración Pública en el histórico edificio de San Ildefonso de Alcalá de Henares (Madrid) una mesa redonda organizada por el Módulo de Ciencia Política y Políticas Públicas del Máster en Administración y Gerencia Pública que imparten en conjunto el Instituto y la Universidad citados.

En la misma se presentaron cuatro ponencias de igual número de alumnos del mencionado Máster que abordaron el tema de la “La ética del empleado público” y ofició de moderador el Doctor Europeo en Ciencia Política de la Universidad de Alcalá, Profesor Esteban Arribas Reyes. Estuvieron presentes la Directora del Centro de Cooperación Institucional del INAP Carmen Hernández Antolín y la Coordinadora de Cursos para Iberoamérica del INAP África Carmona Berzosa.

Comenzó la jornada con las palabras introductorias del Profesor Arribas Reyes e inmediatamente después continuó la primera de las ponencias. Mayelín Medina Moreno, de Cuba, ofreció un marco conceptual sobre ética y corrupción; comenzó con un análisis gramatical sobre el vocablo “ética”, la diferencia del significado de ética y moral para así arribar al concepto de ética. Esto le sirvió de base para abordar la conceptualización de la ética pública y para plantear (apoyándose en las enseñanzas del profesor Manuel Villoria Mendieta) la necesidad de la elaboración de códigos éticos para la toma de decisión de los empleados públicos. Por último se refirió a la corrupción, esbozó un concepto, y planteó las condiciones, tipos y consecuencias de la misma.

Continuó la ponencia “Ética pública, transparencia y sociedad civil, el caso chileno” presentada por Wladimir Elgueta

Ibáñez, de Chile. La ponencia brindó un panorama actual de la economía y la política en Chile. Por su interés, reproducimos el texto a continuación.

Luego, Yúber Cárdenas Pulido de Colombia presentó su ponencia titulada “Miedos sancionatorios en la ética del gestor público: de la ética legalista a la ética material”. Comenzó su disertación hablando sobre el comportamiento de los gestores públicos quienes actúan bajo estrictos criterios de legalidad por miedo a una sanción administrativa o penal, y que ello va en detrimento del bienestar de los ciudadanos. De la lectura de los textos de las constituciones iberoamericanas extrajo el germen de la ética legalista en las actuaciones de los funcionarios públicos. Propuso construir alternativas al comportamiento legalista y, apoyándose en la doctrina de la Objeción de Conciencia, planteó que en determinadas circunstancias el funcionario público pueda actuar rehusando el cumplimiento de la ley si la misma es contraria a otros principios distintos de la legalidad siempre que estos se encuentren expresamente consagrados en las Constituciones. Su conclusión fue que, si los funcionarios públicos actúan desconociendo mandatos legales en base a estos principios, sus actuaciones estarían blindadas de cualquier sanción pues aquellos sirven para “sustentar una ética pública material que permita la prestación de servicios eficaces y eficientes.”

La ronda de ponencias concluyó con la exposición de Leonardo Soto Rubiano sobre la ética del empleado público en Colombia. Comentó que con la última reforma de la Constitución hubo un cambio en la ética del empleado público, sus actuaciones giraron en torno al ciudadano y a la prevalencia del interés general. Para el expositor se da un fenómeno peculiar de corrupción en las contrataciones públicas por la participación de las grandes mafias para “lavar dinero” de otras fuentes ilícitas, lo que la convierten en “carruseles de contratación” y por la falta de legislación adecuada que impide contratar con quien no tienen capacidad de responder. Concluye el ponente afirmando que Colombia debe fortalecer su legislación en contratación pública para impedir esas situaciones.

Todos los ponentes coincidieron en que la ética del empleado público debe fundarse en una ética pública con principios universalizables y construidos en base a diálogo y consenso, que les sirvan de guía cuando deban introducir valores instrumentales en la toma de sus decisiones.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.2. DEBATE SOBRE “LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO”

Terminadas de exponer todas las ponencias se pasó a una batería de preguntas. Un interesante debate se planteó sobre la conveniencia de introducir un test sobre cuestiones éticas entre las pruebas que se elaboran en los procesos de selección para el acceso a empleos en la administración pública.

Al finalizar la jornada, la Directora de Cooperación Institucional hizo notar la importancia que tienen estos encuentros dentro de la formación que se imparte en los estudios de posgrados, comentó también que esta fue la primera vez que se realiza la misma y que de esta enriquecedora experiencia se obtendrían grandes aportes para poder introducirlos definitivamente dentro de las propuestas de los másteres que se brinden en el futuro.

ÉTICA PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y SOCIEDAD CIVIL. EL CASO CHILENO

Wladimir Elgueta Ibáñez
Administrador Público,
Licenciado en Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile.

El presente ensayo sostiene la tesis de que una sociedad civil con mayor articulación, control de las instituciones públicas y relevancia en las decisiones públicas disminuye las posibilidades de corrupción y contribuye a la consolidación de la democracia.

Por cierto, la configuración de actores sociales en Chile se constituye por un Gobierno medianamente fuerte (El Estado chileno es pequeño y subsidiario); un empresariado fuerte; un poder comunicacional influyente pero concentrado en dos grandes grupos económicos; presencia importante de poderes fácticos (como la Iglesia, las Fuerzas Armadas y sectores conservadores con enormes recursos de poder en la Sociedad); un importante sistema de partidos políticos de carácter tradicional y representativo de las clases sociales (al menos en sus inicios); y una sociedad civil fragmentada, débil y desarticulada. Esta situación favorece las condiciones para que exista corrupción en el país, impidiendo un real control ciudadano y la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Partiendo de la base que la corrupción en Chile es un fenómeno existente y repudiable, pese a la buena evaluación a nivel internacional; se analizará los avances en probidad administrativa que han desarrollado los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, a partir de las perspectivas teóricas de ética pública. Las insuficiencias de las medidas para erradicar los casos de corrupción en Chile, reivindican la importancia de la Transparencia de las acciones del Gobierno y la Administración del Estado; facilitando la información a la ciudadanía, otorgándole de mayores recursos sociales para su articulación y el control a las acciones del Estado.

1. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONCEPTO DE ÉTICA PÚBLICA

Para aproximarnos al concepto de ética pública, es conveniente delimitar el concepto de ética. Ética proviene del griego, de la palabra *ethos*, cuyo significado es “modo de ser”. “Ello puede implicar aceptar que los seres humanos nacen con un cierto carácter, con una personalidad ya dada pero modificable...pero esta propiedad no elegida no es sino una parte de nuestro ser. Junto a ella, existe un camino abierto en el que el ser humano transita en libertad, y en ese camino hay un conjunto de posibilidades de apropiación de nuevos modos de ser...” (Villoria, 2000, 17). Por tanto, desde esta óptica, los hombres y las mujeres en su ejercicio de libertad pueden elegir entre lo bueno y lo malo.

La ética, constituye por tanto, como lo define Aranguren (1994), una reflexión de la moral, Por tanto, es un ejercicio de hacer buenas elecciones, desde una actividad reflexiva que nos ayuda a definir los principios y actuar conforme a ellos.

Para lograr una comprensión de lo que constituye la ética pública, conviene revisar lo que el Profesor Villoria denomina “Principios morales de referencia”, los que, dada la utilidad para el estudio, desarrollaremos brevemente algunos planteamientos fundacionales respecto a la ética.

Las Teorías teleológicas se expresan principalmente en el Utilitarismo, lo que en términos generales establece que las mejores normas morales son las que maximicen una utilidad social. “La utilidad social sería la media aritmética de los niveles de utilidad de todos los individuos de la sociedad, aunque

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.2. DEBATE SOBRE “LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO”

algunos de los utilitaristas la definen como la suma de los niveles de utilidad...” (Villoria, 2000, 50). Por tanto, la acción correcta en términos morales es la que sea coherente con un código moral óptimo, y este código es el que produce el mayor nivel de utilidad esperada. Por tanto, el utilitarismo enfatiza los resultados como criterio para definir lo que moralmente es bueno, por lo que, moralmente bueno es lo que genera un bienestar para el mayor número de sujetos, independiente de principios fundamentales.

Las Teorías Deontológicas, por su parte, plantean que las normas poseen valor en sí mismas independiente de los resultados y al número de beneficios distribuidos. Una de las principales referencias de las perspectivas deontológicas es el pensamiento de Kant, que plantea la autonomía de carácter sagrado del ser humano, por lo que debe ser considerado como un fin y jamás como un medio. Por tanto, cualquier resultado y beneficio social debe estar sometido a este principio.

Jürgen Habermas tomando como referencia el concepto kantiano, reivindica la discusión intersubjetiva, en un espacio donde confluye la dimensión moral, la dimensión ética y la dimensión pragmática. La primera se relaciona con solucionar discrepancias morales con los intereses de todos los involucrados. La dimensión ética se preocupa de los temas referidos a la vida buena y la dimensión pragmática se orienta a la satisfacción instrumental de los fines sociales. Por tanto, la política exige un espacio de deliberación basado en la racionalidad subjetiva donde se deben evitar las restricciones a la expresión de estos ámbitos (moral, ético y pragmático). Desde este proceso deliberativo surgirían las normas de obligado cumplimiento, y donde se ha respetado los principios kantianos, relacionados con la libertad y autonomía.

No obstante, las condiciones de la sociedad moderna se caracterizan por un divorcio entre la racionalidad técnica y económica, y la racionalidad subjetiva comunicativa. Más aún, se experimenta una hegemonía del mundo tecnoeconómico sobre el ámbito subjetivo. Ante esta situación, propone la forma como reinstalar en el ámbito instrumental, la interacción y la praxis (mundo intersubjetivo). Mediante la legalidad, Habermas intenta trasladar el discurso intersubjetivo, que constituye las bases de la legitimidad en la Administración Pública (donde predomina actualmente la racionalidad instrumental). Este

proceso, por tanto, precisa tanto de un respeto de las normas como de una revitalización de las instituciones democráticas por parte de la sociedad civil. Y es donde se hace necesario fluidificar la vinculación del núcleo central del poder estatal con la sociedad civil, donde se producen la interacción intersubjetiva y se forma la responsabilidad ciudadana. En virtud a los planteamientos de Habermas, se desprende que la ética, específicamente la ética pública, debe poseer su génesis en espacios de deliberación intersubjetiva.

Lo anterior, y no perdiendo el rumbo de aproximarnos al concepto de ética pública, supone la superación de la noción de ética desde los modelos burocráticos y tecnocráticos. En efecto, para el modelo burocrático plantea que el papel de los empleados públicos y la Administración del Estado era sólo la aplicación de las elecciones políticas, puesto que se encuentran sometidos a un severo control producto de una obsesión por evitar la arbitrariedad y disminuir la discrecionalidad de los agentes públicos. En ese sentido, el empleado público experimenta una limitación de su voluntad. Por tanto, la ética de la administración y la del empleado público (y en esa obcecación de separar rígidamente los ámbitos de política y administración), se fundaba en que los agentes públicos “...deberían tan sólo preocuparse de cumplir la ley y seguir las instrucciones y procedimientos marcados...se ha promovido una ética de naturaleza convencional que no planteaba ni grandes debates ni encendidas críticas; bastaba la lealtad institucional, la profesionalidad, la obediencia y el respecto a las órdenes recibidas para tener la conciencia tranquila. Las grandes incertidumbres morales quedaban para los políticos...” (Villoria, 2007, 111).

Por otro lado, el paradigma de la Nueva Gestión Pública, con sus planteamiento que sobrevaloraban la eficiencia y surgida de un lógica empresarial y económica, ha separado epistemológicamente los hechos de los valores; por lo que denota una incapacidad de entender la complejidad de los dilemas de los empleados públicos. En efecto, “...ha impulsado un neotaylorismo que sigue negando la libertad al empleado público y ha tratado de amputar la dimensión democrática y transformadora de la administración pública. (Villoria, 2007, 111).

Por tanto, ambos paradigmas simplifican y limitan la reflexión sobre la ética de los agentes públicos. El modelo bu-

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.2. DEBATE SOBRE "LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO"

rocrático lo análoga al cumplimiento de la ley, al sometimiento a los procedimientos y a la aplicación de lo dispuesto por los decisores políticos. La Nueva Gestión Pública, dirige la ética hacia el valor de la eficiencia y la eficacia; por sobre valores de la democracia, la inclusión social y la equidad.

Esta superación de la noción de ética proveniente de los fundamentos anteriores; permiten establecer una definición de ética pública, surgidos de los planteamientos filosóficos de Rawls y Habermas... En consecuencia, se podría definir la ética pública como aquella que surge de un consenso superpuesto entre éticas diversas y razonables (Rawls, 1993), o como que lo que está bien y mal para la colectividad, el patrón moral básico universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones. Compatible con la búsqueda razonable del bien y construido desde la deliberación y la búsqueda de consenso (Habermas, 1998)... (Villoria, 2007, 119). Por tanto, este concepto reconoce una pluralidad de éticas comprensivas, las que se desarrollan en una institucionalidad que permita la deliberación intersubjetiva, el respeto y en condiciones de libertad y simetría de los actores sociales involucrados.

Esta definición implica reconocer la diferencia existente entre la ética de los fines y ética de los medios, siendo que la primera fundamenta y le da sentido a los valores instrumentales, contenidos en la segunda. Constituir una ética de los fines, resulta de enorme complejidad para sociedades donde existe una pluralidad de valores y fines. Una Ética de Principios, por tanto, constituye un marco de mínimos; que opera explicando el sentido, significado y "por qué" de ciertas elecciones, construyendo un sistema de prioridad de valores. La ética de Principios no es una única ética, ni un marco comprensivo, por lo que deja abierta la elección ciudadana ciertas decisiones conforme a esos mínimos, lo que no implica por cierto, un relativismo moral.

Una ética que aporta unos fines y principios pero sin ser comprensiva, se configura como ética pública a partir de un procedimiento deliberativo entre la mayor parte de los actores sociales, que implica:

* Buscar principios y fines de justicia que fundamenten la convivencia social, que precisen un diálogo con los involucrados

* Esta deliberación implica una aceptación de la autonomía de los actores que participan en el proceso, lo que se traduce en el reconocimiento de la dignidad del ser humano. Por lo mismo, se rechaza cualquier forma de trato de los sujetos como medios.

* En Habermas se desprende que son válidos todos los planteamientos razonables que los involucrados expresan.

* La Justicia, y por tanto la ética de los principios está directamente relacionada con la mayor libertad e igualdad de los interactuantes. Las posiciones asimétricas de los interlocutores y las posibilidades de sometimiento de un actor sobre otro, distorsionará la discusión, lo que disminuirá la justicia de las conclusiones.

* En sociedades plurales y de una multiplicidad de valores, resulta difícil generar un consenso o unanimidad en las conclusiones aceptadas. Lo que sí se puede generar es un acuerdo respecto a lo no rechazable; configurando por tanto un marco de referencia lo que configuraría un proceso de ética pública o lo que entienda el colectivo (donde todos se encuentren representados y participantes) entiendan por justicia.

Por tanto, la Ética Pública implica un proceso de discusión intersubjetiva, donde se rechaza por un lado la imposición de valores de unos sectores sociales por sobre otros, o la instalación de normas sociales y administrativas consideradas como objetivas o "neutras"; que vacíen de contenido al accionar de la Administración. En ese sentido, valores como la eficacia, la economía y la eficiencia, o la objetividad y la neutralidad, no pueden ser promovidos sin una fundamentación ética de nivel superior que les dé sentido" (Villoria, 2007, 116). Estos valores, presentados como neutros, inmutables y superiores ocultan, por cierto, claros planteamientos ideológicos.

Por otro lado, también el proceso supone la ruptura de que la Administración y los empleados públicos no estén sometidos a dilemas de carácter político. En efecto, implica la ruptura con la separación rígida entre política y administración, puesto que la implementación y ejecución de las decisiones también constituye un proceso político y decisonal.

2. ÉTICA PÚBLICA EN CHILE.

El análisis de los esfuerzos del estado chileno en Ética

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.2. DEBATE SOBRE "LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO"

Pública y Probidad Administrativa, se intentará contextualizar en términos muy genéricos la situación económica de Chile en su transición a la democracia.

Chile ha sido destacado internacionalmente por su estabilidad política, económica y por su crecimiento económico. Su política de apertura a los mercados mundiales una estrategia de crecimiento basada en la explotación intensiva de los recursos naturales, sumado a una ordenada administración de las finanzas públicas y la adopción de medidas económicas favorables a los grandes conglomerados económicos, han posibilitado que este país muestre altas cifras de crecimiento, superiores en promedio, en las últimas dos décadas a las del resto de la región..." (Muñoz, 2008, 114). Sin embargo, este modelo exitoso en la adopción del neoliberalismo, presenta costos expresados en una desigualdad en la riqueza, sectores sociales marcadamente excluidos, una alta segmentación y segregación social, y un acelerado deterioro al medio ambiente.

En el plano político, el país se mueve por dos grandes coaliciones: la Concertación de Partidos por la Democracia, compuesta por la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, Partido por la Democracia y el minoritario Partido Radical Social Demócrata. La orientación de esta alianza es de centro izquierda, y el denominador común es su rechazo a la dictadura de General Pinochet. La otra coalición - actualmente gobernante - es compuesta por Renovación Nacional y al Unión Demócrata Independiente, con clara orientación a la derecha política. La alternancia política se provocó en enero del año 2010, donde el político y empresario Sebastián Piñera, militante de Renovación Nacional fue elegido Presidente de Chile, después de veinte años de Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

El país se mueve en estas dos coaliciones, las que mantienen una representación parlamentaria por el sistema electoral binominal, que incentiva la creación de alianzas políticas y que excluye de representación parlamentaria a los independientes y partidos políticos no alineados con estas dos coaliciones.

La clase política se caracteriza por un hermetismo que copa todos los espacios formales de participación (Muñoz, 2008); por lo que la Sociedad Civil, desarticulada no logra ser un actor relevante en el proceso de las decisiones públicas

ni políticas, y así mismo, no presenta reales recursos para generar un verdadero control ciudadano en el Gobierno y la Administración Pública. Tal control y evaluación, solo se remite a las encuestas de percepción del desempeño del Gobierno (con gran susceptibilidad de manipulación mediática por la concentración de medios de comunicación) y en las elecciones. No existen canales reales ni relevantes de participación de la Sociedad Civil en las decisiones Públicas, ni de control ciudadano.

2.1 Políticas de Probidad Pública en la Transición Chilena a la Democracia

La dictadura militar chilena no sólo se caracterizó por las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. "...También estuvo marcada por numerosas irregularidades y actos de corrupción que involucraron altos personeros de gobierno y amplios sectores de la administración pública. Los casos más bullados se dieron en los procesos de privatizaciones de empresas del Estado, ventas ilegales de armas, adquisiciones públicas y, en general, la arbitrariedad en el manejo de recursos públicos..." (Muñoz, 2008, 115).

Una vez instalada la democracia, las nuevas autoridades y funcionarios públicos -compuestos por militantes de partidos políticos y de movimientos sociales opositores a la dictadura- contaban con una confianza de la sociedad civil, la que no problematizaba la probidad en el manejo de los recursos públicos. No obstante, paulatinamente los casos de corrupción comenzaron a aflorar, cuyas reacciones se caracterizaron por una complacencia institucional puesto que eran considerados como no representativos de la clase política ni de los funcionarios públicos.

Sin embargo, ante el caso de un dudoso contrato de la Empresa Nacional del Petróleo en 1993, la opinión pública se inquietó, por lo que la reacción del reciente Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, fue la creación en 1994 de la Comisión Nacional de Ética Pública, que poseía como uno de los objetivos una mayor transparencia en la gestión pública. Esta Comisión consideró a actores institucionales del Estado, y no se incluyó a los actores sociales vinculados a la actividad partidaria u otros asuntos públicos. En esta Comisión, presentó el avance de abordar el tema de la corrupción y la transparencia de forma preventiva, puesto que aún no se consideraba que

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.2. DEBATE SOBRE “LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO”

la corrupción estuviere generalizada. Las medidas de mayor importancia fueron las siguientes:

- Incorporación de los Principios de Probidad y Transparencia en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

- Creación del Portal Chilecompra, plataforma digital de gestión de las adquisiciones públicas, que transparentó los procesos de compras y contratación pública.

- Creación de Consejo de Alta Dirección Pública, que busca disminuir la designación directa de altos servidores públicos por las autoridades de carácter político, estableciendo para estas categorías laborales la modalidad de concurso público.

- Tipificación del tráfico de influencias y el uso indebido de información privilegiada como nuevos delitos.

Estas primeras medidas de probidad administrativas, si bien constituyeron un avance para la ética pública en Chile, desnudaron sus insuficiencias al producirse situaciones de corrupción de mayor envergadura. Ya en el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, que se vió afectado por estas situaciones, se asumió la postura de que tales casos quedarán en manos de los Tribunales de Justicia. Sin embargo, las exigencias de los sectores políticos provocaron que la derecha y la coalición gobernante generaran un acuerdo político para impulsar medidas anticorrupción.

Con ello se creó en el año 2003 la Comisión para el Fortalecimiento de la Transparencia y la Probidad Pública por lo que se crearon una serie de medidas que en definitiva desembocaron en una Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, Perfeccionamiento del Servicio Civil y de la Plataforma Chilecompra. La opinión pública nuevamente valoró estas medidas, y el procesamiento de altos personeros de Gobierno disminuyó la sensación de impunidad. Sin embargo, esta relajación de los medios creó un clima de complacencia del Gobierno y el Congreso, en la que se aprobaron leyes de escasa relevancia para una verdadera probidad.

Durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet -y producto de otro escándalo producido en el Instituto Nacional de Deportes- se creó un grupo de trabajo con el objeto

de formular un conjunto de proposiciones que fortalezcan la eficiencia, objetividad, responsabilidad pública y calidad profesional de la gestión del Estado.

De acuerdo a Alex Muñoz, Coordinador del Programa de Transparencia y anticorrupción del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, la agenda de probidad pública avanza en la medida que se incrementan los escándalos de corrupción, y se desalienta una vez que el tema ha perdido significación en la opinión pública (Muñoz, 2007). Por otro lado, se instala desde una óptica de Modernización del Estado, por tanto se inscribe en una perspectiva utilitarista e instrumental, más que una ética pública de principios.

Por otro lado, la gran ausente de este proceso ha sido la sociedad civil, lo que muta la Política Pública de contenido intersubjetivo, precariza su contenido democrático y sólo lo legitima en cuanto a que los autoridades políticas que impulsan el proceso han sido elegidas en procesos electorarios.

2.2 Corrupción en Chile

De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción del año 2010, Chile nuevamente ha tenido un lugar privilegiado ubicándose en el lugar nº 21 de 178 países, alcanzando 7,2 puntos en una escala de 1 a 10 (www.transparency.org). Chile se ubica en el tercer lugar en esta escala en América, por sobre Estados Unidos.

Este índice, se construye a través de encuestas a empresarios que tiene relación con el país evaluado. Este buen posicionamiento, sin embargo, es importante a nivel comparativo, y denota la probidad pública en cuanto a comercio exterior y condiciones para a inversión extranjera; pero es insuficiente para medir el nivel de corrupción a nivel interno en el país. No obstante, dada la importancia que se le da el posicionamiento del país a nivel internacional, se ha generado una cierta complacencia en los actores institucionales respecto al nivel de corrupción.

La envergadura y las causas de la corrupción en Chile poseen posiciones encontradas. En efecto, Patricio Orellana Vargas, plantea que existe una Ideología de corrupción en Chile, la cual proviene de los valores del neoliberalismo. Esta concepción propone una sobrevaloración de la ciencia económica que “...rechaza cualquier principio ético y propugna

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.2. DEBATE SOBRE "LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO"

una sociedad que funcione atendiendo exclusivamente a los resultados y la eficiencia..."(Orellana, 2007). El autor establece que la crisis de la ética pública consiste en un abandono de la ética de principios y la adopción de una ética relativista. Y esta distorsión ética se manifiesta en el desvío de recursos públicos para el financiamiento de partidos políticos.

Esta corrupción, al mismo tiempo, y al amparo de la buena evaluación que posee Chile a nivel internacional, es justificada por importantes agentes sociales, en base a dos discursos:

* La corrupción en Chile, considerada como un fenómeno normal y de la cual ningún país está libre; y que constituía un fenómeno aislado y no representativo de la clase política ni de los funcionarios públicos.

* La falta de probidad pública fue justificada para mantener la democracia, puesto que la derecha política representaba posturas antidemocráticas.

La encuesta del Instituto Libertad y Desarrollo -centro de estudios ligado a la derecha Chilena-, hecha a empresarios y ejecutivos al año 2002, presenta como principales causas de la corrupción, los siguientes factores: Un sistema judicial ineficiente; sanciones muy bajas; falta de valores éticos; falta de transparencia en las decisiones públicas; procedimientos administrativos inadecuados; un Estado muy grande e influyente; bajos sueldos de los funcionarios; falta de libertad en los medios de comunicación.

Para el año 2002, la percepción de corrupción por los agentes encuestados, superaba considerablemente los resultados de transparencia internacional. La corrupción para Transparencia Internacional era de un puntaje de 2,5 de acuerdo a los 7,5 puntos obtenidos por Chile. De acuerdo a los resultados del Instituto mencionado, el nivel de corrupción mediante esa misma escala era de 5,6.

Los antecedentes revisados hacen difícil establecer la envergadura de la corrupción en Chile. Si bien los Gobiernos de la Concertación han experimentado casos escandalosos de desvío de recursos para el financiamiento de campañas electorales, lo que incide necesariamente en un enriquecimiento ilícito; no existe un consenso en la disciplina de la ciencia política y de los actores políticos y sociales de que

esta práctica sea un hecho representativo de la clase política y de los funcionarios de la administración del Estado. En efecto, y tal como señala Orellana, esto puede ser producto de un conformismo y de la idea de que la corrupción se encuentra en todos los países, por lo que resulta imposible luchar contra ella.

3. LA SOCIEDAD CIVIL Y TRANSPARENCIA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

En los años de transición democrática, se fue perdiendo la capacidad de organización y de interpelación de la sociedad civil, acompañada de un hermetismo de la clase política, tanto de la concertación de partidos por a Democracia como de los Partidos de Centro Derecha. Más aún, en los primeros años de transición democrática, la disminución de la capacidad de reivindicación de las organizaciones sociales, se consideraba ventajosa para mantener la estabilidad, la gobernabilidad y el consenso general al Gobierno electo (Paley, 2001). Esta situación, se encontraba en plena contradicción en cuanto a que las personas que componían la coalición gobernante, fueron reclutadas y educadas políticamente desde la sociedad civil organizada, en la época de la dictadura (De la Maza, Ochsenius, Saravia; 2003).

Al respecto, se presenta una subordinación de la Sociedad Civil a la conducción estatal, de manera instrumental. Los primeros años de los Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, presentaron esfuerzos, por un lado, en convertir a las organizaciones sociales en grupos de microempresas, en el ámbito de la estrategia de disminución de la pobreza. En muchas organizaciones sociales se instalaba una cultura empresarial propia de la impregnación neoliberal de la sociedad; pero que, -tal como acusaban los detractores de esta acción pública- se sustituía la ética solidaria por la cultura individualista. Por tanto, la creación de estas microempresas, se presenta como uno de los obstáculos para articular una movilización colectiva.

Por otro lado, el Gobierno configuró las organizaciones de base como una extensión de los servicios sociales, lo que fue visualizado como una oportunidad para la reducción del Estado.

Estos procesos, se pueden explicar por dos fenómenos: Por un lado, los Gobierno de la Concertación simbolizaban la

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.2. DEBATE SOBRE "LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO"

victoria popular sobre el autoritarismo, por lo que se les percibía como la representación legítima de la sociedad chilena. Por tanto, y en el contexto de una reconstrucción democrática, el papel de los grupos sociales y comunitarios era de apoyar al Gobierno, puesto que el impugnar ciertas acciones contenía el riesgo de la desestabilización y un regreso del régimen dictatorial.

Por otro lado, los conceptos de "participación ciudadana" y "empowerment" fueron desplegados por Gobiernos e Instituciones Financieras Internacionales, lo que permitía al Estado subordinar la acción colectiva a sus propias agendas; mientras respalden los programas de ajuste estructural y a las privatizaciones (Paley, 2001).

Como correlato -y al mismo tiempo se podría interpretar como una variable dependiente de esta debilidad de las organizaciones sociales- ha existido en el transcurso de la transición democrática, una deficiencia en la transparencia de la función pública. Además, la percepción de la corrupción de la ciudadanía proveniente del estudio de Opinión Pública de Chile Transparente (1), señala que un 60,5 % de la población encuestada consideraba que Chile es un país corrupto. En efecto, de acuerdo al mismo estudio de Opinión Pública, uno de los elementos muy relacionados con la corrupción es el acceso a la información pública siendo el obstáculo más importante, la poca disposición de las autoridades e instituciones (73,6%). (Chiletransparente, 2009).

Luego de esfuerzos gubernamentales insuficientes para transparentar la acción del Estado, el salto cualitativo se produjo el año 2008, en el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, quien promulgó la Ley sobre Acceso a la Información Pública.

Esa política, considerada como uno de los ejes de la Agenda de Modernización del Estado, "...se instala precisamente en un momento de profundización de los sistemas democráticos en el concierto internacional y de aumento de la demanda ciudadana por mayor transparencia y participación en las definiciones de políticas públicas. Uno de los principales objetivos de la Ley sobre Acceso a la Información Pública es

abrir la información relativa a los actos del Estado a toda la ciudadanía, promoviendo de este modo un sistema estatal más cercano, creando nuevos espacios para la participación ciudadana constructiva y mejorando las exigencias de rendición de cuentas de la gestión pública (Comisión de transparencia y Probidad).

En términos generales, la ley señala que las instituciones deberán publicar en sus plataformas digitales de manera activa y actualizada, antecedentes relativos a su normativa, estructura y funciones, finanzas, recursos humanos y remuneraciones de altos directivos públicos, a las Instituciones de los tres poderes del Estado y a los otros órganos autónomos.

Además, los órganos de la Administración del Estado deberán mantener a disposición permanente al público, la composición del personal que trabaja en la institución con las correspondientes remuneraciones actualizadas; sus contratos, actos y resoluciones; los procedimientos para acceder a los programas de beneficio que otorgue dicho órgano y mecanismos de participación ciudadana.

Por último, se establecen los mecanismos para que el ciudadano pueda acceder a la información pública por iniciativa propia y se establecen sanciones en el caso de incumplimiento de algún órgano.

La aplicación de la Ley de Transparencia, para el caso de la ética pública y lucha contra la corrupción posee elementos muy relevantes.

Asumiendo la tesis de que la Ética Pública constituye el resultado de un proceso deliberativo donde se expresen y validen las subjetividades de los actores involucrados, consideramos que en el periodo de transición a la democracia, no existía una simetría entre el Gobierno y la Sociedad Civil. La conducción instrumental por el Estado, el hermetismo de la clase política, y la fragmentación de la organización y de la interpelación de la sociedad civil; la configuraban como un actor no relevante en los procesos de decisión pública.

Por lo mismo, los esfuerzos de los Gobiernos de la Concertación por consolidar la probidad administrativa, se insertaban dentro de un marco utilitarista. La insuficiencias y deficiencias de tales políticas, que se desnudaban con la aparición de casos de corrupción cada vez más escandalosos, hacen

(1) Corporación vinculada a Transparency International cuya misión es promover práctica de transparencia y probidad en instituciones públicas y privadas de la sociedad chilena (Chile Transparente, 2009).

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero. Iberoamérica

4.2.2. DEBATE SOBRE “LA ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO”

reflexionar sobre el papel de la sociedad civil en los procesos de control ciudadano de la acción pública.

La Política Pública de Transparencia del Gobierno de Michelle Bachelet, por tanto, constituye un esfuerzo por otorgar recursos de información a los ciudadanos, contribuyendo a fortalecer su ciudadanía y generando mejores condiciones para la participación constructiva.

La Cultura Política definida como orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia los fenómenos políticos (Almond, citado por Villoria, 2000); y compuesta por valores, creencias, ideas, símbolos, y normas que constituyen juicios de conducta la acción pública; permite pensar que la disponibilidad de información pública por la sociedad fortalece el conocimiento y la responsabilidad de los juicios de la sociedad para con sus gobernantes.

Si bien esto se considera como un gran avance, no constituye un proceso suficiente para la construcción de una ciudadanía informada, responsable en sus juicios y con otros recursos políticos que permitan una rearticulación de su capacidad interpeladora y relevante en la definición e implementación de políticas públicas. Se requiere de acciones que -surgidas o no desde el poder público -se dirijan al fortalecimiento organizacional, capacidad evaluativa responsable de la acción pública, y de reivindicación real de espacios de deliberación y formulación de políticas públicas. Con ello, se podría superar el formalismo tecnocrático propio de la administración chilena, puesto que de acuerdo a la reflexión de Marcuse "... la racionalidad formal tiene implicaciones sustantivas específicas. No solamente impide la reflexión sobre los intereses sociales que determinan la aplicación de técnicas, sino que se reduce por su misma estructura a relaciones de posible control técnico..." (McCarthy; 1987,39).

Lo anterior implica configurar a la sociedad civil representada en una multiplicidad de actores e intereses, -sin desconocer la importancia de los partidos políticos y las complejas y heterogéneas instituciones del Estado -como un actor determinante para la construcción dialogada de una ética de principios; y en definitiva, una ética pública para la clase política y los funcionarios públicos, quienes no constituyen otra cosa que sujetos políticos con expresión técnica presentes en la administración del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Villoria, Manuel (2000). *Ética Pública y Corrupción*. Curso de Ética Administrativa. Editorial Tecnos, Madrid.
- Villoria, Manuel (2007). *Ética postconvencional e instituciones en el servicio público*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Madrid
- McCarthy, Thomas (1987). *Teoría Crítica de Jürgen Habermas*. Editorial Tecnos, Madrid.
- Orellana, Patricio (2007). *Crisis de la Ética Pública en Chile*. Disponible en www.probidadenchile.cl
- Zalaquet, José y Muñoz, Alex (2008). *Transparencia y Probidad Pública*. Estudios de caso en América Latina. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago de Chile.
- Instituto Libertad y Desarrollo (2002). *Encuesta de Corrupción*. Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Chiletransparente. (2009). *Ley de acceso a la Información Pública. ¿un antes y un después?*. Disponible en http://www.chiletransparente.cl/home/pdf/Charla_Magister_Gestion_UCH.pdf.
- Transparency International (2010). *Corruption Perceptions Index*. Disponible en www.transparency.org.
- De la Maza, Gonzalo; Ochsenius, Carlos; y Saravia, Paula. (2003). *Sociedad Civil y Sociedad Política en Chile*. El caso de la Municipalidad de El Bosque. Disponible en http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/SociedadCivilySoc_Polit.pdf.
- Paley, Julia (2001). *La "participación" y la "sociedad civil" en Chile: Discursos internacionales, estrategias gubernamentales, y respuestas organizacionales*. Universidad de Pensilvania. Washington DC.

5. La consulta del mes

La excedencia por prestación de servicios en el Sector Público de un Estado miembro de la UE y su correspondiente reconocimiento de servicios previos

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

¿Existe la posibilidad de subsumir a las Administraciones de los Estados Miembros de la Unión Europea en el concepto de “Administraciones Públicas” contenido en el artículo 15.1 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, de situaciones administrativas, a efectos de aplicar la excedencia por prestación de servicios en el sector público?

RESPUESTA:

El artículo 15.1 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, de situaciones administrativas del personal funcionario al servicio de la Administración General del Estado señala que “procederá declarar, de oficio o a instancia de parte, en la situación regulada en este artículo (excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público) a los funcionarios de carrera que se encuentren en servicio activo en otro cuerpo o escala de cualquiera de las Administraciones públicas, salvo que hubieran obtenido la oportuna compatibilidad, y a los que pasen a prestar servicios como personal laboral fijo en organismos o entidades del sector público y no les corresponda quedar en las situaciones de servicio activo o servicios especiales. El desempeño de puestos con carácter de funcionario interino o de personal laboral temporal no habilitará para pasar a esta situación administrativa.”

A la hora de determinar si la expresión “cualquiera de las Administraciones Públicas” incluye las Administraciones Públicas de los Estados miembros de la Unión Europea, conviene recordar la evolución del tratamiento dado en materia de reconocimiento de servicios previos.

Así, la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de Reconocimiento de Servicios Previos en la Administración Pública, fue modificada por la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, que incluyó la disposición adicional vigésima sexta a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, estableciendo el reconocimiento, a efectos de trienios, de los servicios prestados en las Administraciones Públicas de cualesquiera Estados miembros de la Unión Europea.

Con carácter previo a esta ampliación expresa en materia de reconocimiento de servicios previos, la Comisión Europea requirió en varias ocasiones al Reino de España por considerar que estaba incumpliendo obligaciones derivadas del Derecho comunitario, en concreto, los artículos 39 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y 7 del Reglamento (CEE) núm. 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, al no haber adoptado disposiciones legales que previeran explícitamente en la función pública española el reconocimiento a efectos económicos de los servicios prestados en la función pública de otro Estado miembro.

Ante uno de estos requerimientos, las autoridades españolas comunicaron a la Comisión, mediante un escrito enviado el 17 de enero de 2002, que la Administración española interpretaba de manera amplia la Ley 70/1978 y que la modificación de ésta sería efectiva tan pronto como se adoptaran a nivel comunitario criterios comunes de reconocimiento de la experiencia profesional anterior. De este modo, el Gobierno español pone de manifiesto que, pese a no haber adoptado medidas legislativas expresas, la citada Ley es objeto de interpretación amplia, como lo demuestra, en particular, una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 20 de septiembre de 1999.

5. La consulta del mes

No obstante, ante la falta de modificación de la Ley 70/1978 en el sentido de permitir que se tuvieran efectivamente en cuenta, en la función pública española, los períodos de servicio cubiertos anteriormente por los ciudadanos comunitarios en la función pública de otros Estados miembros, la Comisión decidió interponer un recurso por incumplimiento el 7 de mayo de 2004.

La Sentencia de 23 de febrero de 2006 que resuelve el citado recurso (TJCE/2006\55) señala que, “basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (...), el Reino de España debe garantizar que se tengan efectivamente en cuenta la antigüedad y experiencia profesional adquiridas por los ciudadanos comunitarios en la función pública de otro Estado miembro y concederles, a este respecto, los mismos derechos y ventajas en materia de clasificación y retribución que los reconocidos a los ciudadanos comunitarios que han adquirido una experiencia similar en la función pública española”.

Igualmente, la Sentencia recuerda que “cuando un organismo público de un Estado miembro se propone, con ocasión de la contratación de personal para cubrir puestos que no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del apartado 4 del citado artículo (se refiere al artículo 39 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea), tomar en consideración las actividades profesionales anteriores ejercidas por los candidatos en una Administración pública, dicho organismo no puede efectuar distinciones, respecto a los nacionales comunitarios, en función de que tales actividades hayan sido ejercidas en el Estado miembro al que pertenece dicho organismo o en otro Estado miembro.”

La excepción establecida en el apartado 4 del artículo 39 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según la cual las disposiciones relativas a la libre circulación de los trabajadores no serán aplicables “a los empleos en la Administración Pública”, no se refiere más que al acceso de nacionales de otros Estados miembros a determinadas funciones en la Administración Pública (Sentencia de 13 de noviembre de 1997, Grahame y Hollanders, C-248/96).

Teniendo en cuenta los fundamentos jurídicos de esta Sentencia, a juicio de la División de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos de la Dirección General de la Función Pública, la interpretación de que “las Administraciones Públicas” a que se refiere el artículo 15 del Real Decreto 365/1995 son exclusivamente las Administraciones de ámbito nacional supondría un incumplimiento del principio de libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, garantizado por el artículo 39 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y desarrollado por el artículo 7 del Reglamento (CEE) núm. 1618/68 del Consejo.

Por ello, respecto de la procedencia de declarar en excedencia por prestación de servicios en el sector público al personal estatutario que vaya a prestar servicios en la Administración Pública de un Estado miembro de la Unión Europea, se considera oportuno realizar una interpretación amplia del concepto de “Administraciones Públicas” del artículo 15 del Real Decreto 365/1995, considerando que en el mismo están incluidas las Administraciones Públicas de los Estados miembros de la Unión Europea.

6. Noticias del INAP

6.1. Nuevo Estatuto del INAP

El 16 de abril se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 464/2011 por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Administración Pública. Este nuevo texto sustituye al hasta entonces Estatuto vigente, aprobado por el Real Decreto 1661/2000, de 29 de septiembre, y modificado en diversas ocasiones.

Con la nueva norma se ha buscado una estructura organizativa más sencilla y dinámica, con la que el Instituto podrá seguir desempeñando sus funciones tradicionales con una mayor eficacia y eficiencia a través de su Dirección, la Gerencia, la Subdirección de Selección, la Subdirección de Formación, la Subdirección de Programas Formativos en Administración Local, el Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación y el Departamento de Relaciones Internacionales.

El texto completo del Real Decreto se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/16/pdfs/BOE-A-2011-6872.pdf>

6.2 Actividades formativas

Inicio de los cursos selectivos

El 16 de mayo comienza el primero de los cursos selectivos que se realizarán en el INAP durante 2011: el Curso Selectivo del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado.

Este curso, integrado en el proceso selectivo para el acceso al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, se desarrollará hasta el 28 de octubre.

Los funcionarios en prácticas se beneficiarán de una combinación de módulos formativos presenciales, con prácticas en unidades administrativas, clases de inglés,



6. Noticias del INAP



conferencias y estancia en un instituto europeo de formación.

Esta formación se desarrollará con una visión práctica y mediante diferentes herramientas metodológicas, que permitirán a los alumnos un adecuado perfeccionamiento y conocimiento de la Administración Pública antes de su nombramiento como funcionarios de carrera.

Nueva edición del “método del caso”

Dentro de la revisión metodológica de la formación emprendida por el INAP en 2010, se destacó el desarrollo y el uso de la herramienta del método del caso aplicada a la función pública.

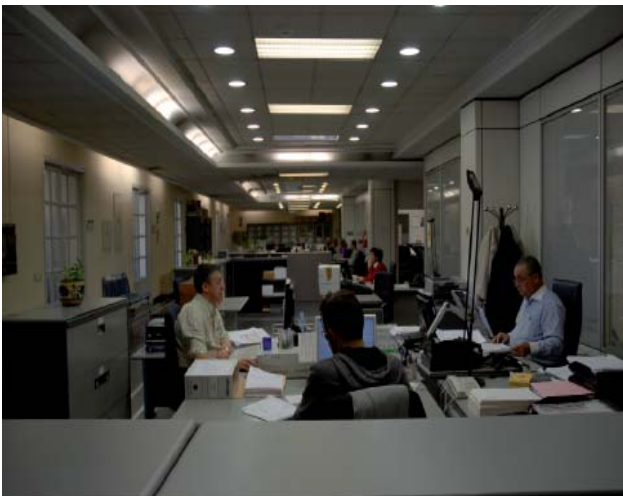
Con esta tercera edición se da continuidad a las realizadas en 2010 y que permitieron ir configurando una biblioteca de casos de Administración Pública, muy útiles para las diferentes actividades formativas que desarrolla el INAP y con un valor añadido muy destacado tanto por profesores como por alumnos.

Próxima convocatoria de cursos para el segundo semestre de 2011

Iniciadas las actividades formativas del INAP para el primer semestre de 2011, el Instituto convocará en próximas fechas cursos para la segunda mitad del año.

El 1 de junio se publicará en el Boletín Oficial del Estado la convocatoria de los cursos integrados en el plan de administración electrónica y en el de materias generales, para el segundo semestre del año. Este anuncio incluirá un amplio catálogo de cursos, tanto en la modalidad presencial como en la de teleformación (on-line) para empleados públicos de diferentes sectores y niveles de responsabilidad.

Unas semanas antes, concretamente el 9 mayo, se prevé la publicación en el mismo diario oficial de la convocatoria de los cursos de idiomas del segundo semestre de 2011: cursos intensivos de inglés y francés y cursos de inglés en materias específicas (atención al ciudadano, reuniones, secretarías de altos cargos, presentaciones e inglés jurídico-administrativo).



6. Noticias del INAP

6.3. Selección de personal

Desarrollo de los procesos selectivos Oferta de Empleo Público de 2010

Los Tribunales de los procesos selectivos del Subgrupo A1 y la Comisión Permanente de Selección continúan desarrollando sus trabajos.

En el proceso selectivo para el ingreso libre y el acceso por promoción interna (para personal funcionario y personal laboral fijo) al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, ya han finalizado, respectivamente, la fase de oposición y la de concurso-oposición. Los aspirantes aprobados están a la espera de la publicación en el BOE de la relación definitiva de candidatos que superaron estas fases.

Asimismo, se ha publicado la valoración provisional de méritos de los aspirantes que superaron la fase de oposición del proceso selectivo para el acceso por promoción interna (para personal funcionario y personal laboral fijo) a la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos,

En cuanto a los procesos gestionados directamente por la Comisión Permanente de Selección y en el ámbito de la promoción interna, respecto a los Cuerpos y Escalas del Subgrupo A2, tanto en los Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado y de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado, como en la Escala de Gestión de Organismos Autónomos, se han publicado las valoraciones provisionales de méritos en la fase de concurso.

Por su parte, en el caso del Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado y de Técnicos Auxiliares de Informática de la Administración del Estado, se han publicado las relaciones de opositores que superaron la fase de oposición adicionándoles la fase de concurso.

En cuanto a los procesos selectivos para el ingreso libre, tanto en el Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado como en el de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado, el 22 de abril se publicó en el Boletín Oficial del Estado la relación de opositores que



6. Noticias del INAP

superaron ambos procesos selectivos (Órdenes TAP 1001 y 1002/2011, de 13 de abril).



6.4 Actividades de cooperación internacional

Visitas de delegaciones extranjeras

El 5 mayo, una representación de la Escuela de Administración Pública de Costa Rica, y, el 11 de mayo, el Servicio Argentino de Sanidad Animal y Vegetal visitaron las instalaciones del INAP y siguieron un corto seminario sobre la realidad pública española. Se prevé que el 24 de mayo la Escuela Central del Partido de la República Popular China cierre estas actividades para el mes de mayo.

Con estas visitas se busca el conocimiento, el intercambio de experiencias e ideas y la mejora de la cultura organizativa de las Administraciones Públicas de los diferentes Estados.

Actividades en el ámbito europeo

Durante los días 19 y 20 de mayo se celebrará en Budapest la reunión de los Directores de Escuelas e Institutos de Administración Pública de la Unión Europea (DISPA), a la que asistirá el INAP como miembro integrante.

Este Instituto estará igualmente presente en el seminario "Alemania y Europa", a celebrar en Berlín dentro del Programa Europeo de Formación Recíproca ("European Reciprocal Training Programme"), organizado por la Academia Federal Alemana de Administración Pública (BAKÖV). Más información en <http://www.bakoev.com/>

Por otra parte, se encuentra abierto el plazo de inscripción a la conferencia anual de la Asociación Internacional de Institutos y Escuelas de Administración (IASIA), que se celebrará en Roma del 13 al 17 de junio; y del Congreso Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS), que tendrá lugar en Lausana (Suiza) del 4 al 8 de julio.

También durante mayo (de los días 2 al 6) se realizaron



6. Noticias del INAP



las evaluaciones on-line de los proyectos presentados a los premios "European Public Sector Award" (EPSA) 2011. Hay que destacar el papel de España en esta convocatoria al ser el país europeo con más trabajos presentados: 47 del total de 274 enviados por 32 países europeos. Los ganadores se darán a conocer en noviembre, tras la selección final programada para los días 5 y 6 de septiembre.

Actividades en el ámbito iberoamericano

Dentro de las actividades del "Máster en Gerencia y Administración Pública para funcionarios iberoamericanos" del INAP, hay que destacar su segunda mesa redonda, celebrada el 6 de mayo y en la que los alumnos de este curso expusieron sus trabajos en torno a "la dirección pública en Administraciones profesionalizadas".

Estos mismos alumnos realizaron del 9 al 13 de mayo un período de prácticas tutorizadas en distintas unidades de la Administración Pública española. Estas prácticas, adaptadas individualmente a cada alumno, tienen como finalidad completar su formación académica con experiencias en centros administrativos similares a aquellos en los que prestan servicios en sus países de procedencia.

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

Por otra parte, desde el 1 de mayo y hasta el 1 de octubre de 2011, se encuentra abierto el plazo de inscripción al curso internacional "Responsabilidad Gerencial: Transparencia y Ética Pública" [Cartagena de Indias (Colombia), del 15 al 18 de noviembre de 2011], organizado por el INAP con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



6. Noticias del INAP

6. 5. Publicaciones y Estudios

Novedades editoriales del INAP

Las publicaciones más recientes del Instituto son las siguientes:

“La Administración pública entre dos siglos”, libro homenaje al Profesor Dr. Mariano Baena del Alcázar.

La obra, fruto de un notable esfuerzo de coordinación, agrupa las colaboraciones de una extensa y cualificada nómina de profesores de Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo de 33 universidades españolas y europeas, y también de otros altos funcionarios de diversas Administraciones públicas. Los trabajos reunidos abordan la amplia y diversa temática sobre la que el profesor Baena del Alcázar se ocupó a lo largo de su dilatada carrera profesional.

Esta publicación se presentó en un acto público en la sede de Atocha del INAP (más datos en el siguiente epígrafe).

“La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado”, de Christopher Pollitt y Geert Bouckaert.

Publicación que aparece en estos momentos en la esfera pública, a través del INAP, y que recoge uno de los temas principales de la ciencia administrativa en los últimos veinte años: la gestión pública, su reforma y constante actualización.

Pollitt y Bouckaert han elaborado un excelente trabajo de contraste, en el que podemos analizar varios estudios: la naturaleza de la reforma de la gestión, modelos de reforma de la gerencia pública, tipología de regímenes político-administrativos, etc.

“La Politización de la función pública en una perspectiva comparada”, de B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.).

Esta obra colectiva es la culminación de un proyecto de investigación comparativo sobre la politización del alto funcionariado público. Los editores inician el trabajo con un



6. Noticias del INAP



interesante artículo sobre los conceptos, causas y consecuencias de la politización de la función pública, para dar paso a diversos autores de diferentes Estados, entre los que destacan europeos como Francia, Reino Unido, Dinamarca o España y países de otros continentes como Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda. B. Guy Peters y Jon Pierre añaden, como colofón a esta interesante obra, una conclusión sobre el control político en un mundo de gestores.

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica número 311 (REALA)

Se edita el número 331 de esta publicación con interesantes textos sobre el régimen de los medios audiovisuales (Internet), las comisiones de investigación en el ámbito municipal, la gestión urbanística en manos autonómicas, etc.



Presentación de libros

"La Administración pública entre dos siglos", libro homenaje al Profesor Dr. Mariano Baena del Alcázar

Ante una nutrida representación de personalidades del ámbito académico y de la Administración se presentó el 6 de abril, en el Aula Magna del INAP, la obra homenaje al profesor Mariano Baena del Alcázar, "La Administración Pública entre dos siglos". Participaron en el evento, además del homenajeado, el director del INAP, Ángel Manuel Moreno Molina; el coordinador de la obra y catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Manuel Arenilla Sáez; y los catedráticos de Derecho Administrativo, Rafael Entrena Cuesta y Martín Basols Coma.

"Tratado de Derecho Municipal", dirigida por el Profesor Dr. Santiago Muñoz Machado

El 12 de mayo se presentó, en el Aula Magna del INAP, la obra "Tratado de Derecho Municipal", dirigida por el Profesor Dr. Santiago Muñoz Machado. Participaron en el evento, el director del INAP, Ángel Manuel Moreno Molina; el Profesor Dr. Luciano Parejo Alfonso y el director de la obra, el Profesor Dr. Santiago Muñoz Machado.



Foto superior: presentación del libro-homenaje al Profesor Baena. En la foto inferior, momento de la presentación de la obra del Profesor Muñoz Machado.

6.6 BIBLIOTECA. Últimas incorporaciones al catálogo general

FUNCIÓN PÚBLICA

ARRIBAS LÓPEZ, EUGENIO. Cese de funcionarios en puestos de trabajo de libre designación y derechos fundamentales. En: *Actualidad Administrativa*, 2011, nº 2.

JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma? En: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 87-88.

SINGER, JEAN. Le concours des techniciens et hommes de l'art publics et privés aux travaux des collectivités locales. Paris : Éditions du Moniteur des travaux publics, 1956.

LAUR, HENRI. La conservation des papiers des hauts fonctionnaires. En: *Revue Administrative*, la; année 63, nº 377.

THULLIER, GUY. Jacques Bardoux et son projet de statut des fonctionnaires (1936). En: *Revue Administrative*, la; année 63, nº 374.

REFORMA ADMINISTRATIVA

CARVALHO, PEDRO SANTOS DE. O planeamento orçamental e o controlo de gestão na Administração pública. En: *Revista de administração local*; ano 32, nº 237.

COOK, BRIAN J. The Organ of Experience: A Defense of the Primacy of Public Administrators in the Design and Reform of Policy and Law. En: *Administration & Society*, 42, nº 3.

HLEPAS, NIKOLAOS-K. Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008-09) Wave of Reforms. En: *Local Government Studies*, Vol.36, nº 2.

SEIBEL, WOLFGANG. Beyond Bureaucracy-Public Administration as Political Integrator and Non-Weberian Thought in Germany. En: *Public administration review*, vol.70, nº.5.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, IÑAKI. La Administración no puede beneficiarse de su silencio. En: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 87-88.

GARCÍA RUBIO, FERNANDO. Procedimiento administrativo común y procedimientos singulares. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, D.L. 2011.

GIL IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS. Delimita-

ción de la actuación administrativa impugnada mediante el escrito de interposición. En: *Actualidad Administrativa*, 2010, nº 20.

MANTECA VALDELANDE, VÍCTOR. Reclamación de responsabilidad a las Administraciones Públicas (Parte III). En: *Actualidad Administrativa*, 2011, nº 1; (Parte IV). En: *Actualidad Administrativa*, 2011, nº 2; (Parte V). En: *Actualidad Administrativa*, 2011, nº 3.

MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL. La motivación y la notificación de los actos administrativos. En: *Documentación Administrativa*, nº 254-255.

PRATS, SÉRGIO. O recrutamento e seleção na Administração Pública: Contributo para o estudo do novo procedimento concursal. En: *Revista de administração local*; Ano 32, nº 233.

RUNAVOT, MAREI-CLOTILDE. La "bonne administration": consolidation d'un droit sous influence européenne. En: *Revue française de droit administratif*, 26 année, nº 2.

GESTIÓN ADMINISTRATIVA

BOTO ÁLVAREZ, ALEJANDRA. Les privilèges des organismes instrumentaux de l'administration espagnole Comme partie à l'instance. En: *Revue Administrative*, la; année 63, nº 373.

CARVALHO, PEDRO SANTOS DE. O planeamento orçamental e o controlo de gestão na Administração pública. En: *Revista de Administração local*; ano 32, nº 237.

CROZIER, MICHAEL P. Rethinking Systems: Configurations of Politics and Policy in Contemporary Governance. En: *Administration & society*; 42, nº 5.

GARRETT, TERENCE M. Interorganizational Collaboration and the Transition to the Department of Homeland Security : A Knowledge Analytic Interpretation. En: *Administration & society*, 42, nº 3.

LAMBRIGHT, KRISTINA T. An Update of a Classic: Applying Expectancy Theory to Understand Contracted Provider Motivation. En: *Administration & society*, 42, nº 4.

MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. En: *Revista de Administración Pública*, nº 133.

OSPINA, SONIA M. Paradox and Collaboration in Network Management. En: *Administration & society*, 42, nº 4.

RAADSCHELDERS, JOS C.N. Identity Without Boundaries: Public Administration's Canon(s) of Integration. En: *Administration & society*, 42, nº. 2.

WALKER, RICHARD M. Tough Contemporary Public Management Dilemmas. En: *Public Administration Review*, vol.70, nº 5.

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

MONTALVO, INÉS. Remuneração dos bombeiros municipais. En: *Revista de administração local*; ano 32, nº 233.

5º Encuentro Administración Local-Gestores de riesgos: la responsabilidad de las corporaciones locales, autoridades y empleados públicos. En: *Carta Local* nº 231.

Second supplément a la 25e édition du *Secrétaire de mairie* / publié sous la direction de Michel Bazoche. -- Mettant cet ouvrage à jour au 31 juillet 1958. -- Saint-Yrieix (Haute-Vienne, France): Imprimerie Fabrègue, Imprimerie des mairies; Paris : Publications Administratives [distribuidor], 1958 604, p.;21 cm.

NUEVAS TECNOLOGÍAS

BELLO PAREDES, SANTIAGO A. La Administración electrónica ya está aquí. En: *Actualidad Administrativa*, 2011, nº 1.

COTINO HUESO, LORENZO; VALERO TORRIJOS, JULIÁN (COORD). Administración electrónica: la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010

LEDESMA IBÁÑEZ, JORGE. Piratería digital en la propiedad intelectual: análisis jurídico de la piratería digital en el ámbito español e internacional. Barcelona: Bosch, 2011.

MYEONG, SEUNGHWAN. Effects of Information Technology on Policy Decision-Making Processes: Some Evidences Beyond Rhetoric. En: *Administration & society*, 42, nº 4.

STEVEY, JAMES A. A Security Preface to 21st-Century Public Administration. En: *Administration & society*, 42, nº 3.

WIRTZ, BERND W. E-HEALTH- akzeptanz der elektronischen gesundheitskarte./Bernd W. Wirtz, Sebastian Ullrich, Linda Mory. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2011.

BOLETÍN
DE FUNCIÓN PÚBLICA
del **INAP**

Número 3, MAYO DE 2011



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA