

BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA del **INAP**



DESTACAMOS EN ESTE NÚMERO:

- RETOS Y PERSPECTIVAS ACTUALES
EN LA ADMINISTRACIÓN Y EL EMPLEO PÚBLICOS
*POR CONSUELO RUMÍ IBÁÑEZ,
SECRETARIA DE ESTADO PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA*
- PRONUNCIAMIENTO DE LA AUDIENCIA NACIONAL
SOBRE EL LITIGIO DE LOS CONTROLADORES AÉREOS
- LA FUNCIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO
- INAUGURACIÓN DEL CURSO ACADÉMICO DEL INAP

Número 1, ENERO 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
ROCÍO MARTÍN REPOLLER
TOMÁS MANUEL SOLANA GÁZQUEZ

DISEÑO GRÁFICO:

CENTRO DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES DEL INAP

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 presente *Boletín de Función Pública* que hoy comienza a caminar por el dédalo de las publicaciones electrónicas nace con dos modestos propósitos. Por un lado, y lejos de querer convertirse en la piedra angular del saber de Occidente, 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 neófito *Newsletter* es cabalmente difundir las actividades de este Instituto Nacional de Administración Pública, en los diferentes campos de su actividad (selección, formación, publicaciones, etc.).

El *Boletín*, que tendrá una periodicidad de carácter mensual, 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.

Esta nueva publicación es posible gracias al entusiasta y muy profesional compromiso con que fue recibida mi idea de ponerla en práctica, por parte de un grupo de colaboradores del Instituto cuyo nombre figura en el equipo editorial que consta en la página de créditos. A ellos, auténticos orfebres de esta obra artesanal, mi reconocimiento y mi gratitud por trabajar más allá de la línea del deber.

Angel Manuel Moreno Molina

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. ARTÍCULO DE FONDO | 5 |
| Retos y perspectivas actuales en la Administración y el empleo públicos Consuelo Rumí Ibáñez Secretaria de Estado para la Función Pública | |
| 2. NOTICIAS NORMATIVAS | 10 |
| 2.1. Legislación estatal | 10 |
| 2.2. Legislación autonómica | 13 |
| 3. CRÓNICA DE LOS TRIBUNALES | 16 |
| 3.1. Del Tribunal Supremo | 16 |
| 3.1.1. Sala de lo contencioso-administrativo Fernando Fernández de Trocóniz Marcos Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo | 16 |
| 3.1.2. Sala de lo social. La jubilación anticipada parcial del personal laboral de la Administración Pública Fernando Elorza Guerrero Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla | 19 |
| 3.2. De la Audiencia Nacional (Sala de lo social) | 24 |
| 3.2.1. Litigio planteado por el sindicato de los controladores aéreos Francisco Espinosa Fernández, Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional | 24 |
| 3.2.2. Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial Francisco Espinosa Fernández, Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional | 29 |

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 4. PANORAMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA | 35 |
| 4.1. <i>Experiencias autonómicas y locales</i> | 35 |
| 4.1.1. <i>Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública españoles</i> | 35 |
| 4.2. <i>Experiencias del extranjero</i> | 37 |
| 4.2.1. <i>L'École Nationale d'Administration (ENA)</i> | 37 |
| 4.2.2. <i>Hispanoamérica</i> | |
| Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico | 40 |
| Hernán A. Vera Rodríguez | |
| Catedrático de Administración Pública y Decano del Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta. Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico Ponce, Puerto Rico | |
| 5. LA CONSULTA DEL MES | 49 |
| Permiso para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud | |
| 6. NOTICIAS DEL INAP | 50 |
| 6.1. <i>Inauguración del Curso 2011</i> | 50 |
| 6.2. <i>Primeros cursos del INAP en 2011</i> | 50 |
| 6.3. <i>Desarrollo de los procesos selectivos de la Oferta de Empleo Público de 2010</i> | 52 |
| 6.4. <i>Actividades de cooperación internacional</i> | 53 |
| 6.5. <i>Publicaciones y estudios</i> | 54 |

Presentación del número 1

Iniciamos este primer número con el artículo “Retos y perspectivas actuales en la Administración y el empleo públicos”, en el que, en la sección de “artículo de fondo”, Consuelo Rumí, Secretaria de Estado para la Función Pública, desgrana los desafíos actuales a que se enfrenta la Administración General del Estado y la función pública en su conjunto, así como las iniciativas y reformas adoptadas y en curso dentro de su círculo de responsabilidades.

En la sección de “Noticias Normativas” incorporamos algunas novedades legales destacadas en materia de función pública en el Estado y en las Comunidades Autónomas. Señalamos aquí el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, que integra a los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social, y las novedades que en materia de personal incorpora Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

En la Crónica de Tribunales resaltamos por su interés la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Social) de 10 de mayo de 2010, que resuelve el litigio planteado por el sindicato de controladores aéreos contra el Real Decreto-Ley 1/2010, de 5 de febrero.

La sección “Panorama de Función Pública” recoge un interesante artículo sobre la función pública en Puerto Rico, elaborado por un prominente catedrático boricua, así como una reseña sobre los aspectos más destacados de la *École Nationale d'Administration* de Francia, auténtico “peso pesado”, modelo y referencia mundial en el ámbito de las escuelas e institutos de formación de empleados públicos.

Last but not least, ofrecemos una selección de las actividades más recientes desarrolladas por el INAP, así como una reseña de las que tendrán lugar en el mes de febrero, entre las que destaca la ceremonia oficial de apertura de su curso académico 2011.

1. Artículo de fondo

Retos y perspectivas actuales en la Administración y el empleo públicos

Consuelo Rumí Ibáñez,
Secretaria de Estado para la Función Pública



Consuelo Rumí Ibáñez,
Secretaria de Estado para la Función Pública

Como Secretaria de Estado para la Función Pública, quiero en primer lugar saludar con satisfacción la aparición de este nuevo "Boletín de Función Pública", que se inscribe en el marco del impulso para alcanzar cotas cada vez más altas de excelencia en la actividad del Instituto Nacional de Administración Pública. Espero que esta publicación electrónica tenga una larga y fructífera vida, y se convierta poco a poco en foro y vehículo de conocimiento, información y debate en torno a los diferentes aspectos del empleo público.

Desearía aprovechar el espacio de apertura de su primer número para desarrollar un conjunto de ideas e incorporar un escenario de reflexión sobre el presente y el porvenir de la Administración española en torno a dos ejes centrales: por un lado, el esfuerzo que se está llevando a cabo en torno a la administración electrónica y la reducción de cargas, ambos elementos cruciales en la modernización que ya se está viviendo en la Administración General del Estado, ello unido a los procesos de racionalización de las estructuras de dirección que está llevando a cabo la Secretaría de Estado y el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública en su conjunto; y por otro, la necesidad del debate y el consenso en un ámbito tan sensible como el del empleo público, especialmente cuando comenzamos a vislumbrar la salida de la crisis económica.

1. Artículo de fondo

Retos y perspectivas actuales en la Administración y el empleo públicos

Ambas realidades —modernización administrativa y políticas de empleo— configuran debates desde mi punto de vista muy sugerentes en estos momentos y quiero, desde esta publicación que hoy nace, animar a todos a que los afronten con ambición y también con el punto necesario de pasión. Si ello es así, el Boletín cumplirá con uno de sus objetivos más importantes; esto es, convertirse en un lugar de encuentro que aporte valor al debate en torno a las tendencias, desarrollos y y propuestas sobre la función pública.

Dirigir la Función Pública es una tarea enormemente estimulante, a pesar de que el contexto actual no haga de ella una misión sencilla. Personalmente, entiendo la política como una actividad de servicio y no puedo concebir un destino sin la tensión creativa que supone enfrentarse a los problemas y dar con las respuestas más adecuadas en la gestión de los intereses colectivos; y el Estado, la Administración pública con carácter más específico, es por excelencia el lugar donde se sustancian y protegen el bien público y el interés general.

En el espacio de pocos meses nos hemos visto abocados a adoptar decisiones que en modo alguno han sido fáciles, aunque también he de subrayar que el Gobierno no abandona y está apostando por aquellas reformas que creemos necesarias, hasta diría que imprescindibles, para avanzar hacia el modelo de Administración que necesita nuestro país.

Nuestra meta es alcanzar la excelencia en la Administración, una transformación ambiciosa y necesaria que tengo la convicción que podemos hacer realidad. Hoy —en un Estado complejo y descentralizado y en el seno de un imparable y vertiginoso cambio tecnológico— ese objetivo se encuentra más al alcance de nuestras capacidades de lo que nunca lo ha estado.

Una transformación de esta magnitud es, por supuesto, un compromiso a largo plazo, pero ya llevamos tiempo trabajando en este empeño, y si se me permite un símil marinero, tenemos claro el puerto de destino, estamos en ruta, y con las naves y la tripulación a punto.

Para el Gobierno de este país, la Administración es el instrumento esencial para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Derechos que se amparan desde el Estado y que han visto ampliar sus propias fronteras como resultado

de los cambios sociales y las nuevas necesidades emergentes que han surgido al calor de estos. Por solo poner un ejemplo, en 2004 se puso en marcha lo que es hoy una realidad consolidada, como es el sistema de ayudas a la dependencia. Quienes en España tienen una persona dependiente a su cargo saben que cuentan con un derecho a que la Administración reconozca y ayude a mitigar esa desigualdad de partida. Dicho de otro modo, el Gobierno cree en lo público, cree que la democracia se fortalece y amplía contando con unos servicios que son de todos y para todos, y por tanto, cree que la Administración pública ha de ser lo suficientemente robusta como para garantizar los derechos individuales y sociales.

Así pues, teniendo como meta global una Administración que debe garantizar unas cotas de servicios públicos como las que acabo de señalar, el reto que se nos plantea es cómo debe ser gestionada para alcanzar sus fines en un entorno que, ciertamente, ha cambiado, y que esa gestión sea óptima, es decir, que preste los servicios adecuados con la máxima calidad, utilizando los mínimos recursos posibles. Dicho más claramente, el desafío es de envergadura: hay que hacer más, con menos.

Sin embargo, para mantener los fines a los que sirven, las diferentes Administraciones públicas no pueden continuar con las mismas estructuras, regulaciones y procedimientos que tenían en la centuria pasada, sino que deben transformarse y adaptarse a los cambios, del modo y con la profundidad que sea necesaria. Esa es una lectura imprescindible que se desprende del tiempo histórico que estamos viviendo.

Más adelante haré mención a las medidas que han sido adoptadas como consecuencia de la crisis que vivimos. En cualquier caso, en su mayoría se trata de actuaciones dispuestas para sanear el tronco de nuestra Administración, para que la savia se fortalezca y en poco tiempo se pueda disponer de frutos más abundantes.

Además de la gestión de la crisis, nuestra obligación como gobernantes es adoptar los planes a largo plazo que resulten apropiados tanto en los entornos económicos de crecimiento como en los de desaceleración. Hoy existen dos tendencias sobresalientes que condicionan la realidad de nuestra Administración pública: los procesos de globalización mundial e

1. Artículo de fondo

Retos y perspectivas actuales en la Administración y el empleo públicos

integración europea (que nos sitúan en debates sobre gobernanza y gestión de políticas a nivel supraestatal) y la descentralización político-administrativa, que transfiere la gestión de una parte muy relevante de los asuntos públicos a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

Ambos fenómenos actúan sobre las competencias estatales tradicionales para modificarlas, cuando no para sustituirlas, de modo que también alteran los ámbitos de gestión y de responsabilidad, lo que obliga a adaptar y reformar las estructuras administrativas. Es, por expresarlo en pocas palabras, el escenario sobre el que se mueven las administraciones públicas españolas, y actuar de espaldas al mismo significaría sencillamente ignorar la realidad.

Una vez sentado este punto de partida, es imprescindible que se aborden algunas cuestiones fundamentales para construir el modelo de una Administración cada vez más eficiente, a la altura de sus responsabilidades, que tiene por referencia funcional a una sociedad cada vez más compleja y una ciudadanía cada vez más exigente.

En este sentido, y a manera de proceso continuo, se debe reflexionar a fondo y procurar cambios tanto en las formas de organización interna como en la carrera profesional de los empleados públicos. También se ha de incorporar plenamente el formidable impacto de las nuevas tecnologías sobre el trabajo de la Administración y la relación con el ciudadano. El control de la gestión y la transparencia, esto es, la evaluación de qué hace y cómo realiza sus tareas la Administración, también resulta un elemento transversal e imprescindible para proponer y animar los cambios que necesitamos llevar a cabo.

Estos son algunos de los principales retos que plantea la realidad de nuestro tiempo. Es evidente que son ambiciosos, pero lejos de ser utópicos, son objetivos realizables. De hecho, a continuación haré un repaso sumario de los elementos en los que se ha venido avanzando, así como de las metas fundamentales que entiendo corresponde acometer.

La primera de esas metas mencionadas tiene que ver con la exigencia de avanzar hacia una función pública más eficiente y motivada. Un conocido informe del ex Vicepresidente norteamericano Al Gore, señaló ya hace algunos años que Estados Unidos contaba para la era informática con una burocracia de la era industrial. Esta afirmación no es extrapolable

a nuestro caso, pero resulta acertada para hacer visible que la Administración debe acompasar sus formas de trabajo al momento en que vive y a la sociedad a la que sirve. Desde luego, nuestros empleados públicos presentan una realidad mucho más positiva que la que se quiere transmitir desde determinados ámbitos, y mantengo al respecto una convicción profunda, que se fundamenta tanto en los datos objetivos que manejo como responsable de la materia, como los que me ha proporcionado una experiencia profesional vinculada a la Administración. Y esa no es otra que contamos con una excelente preparación de nuestros empleados públicos, que están bien formados y que son eficaces en el desempeño de su trabajo. Pero la sociedad avanza y progresa y la Administración y sus empleados deben acompañar esos avances para seguir estando a la altura de sus responsabilidades.

“.. haré un repaso sumario de los elementos en los que se ha venido avanzando, así como de las metas fundamentales que entiendo corresponde acometer. La primera de esas metas [...] tiene que ver con la exigencia de avanzar hacia una función pública más eficiente y motivada”

Introducir mayor eficiencia supone que el rendimiento del trabajo de cada hora trabajada sea mayor. Desde esa perspectiva, la organización y los procedimientos administrativos deben estar adaptados y los empleados deben contar con fórmulas que permitan rendir más y que ese rendimiento se evalúe, se reconozca y se recompense. El desempeño que afecta al empleado público ha de disponer también de un marco regulador adecuado para hacerlo posible, y la tarea de los responsables políticos es mejorarlo.

Se trata de avanzar hacia un modelo de empleo en el que la formación ha de desempeñar un papel esencial en la constante mejora de la profesionalidad de los servidores públicos. Por supuesto, las reformas han de mantener las garantías esenciales de los empleados públicos, como la estabilidad en el empleo. La seguridad y la profesionalización son elementos básicos de garantía del sistema, pero de cara al futuro se deben potenciar mecanismos que permitan un mayor reconocimiento del desempeño efectivo, así como abrir espacios para recompensar el esfuerzo y la innovación de los trabajadores y funcionarios públicos.

1. Artículo de fondo

Retos y perspectivas actuales en la Administración y el empleo públicos

Es decir, los planes del Gobierno referidos al empleo público trascienden con mucho las medidas adoptadas en razón de la crisis, que se refieren a los ajustes salariales de los empleados públicos. Estas medidas han sido imprescindibles y urgentes dado el deslizamiento de la economía mundial como resultado de la crisis global; han sido las que un Gobierno responsable estaba obligado a adoptar. El aumento del poder adquisitivo de la función pública desde el 2004 había sido constante, y como es fácil suponer, no hay que renunciar a seguir en esa senda de mejora tan pronto como la situación económica lo permita. Estoy convencida de que, en su inmensa mayoría, los empleados públicos han entendido estas circunstancias de carácter coyuntural y por eso quiero subrayar su alto grado de responsabilidad y de compromiso con el servicio público: han seguido desempeñando sus funciones con el mismo nivel de compromiso y responsabilidad, a pesar de ver mermadas sus retribuciones.

La segunda meta que debemos esforzarnos por alcanzar tiene que ver con una Administración en línea con el ciudadano. Se trata de un reto de primera magnitud al que el Gobierno concede carácter prioritario. La relación entre el ciudadano y la Administración debe ser posible, de principio a fin, a través de internet, desde un ordenador, con la misma seguridad y fiabilidad que en la relación presencial, pero — y quiero subrayar esta dimensión — con un enorme ahorro en tiempo y en recursos. Este es un valor añadido que no podemos desconocer y que forma parte también de nuestras obligaciones como responsables de la gestión de los recursos públicos. El aprovechamiento y la puesta en común de recursos es un reto cuyo éxito contribuirá a vertebrar un sistema de Administración más moderno y sostenible.

Los ciudadanos, no hay que olvidarlo, son la pieza esencial de este proceso porque a ellos van dirigidos siempre los avances que hacen posible una Administración más accesible, más eficaz y de mayor calidad. Es decir, a la que puedan tener acceso, que esté a su servicio las veinticuatro horas de los trescientos sesenta y cinco días del año. Una Administración avanzada y moderna, que rompa los tópicos y que sea capaz de legitimarse por su capacidad para ofrecer servicios en tiempo real y de, dicho de modo llano, facilitar la vida a la gente.

En muy poco tiempo se ha avanzado de manera muy importante en este terreno tan vital para la modernización de las administraciones. Hoy, en España, y en concreto en el ámbito de la Administración General del Estado, cualquier trámite, cualquier gestión que requiera el ciudadano, puede iniciarse a través de soporte electrónico. Ha de añadirse, además, que más del 98% del conjunto de gestiones ante las Administraciones puede llevarse a cabo electrónicamente. No se trata ya de una quimera ni un tópico recurrente y políticamente correcto, sino de una conquista que estamos en condiciones de ofrecer a la ciudadanía.

“La segunda meta que debemos esforzarnos por alcanzar tiene que ver con una Administración en línea con el ciudadano”

Y para seguir avanzando, los desafíos futuros e incluso los presentes se nos manifiestan en dos direcciones:

Por un lado, lograr una Administración electrónica “sin costuras”, con servicios interoperables y seguros entre diferentes niveles de la Administración pública: local, regional, estatal y europea, y ello requiere colaboración, coordinación y cooperación permanentes. Nuestra voluntad de cooperación con las restantes administraciones es plena y también quiero reconocer la excelente disposición que estamos encontrando en los Gobiernos autonómicos y locales para estar a la altura de este reto.

Por otro lado, llegar de manera convincente a un número cada vez mayor de ciudadanos para que accedan sin reservas ni distancias a las ventajas que le ofrecen los soportes electrónicos a su disposición en las administraciones. La difusión pedagógica es un elemento esencial para romper barreras y acercar a los ciudadanos a los nuevos servicios que ponemos a su alcance.

La tercera meta a la que hay que hacer referencia en este punto consiste en una mejora general de la calidad en nuestra Administración pública. Aunque la mayor parte de las necesidades lo son de todas las administraciones, hablo desde mi perspectiva competencial en la Administración General del Estado, partiendo de la base de que debe disponer de la fortaleza necesaria para desarrollar las políticas que les encomienden los ciudadanos.

1. Artículo de fondo

Retos y perspectivas actuales en la Administración y el empleo públicos

“La tercera meta [...] consiste en una mejora general de la calidad en nuestra Administración pública”

En este sentido, quiero citar algunos de los avances que se están desarrollando en la mejora de la organización, con el objetivo de avanzar hacia su mayor eficiencia:

- Políticas de mejora de la calidad, a través de la implantación de modelos de evaluación de calidad en los servicios, que han permitido dar un salto en la detección de problemas y en la mejora de la organización y que, a través de buenas experiencias que han mejorado la gestión y la atención al ciudadano, como las desarrolladas por la Agencia Tributaria o la Seguridad Social, están sirviendo de marco de referencia en otros ámbitos. De manera especialmente relevante en este terreno, hay que subrayar la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la calidad en los Servicios en 2006;

- Dentro de una estrategia de mejora de la regulación, se ha aprobado el Decreto por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo de 2009, y en 2007 se puso en marcha el programa de reducción de cargas administrativas, que ha dado numerosos frutos. El último, aprobado por el Gobierno el pasado 28 de diciembre, ha sido un nuevo paquete de 88 actuaciones dirigidas a los ciudadanos y al ámbito empresarial, que reduce nuevos trámites o requisitos administrativos. En este terreno, el Gobierno ha aprobado desde 2008 doscientas cuarenta y siete iniciativas de reducción de cargas, que suponen un ahorro superior a los 4.300 millones de euros, lo cual constituye sin duda un esfuerzo de racionalización sin precedentes.

También como respuesta a la crisis, se han adoptado medidas de reducción de gastos corrientes ligados a la actividad ordinaria de los servicios que presta el sector público, con la consiguiente repercusión en las estructuras y en la disminución de cargos públicos que ello supone.

En este sentido, el Consejo de Ministros aprobó a comienzos del año 2009 un Plan de austeridad y un Plan de acción inmediata que, en el ámbito de la Administración General del Estado, han establecido actuaciones en materia de función pública; planificación más eficiente de los recursos humanos; mantenimiento del impulso de la Administración electrónica;

simplificación de procedimientos y -nuevamente- reducción de cargas administrativas para el ciudadano, así como la adaptación de la estructura y organización administrativas a las exigencias y necesidades actuales del servicio público.

Por otra parte, el programa de racionalización de estructuras y reducción de altos cargos de la Administración General del Estado y del sector público empresarial, que fue objeto de acuerdos de Consejos de Ministros en abril y en julio del pasado año adquiere su auténtica dimensión, más allá del ahorro que representa en el presupuesto de gastos, como una iniciativa de racionalización del sector público, como un ajuste que quiere evitar la inflación o posibles duplicidades en la dirección de las distintas áreas de gestión política de la Administración General del Estado.

En una situación de crisis compleja y particularmente acusada como la que atravesamos, la Administración pública ha estado a la altura de la situación adoptando las medidas de austeridad y mejora de la eficiencia que se requerían. Sencillamente, era inimaginable permanecer al margen de un esfuerzo de envergadura nacional para hacer frente a una situación que por sus especiales características era prácticamente inédita en los países desarrollados. Desde el sector público-administrativo se ha actuado con celeridad, y la respuesta de los empleados públicos ha sido ejemplar, tal y como he señalado más arriba, y aquí quiero reconocerlo expresamente.

En resumidas cuentas, el proceso de modernización administrativa es un *continuum* que no permite cesuras prolongadas ni desfallecimientos. Un proceso que se desarrolla además sobre los siguientes pilares: una Administración pública con acceso electrónico universalizado; una Administración que libera a la ciudadanía de cargas administrativas innecesarias y económicamente costosas, y una Administración que se sostiene en un modelo de empleo público profesional, productivo e incentivado. Una reforma, en definitiva, que se materializa de modo silencioso, y que representa una apuesta política por la mejor Administración posible para el siglo XXI: una Administración más ágil, más eficiente, generadora de una acción cada día más potente para la garantía de los derechos económicos y sociales que conforman el auténtico pilar del Estado Social en el que, según nuestra Ley Fundamental, España se constituye.

2. Noticias normativas

2.1. Legislación estatal

2.2. Legislación autonómica



2.1. Legislación estatal

Con el fin de facilitar el conocimiento de las normas contenidas en esta sección del Boletín de Función Pública del INAP—que se ordenan cronológicamente dentro de sus respectivos apartados—, tras la denominación de cada una de ellas, se especifica el diario oficial en el que fueron publicadas y se incluye la dirección electrónica donde el texto normativo íntegro puede consultarse. Asimismo, en algunos casos, se incorpora una breve reseña de la norma.

• **Resolución de 8 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010**

(BOE número 147, de 17 de junio de 2010)

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/06/17/pdfs/BOE-A-2010-9627.pdf>

La formación profesional continua de todos los empleados públicos constituye una necesidad imprescindible en orden a conseguir sus objetivos permanentes de eficacia y de modernización, y contribuyen a la mejor calidad del trabajo desarrollado, siendo además un instrumento de motivación y compromiso del personal, de progreso profesional y de

y de transmisión y conservación del conocimiento.

Los empleados públicos han participado en esta modalidad de formación a raíz del Acuerdo Administración-Sindicatos de 15 de septiembre de 1994. Con el nuevo Acuerdo Nacional de Formación Continua se incorporan nuevas líneas de actuación entre las que figuran las siguientes: la renovación permanente de las instituciones y, consiguientemente, del marco normativo de la formación profesional; el fomento del acceso universal y continuo al aprendizaje permanente; la adaptación de las ofertas de formación, especialmente las dirigidas a aquellos colectivos que puedan tener mayores dificultades; el establecimiento de cauces de comunicación y participación con las instituciones competentes en materia de formación continua de los ámbitos nacional y comunitario; la promoción de la eficiencia y la eficacia en el desarrollo de toda la actividad formativa; y el fomento de las medidas, en materia de formación, que tiendan a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral en la realización de las actividades formativas que se efectúen dentro de este marco.

Este Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 2011.

• **Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo**

(BOE número 293, de 3 de diciembre de 2010. Extraordinario)

2. Noticias normativas

2.1. Legislación estatal

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/03-2/pdfs/BOE-A-2010-18651.pdf>

El Real Decreto-ley avanza en la línea de integración de los regímenes de Seguridad Social mediante la incorporación de los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social, a los efectos de Clases Pasivas. Se trata de consolidar a medio plazo el sistema de Seguridad Social, con los inmediatos efectos resultantes de incremento en la confianza y solvencia del sistema.

La propuesta de integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social lo es a los exclusivos efectos de Clases Pasivas, manteniéndose con el mismo alcance la acción protectora gestionada, en la actualidad, por las respectivas mutualidades de funcionarios.

Con esta medida se simplifican y armonizan los actuales sistemas de pensiones públicas, y se incrementa el número de cotizantes a la Seguridad Social, y, en consecuencia, los ingresos de la Tesorería General de la Seguridad Social.

- **Resolución de 9 de diciembre de 2010, de la Secretaría Estado para la Función Pública, por la que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2011, a efectos de cómputo de plazo**

(BOE número 301, de 11 de diciembre de 2010)

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/11/pdfs/BOE-A-2010-19106.pdf>

- **Corrección de erratas de la Resolución de 9 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2011, a efectos de cómputo de plazo**

(BOE número 312, de 24 de diciembre de 2010)

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/24/pdfs/BOE-A-2010-19764.pdf>

- **Resolución de 7 de diciembre de 2010, de la Dirección General de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, por la que se publica la de 7 de diciembre de 2010, por la que se señala el mes de enero de 2011 como período de cambio ordinario de entidad**

para 2011

(BOE número 303, de 14 de diciembre de 2010)

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/14/pdfs/BOE-A-2010-19275.pdf>

- **Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011**

(BOE número 311, de 23 de diciembre de 2010)

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/23/pdfs/BOE-A-2010-19703.pdf>

El Título III de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se rubrica como «De los gastos de personal», y se estructura en tres capítulos.

El Capítulo I, relativo a los «Gastos del personal al servicio del sector público», establece, con carácter general, que no habrá incremento de las retribuciones de este personal en 2011 respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2010 resultantes de la aplicación de lo dispuesto, en términos anuales, de la reducción de retribuciones. No obstante, las entidades del sector público podrán destinar hasta un 0,3% de la masa salarial a la financiación de aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

Se incluye igualmente en este capítulo la regulación de la Oferta de Empleo Público. Así, se establecen las restricciones a la incorporación de personal de nuevo ingreso, que no podrá superar el diez por ciento de la tasa de reposición de efectivos—sin perjuicio de lo dispuesto en relación con el número máximo de plazas de militares profesionales de Tropa y Marinería—, lo que resulta congruente con la actual coyuntura.; y se mantienen las referidas a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos.

El Capítulo II, bajo la rúbrica «De los regímenes retributivos», establece que en el año 2011 las retribuciones de los Altos Cargos del Gobierno de la Nación y sus Órganos Consultivos no experimentarán incremento respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2010, consecuencia de la aplicación, en términos anuales, de las reducciones de retribuciones previstas en el artículo 26.Uno.B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010; asimismo, afecta, a las retribuciones de los Altos Cargos del Gobierno de la Nación y de la Administración General del Es-

2. Noticias normativas

2.1. Legislación estatal

tado, las correspondientes a los Altos Cargos del Consejo de Estado, del Consejo Económico y Social; a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial; a los Altos Cargos de las Fuerzas Armadas, de la Policía y de la Guardia Civil; así como a determinados cargos del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal. Se completa este capítulo con las normas relativas a las retribuciones de los funcionarios del Estado; personal de las Fuerzas Armadas, del Cuerpo de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía; y del personal estatutario y del no estatutario de la Seguridad Social, así como las del personal laboral del Sector Público.

Finalmente, en este Título III se introducen mínimas modificaciones derivadas de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Asimismo, se mantiene la equivalencia de los grupos de clasificación de la Ley 30/1984 con los establecidos en aquella, sin perjuicio de que, según lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007, no figure ningún Cuerpo o Escala adscrito al Grupo B. No obstante, en previsión de que, por norma con rango de Ley, se creen Cuerpos o Escalas que deban clasificarse en dicho Grupo B, se determinan en esta Ley de Presupuestos las retribuciones y, en el caso de la Administración General del Estado, las contribuciones individuales al plan de pensiones, correspondientes al mismo.

- **Resolución de 21 de diciembre de 2010, de la Presidencia de la Comisión Interministerial de Retribuciones, por la que se publica el Acuerdo de 17 de diciembre de 2010, por el que se modifica el de 22 de diciembre de 2009 y 23 de junio de 2010, sobre el ejercicio de competencias en materia de modificación de las relaciones y catálogos de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral**

(BOE número 315, de 28 de diciembre de 2010)

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/28/pdfs/BOE-A-2010-19998.pdf>

- **Real Decreto 1790/2010, de 30 de diciembre, sobre actualización de importes y determinación de pensiones de Clases Pasivas para el año 2011**

(BOE número 318, de 31 de diciembre de 2010)

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/31/pdfs/BOE-A-2010-20143.pdf>

- **Real Decreto 1794/2010, de 30 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2011**

(BOE número 318, de 31 de diciembre de 2010)

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/31/pdfs/BOE-A-2010-20149.pdf>

- **Real Decreto 1714/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, para su adaptación a la nueva estructura de los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado**

(BOE número 8, de 10 de enero de 2011)

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/01/10/pdfs/BOE-A-2011-466.pdf>

2. Noticias normativas

2.2. Legislación autonómica

2.2. Legislación autonómica

Andalucía

- **Decreto-Ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público**

(BOJA número 232, de 26 de noviembre de 2010)

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2010/232/d/updf/d1.pdf>

- **Decreto 440/2010, de 14 de diciembre, por el que se regula la elaboración del Informe Periódico, relativo a la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito competencial de la Administración de la Junta de Andalucía**

(BOJA número 2, de 4 de enero de 2011)

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2011/2/d/updf/d2.pdf>

Asturias

- **Ley del Principado de Asturias 14/2010, de 28 de diciembre, de octava modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública**

(BOPA número 301, de 31 de diciembre de 2010)

<http://www.asturias.es/bopa/2010/12/31/2010-27770.pdf>

Esta Ley acomete una modificación parcial y puntual de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública, con el fin de proceder a su adaptación a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que tiene el carácter de norma estatal básica para todas las Administraciones Públicas españolas.

- **Decreto 155/2010, de 29 de diciembre, de primera modificación del Decreto 33/1999, de 18 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Administración del Principado de Asturias**

(BOPA número 6, de 10 de enero de 2011)

<http://www.asturias.es/bopa/2011/01/10/2011-00166.pdf>

Castilla-La Mancha

- **Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha**

(DOCM número 228, de 25 de noviembre de 2010)

http://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2010/11/25/pdf/2010_19878.pdf&tipo=rutaDocm

En el Título II de esta Ley, se recogen las medidas activas para implantar la igualdad de trato y de oportunidades de hombres y mujeres, tanto en educación, como en el acceso al empleo público.

Asimismo, se establece que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha elaborará, para su personal, un Plan de Igualdad de Oportunidades en la Función Pública, que deberá contemplar el acceso al empleo, la promoción, la formación, la igualdad retributiva, la conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares, la formación específica en materia de igualdad entre mujeres y hombres, la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de género, así como criterios y mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto de género que tengan las actuaciones desarrolladas.

En esta línea, se prevé en el artículo 42 de la Ley 12/1012, que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha adoptará, entre otras, las siguientes medidas, para favorecer la conciliación entre la vida laboral y familiar: planes de conciliación; acceso preferente, durante un año, a los cursos de formación para las personas que se han reincorporado al servicio o la actividad laboral después de un permiso, o suspensión de contrato de trabajo por maternidad, adopción o acogimiento, o de una excedencia por cuidado de hijos o hijas, o de personas enfermas o dependientes, conforme se determine reglamentariamente; o la realización de un horario flexible, siempre que se alcancen los objetivos predeterminados y lo permitan la naturaleza de los puestos de trabajo y las necesidades del servicio.

- **Ley 13/2010, de 9 de diciembre Reordenación del Sector Público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**

(DOCM número 243, de 20 diciembre de 2010)

2. Noticias normativas

2.2. Legislación autonómica

http://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2010/12/20/pdf/2010_20801.pdf&tipo=rutaDocm

Castilla y León

- **Resolución de 29 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, por la que se ordena la publicación íntegra en el «Boletín Oficial de Castilla y León» de: «Convenio de Colaboración entre la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y la Consejería de Administración Autonómica de la Comunidad de Castilla y León, para la colaboración en el ámbito de la gestión de la calidad de los servicios y de la evaluación de políticas públicas»**

(BOCYL número 242, de 17 diciembre de 2010)

<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2010/12/17/pdf/BOCYL-D-17122010-12.pdf>

Cataluña

- **Decreto 21/2011, de 4 de enero, de estructuración del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales**

(DOGC número 5792, de 10 de enero de 2011)

<https://www.gencat.cat/eadop/imagenes/5792/11005014.pdf>

Comunidad de Madrid

- **Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público**

(BOCM número 310, de 29 de diciembre de 2010)

http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urlordenpdf&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=CM_Orden_BOCM&blobwhere=1142625699009&ssbinar y=true

El Título III de esta Ley concreta un Plan de racionalización del sector público madrileño, mediante la articulación de un conjunto de medidas, entre las que destacan la extinción de,

entre otros, los siguientes entes públicos y Entidades de Derecho público: el Instituto Madrileño de Desarrollo, el Consejo de la Mujer y el Consejo de la Juventud; así como de los organismos autónomos de carácter administrativo Patronato Madrileño de Áreas de Montaña, Instituto Madrileño de Administración Pública y Agencia Financiera de Madrid. De igual modo, se suprimen otros órganos colegiados de carácter consultivo que se relacionan en el Anexo de la Ley y otros órganos, como el Defensor del Paciente y el Instituto Regional de las Cualificaciones.

- **Decreto 89/2010, de 23 de diciembre, del Consejo de Gobierno, de adecuación de la estructura de la Comunidad de Madrid a las medidas de racionalización del Sector Público autonómico**

(BOCM número 310, de 29 de diciembre de 2010)

http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urlordenpdf&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=CM_Orden_BOCM&blobwhere=1142625699012&ssbinar y=true

En el artículo 3 de esta norma se establece que corresponde a la Dirección General de la Función Pública el ejercicio de las funciones del organismo autónomo administrativo Instituto Madrileño de Administración Pública.

Galicia

- **Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes**

(DOG número 241, de 17 de diciembre de 2010)

[http://www.xunta.es/doc/Dog2010.nsf/a6d9af76b0474e95c1257251004554c3/a073619ab6de994ac12577fb005dcb4e/\\$FILE/24100D001P006.PDF](http://www.xunta.es/doc/Dog2010.nsf/a6d9af76b0474e95c1257251004554c3/a073619ab6de994ac12577fb005dcb4e/$FILE/24100D001P006.PDF)

- **Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración General y del sector público autonómico de Galicia**

(DOG número 251, de 31 de diciembre de 2010)

[http://www.xunta.es/doc/Dog2010.nsf/a6d9af76b0474e95c1257251004554c3/2e2de427a930a480c12578090069ae0e/\\$FILE/25100D001P006.PDF](http://www.xunta.es/doc/Dog2010.nsf/a6d9af76b0474e95c1257251004554c3/2e2de427a930a480c12578090069ae0e/$FILE/25100D001P006.PDF)

2. Noticias normativas

2.2. Legislación autonómica

Islas Canarias

- Orden de 23 de diciembre de 2010, por la que se aprueba el Programa Anual de Acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2011

(BOC número 1, de 3 de enero de 2011)

<http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2011/001/011.html>

La Rioja

- Decreto del Presidente 16/2010, de 31 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 5/2007, de 2 de julio

(BOR número 1, de 3 de enero de 2011)

<http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=449883>

Este Decreto establece que a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local le corresponden, entre otras competencias, las de Función Pública.

- Ley 9/2010, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2011

(BOE número 8, de 10 de enero de 2011)

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/01/10/pdfs/BOE-A-2011-468.pdf>

El Título III de esta Ley, «De los créditos de personal», recoge todas las disposiciones relativas al personal al servicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja y refleja los cambios en materia de retribuciones introducidos por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, además de las derivadas de las modificaciones operadas en los respectivos acuerdos-convenios.

País Vasco

- Decreto 310/2010, de 23 de noviembre, por el que se regula el inicio de actividades de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y las condiciones de

adscripción de los medios personales y materiales de la Administración General de la comunidad Autónoma a la misma

(BOPV número 236, de 10 diciembre de 2010)

http://www.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_20?c&f=20101210&s=2010236

Este Decreto determina las circunstancias concretas en la que se produce la integración en el Ente Público del personal funcionario hasta entonces destinado en la Dirección de Cooperación al Desarrollo.

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.1. Sala de lo contencioso-administrativo

Fernando Fernández de Trocóniz Marcos

3.1.2. Sala de lo social. La jubilación anticipada parcial del personal laboral de la Administración Pública

Fernando Elorza Guerrero

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

3.2.1. Litigio planteado por el sindicato de los controladores aéreos

Francisco Espinosa Fernández

3.2.2. Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial

Francisco Espinosa Fernández



3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.1. Sala de lo contencioso-administrativo

Fernando Fernández de Trocóniz Marcos

Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo

Las sentencias que dicta el Tribunal Supremo en materia de función pública son pocas. La razón es simple, sólo acceden al recurso de casación, ya sea ordinario o de unificación de doctrina, las cuestiones de personal que afecten al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. El recurso de casación para unificación de doctrina, que tiene un marco amplio de uso, ya que puede referirse a cualquier infracción legal de normas estatales, tiene un uso muy parco. La razón es la restricción de la legitimación para recurrir, sólo pueden hacerlo la Administración pública territorial —Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos— que tenga interés legítimo en el asunto y las entidades o corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto. Y en todo caso el Ministerio Fiscal y la Administración General del Estado. Además su empleo está restringido a las sentencias, contra las que no cabe otro recurso de casación, que sean gravemente dañosas para el interés

general.

Sin olvidar que el Tribunal Supremo conoce de los recursos, todos, en materia de personal dictados por el Consejo General del Poder Judicial, Congreso, Senado, Tribunal Constitucional y de Cuentas y Defensor del Pueblo. Aunque no son extrapolables al resto de los funcionarios públicos.

También conoce el Tribunal Supremo de los recursos contra Reales Decretos, en cualquier caso, incluso en los supuestos que otro Juzgado o Tribunal haya apreciado indirectamente la ilegalidad. Y los recursos de casación, que siempre caben, contra las sentencias de la Audiencia Nacional en las impugnaciones directas de Órdenes Ministeriales.

En esta primera entrega se traen sentencias relevantes en recursos de casación del último trimestre de 2010.

Comentario de la Sentencia de 17 de noviembre de 2010, Sección 7ª, recurso de casación 6338/2006

El Tribunal Supremo establece que el silencio administrativo en las solicitudes de rehabilitación de funcionarios, tiene sentido positivo.

La rehabilitación de funcionarios se regula en el Real Decreto 2669/1998, de 11 de octubre, que contempla que *los funcionarios que hubieran perdido su condición de tales, por alguna de las causas que se expresan a continuación, podrán solicitar la rehabilitación en los siguientes supuestos:*

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.1. Sala de lo contencioso-administrativo

1. *Cambio de nacionalidad. Procederá solicitar la rehabilitación cuando el interesado haya recuperado la nacionalidad española o adquirido otra nacionalidad que permita el acceso al Cuerpo, Escala, plaza o empleo al que perteneció.*

2. *Jubilación por incapacidad permanente. Procederá solicitar la rehabilitación del funcionario jubilado por incapacidad permanente cuando desaparezca la incapacidad que motivó su jubilación y así quede acreditado mediante dictamen médico emitido por el órgano a que se refiere el apartado 3 del artículo 4 de este Real Decreto.*

3. *Condena a pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial. Procederá solicitar la rehabilitación, una vez que la persona condenada a pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial haya extinguido la responsabilidad penal y civil derivada del delito.*

Aunque existen restricciones que luego veremos al comentar otra sentencia.

Esta sentencia toca de pasada un asunto importante relativo al alcance del sentido positivo del silencio. Es el caso en que concurre el supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 62.2.f de la Ley 30/1992, que considera nulos de pleno derecho *los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.* Es una cuestión no resuelta si cuando concurren estos supuestos hay o no silencio positivo. La sentencia dice que no concurría, en principio, el supuesto del artículo 62.2.f y no entra al fondo de la cuestión. Adelanto que creo que la concurrencia de los supuestos que darían lugar a la nulidad de pleno derecho no obstan a que el efecto del silencio sea positivo, sin perjuicio que la Administración inicie de oficio el correspondiente procedimiento de revisión de oficio del artículo 102 de la Ley 30/1992. La exposición de motivos (las leyes en puridad no tienen exposición de motivos, que corresponde a los proyectos de Ley, la parte expositiva se denomina Preámbulo) de la Ley 4/1999, que modificó la 30/1999, dice: *el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la Ley.*

Comentario de la Sentencia de 29 de octubre de 2010, Sección 7ª, recurso de casación 4575/2007

Se trataba de un proceso selectivo y se discutía la posición de los funcionarios interinos. Dice la sentencia: *cuál es la significación y situación jurídica que legalmente corresponde a los funcionarios interinos y, de otro, las diferencias existentes entre el funcionario de carrera y el interino.*

Empezando por lo primero, debe decirse que la lectura de la regulación del funcionario interino que se contenía en el artículo 104 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y actualmente se incluye en el artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) pone de manifiesto que su relación de servicios se caracteriza por ser circunstancial y temporal; esto es, por estar condicionada por la existencia de unas circunstancias de necesidad y urgencia (en relación con lo que son los medios personales que encarnan los funcionarios de carrera) que justifiquen su nombramiento, y por mantenerse dicha relación de interinidad sólo el tiempo en que se mantengan esas circunstancias.

Y en cuanto al funcionario de carrera, ha de resaltarse que presenta una principal diferencia frente al interino, constituida por el carácter permanente de la relación de servicios que le vincula con la Administración (artículo 9.1 del Estatuto Básico del Empleado Público).

Las notas diferenciales que acaban de exponerse son las que impiden compartir la tesis mantenida por el recurso sobre esas cuestiones sustantivas de las que se viene hablando, y así debe ser por lo siguiente: (a) el funcionario interino ha de reunir los requisitos de capacidad que en cada momento resulten necesarios para el desempeño de los puestos cuya atención resulta conveniente en razón de esas circunstancias de urgencia y necesidad y, además, sus derechos duran, como ya se ha dicho, en tanto subsisten esas circunstancias que determinan su nombramiento; y (b) por el contrario, el carácter permanente que caracteriza al funcionario de carrera hace que los cambios que se introduzcan en su estatuto impongan como necesarias unas modulaciones o excepciones que, para aquellos que ingresaron con unos requisitos diferentes a los nuevamente exigidos, hagan posible esa continuidad o permanencia que por imperativo legal caracteriza a su vínculo de servicios.

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.1. Sala de lo contencioso-administrativo

Comentario de la Sentencia de 18 de octubre de 2010, Sección 7ª, recurso de casación 4608/2007

Un funcionario recurrió la normativa foral de Vizcaya en materia de función pública en cuanto era contraria a la Ley de Estado. El Tribunal Supremo se ocupa de la legitimación para recurrir. Es importante porque el recurso contencioso requiere que el recurrente, salvo los casos contados con los dedos de una mano —y sobran dedos— de acción pública, tenga un derecho o interés legítimo que se pueda ver afectado por el acto o disposición impugnada, no bastando el mero interés en la defensa de la legalidad. Dice el Tribunal Supremo: *No acogimos entonces los motivos relacionados con la legitimación del recurrente. Nos fijamos para ello en que la sentencia no niega que, junto a la legitimación procesal, existe una legitimación ad causam que requiere un interés concreto para determinadas pretensiones, de tal suerte que la legitimación procesal no habilita para hacer valer cualquier demanda. Y decíamos que, en efecto, no puede admitirse que la sola condición de funcionario de la Administración Pública baste para impugnar cualquier disposición o acto de la misma cuando del triunfo del recurso o del mantenimiento de aquellos no resultaran beneficios o perjuicios para el interesado ya que eso supondría poner en sus manos una suerte de acción popular donde el legislador no ha querido. Añadíamos que éste ha optado por un principio de legitimación razonable que, permitiendo la tutela de todos los derechos e intereses legítimos, impide la impugnación de cualquier acto administrativo, pues la finalidad de la intervención judicial en el ámbito contencioso-administrativo es la de solucionar jurídicamente los conflictos planteados por los interesados y no la de controlar exhaustivamente todos los actos administrativos.*

Desde estas premisas, decíamos que era preciso comprobar si el recurrente tenía interés legítimo para impugnar aquellos preceptos que anula la sentencia recurrida. Pues bien, esa comprobación muestra que ahora también es evidente que el artículo 25.2, como entonces el 26.2, aunque prevé un aumento retributivo, establece igualmente una serie de previsiones para pagar el complemento de productividad que sí afectan al interesado como funcionario, ya que puede verse perjudicado por la forma prevista de dicho reparto del complemento en relación con los demás. Por eso, sin perjuicio de la decisión que merezca el fondo del litigio, en este

caso concreto, la condición de funcionario afectado le legitima procesalmente. En cuanto al artículo 26, debemos reiterar lo que se dijo en esa sentencia de 3 de mayo de 2010 respecto del precepto correspondiente de la Norma Foral entonces impugnada. Es decir, que, si bien se ocupa de la aplicación del mencionado incremento a los funcionarios de los organismos forales autónomos administrativos entre los que no se cuenta el actor, no cabe duda de que está directamente relacionado con el artículo 25. De ahí que por las razones antes señaladas deba rechazarse que carezca de legitimación.

Comentario de la Sentencia de 14 de octubre de 2010, Sección 7ª, recurso ordinario 117/2009

El acto recurrido era del Consejo de Ministros. Era un caso, también, de rehabilitación de un funcionario que había sido condenado penalmente. Se repasan las condiciones para esa rehabilitación. *El artículo 68.2 de la Ley 7/2007, del Estatuto del Empleado Público reconoce el carácter excepcional de la rehabilitación y tiene su precedente en el apartado 4º del artículo 37 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, introducido por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Sociales (artículo 105.2), al facultar a los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas a conceder la rehabilitación a los funcionarios condenados a la pena de inhabilitación, atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido. Por su parte, el Real Decreto 2669/1998, de 11 de diciembre, establece el procedimiento a seguir en esta materia.*

En la referida regulación normativa se prevé la posibilidad de solicitar la rehabilitación que, en todo caso, ha de ejercerse cumpliendo los requisitos y observando las formas previstas en el citado Real Decreto. La decisión que se adopte sobre esa solicitud ha de ser conforme a Derecho pues así lo exige la Constitución en su artículo 103.1, lo que significa, en este caso, que el órgano llamado a tomarla ha de valorar las circunstancias concurrentes y la entidad del delito que condujo a la inhabilitación, a la luz de los criterios recogidos en el artículo 6.2 del Real Decreto 2669/1998, de manera que la resolución, además de estar fundada y no contradecir lo dispuesto por otras normas jurídicas, sea razonable, es decir,

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.2. Sala de lo social

éste el mandato de la Ley y, precisamente, a él se ha atendido el acto administrativo que enjuiciamos, ya que el actor mereció el máximo reproche del ordenamiento que implica incidir en una conducta tipificada en el Código Penal.

f) En suma, las circunstancias concretas determinantes en este caso de la denegación de rehabilitación vienen condicionadas por la comisión de hechos delictivos, respecto de los cuales la jurisprudencia precedente de esta Sala (por todas, Sentencias de 9 de diciembre de 2002 —recurso 369/9—, de 30 de diciembre de 2002 —recurso 630/2000—, de 27 de mayo de 2002 —recurso de casación 1649/98—, de 10 de febrero de 2003 —recurso 368/99—, de 18 de septiembre de 2006 —recurso 178/02— y de 30 de marzo de 2009 —recurso 463/06—) constituye un cuerpo de doctrina consolidado y reiterado en situaciones sino idénticas al menos similares a las aquí establecidas, que propiciaron el reconocimiento de la ausencia de rehabilitación en los Acuerdos del Consejo de Ministros y la apreciación por esta Sala y Sección de la confirmación de dicho criterio.

3.1.2. Sala de lo social. La jubilación anticipada parcial del personal laboral de la Administración Pública

Fernando Elorza Guerrero
Profesor Titular de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

Sentencia (Sala de lo Social) del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2010

Recurso de casación en unificación de doctrina número 3046/2009

Ponente: Fernando Salinas Molina (Sección 1ª)

1. ANTECEDENTES DE HECHO

Se presenta recurso de casación en unificación de doctrina contra la sentencia del TSJ de Castilla-León (Valladolid), de 10 de julio de 2009 (rec. núm. 1139/2009) que vino a confirmar

la dictada por el Juzgado de lo Social de Salamanca núm. 1 de 27 de abril de 2009, en la que se denegaba la pretensión del actor, trabajador con contrato indefinido que prestaba sus servicios para el Ministerio de Defensa en la Base Aérea de Maticán como Técnico Superior en gestión y servicios comunes, de jubilarse anticipadamente a tiempo parcial. El fallo judicial original fue consecuencia de la demanda presentada por el actor ante la negativa de la Subdirección General de Personal Civil de dicho Ministerio que desestimó la solicitud del mismo - con 60 años cumplidos el 1 de diciembre de 2008 - efectuada el 9 de enero de 2009, de acogerse a la jubilación parcial en las condiciones establecidas en el ordenamiento laboral, al considerar la Administración que el vigente II Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Administración General del Estado (II CUAGE) no contemplaba dicha modalidad de jubilación y que en todo caso se requería tanto la anuencia del trabajador como del empleador.

Como sentencia de contraste se aporta por el recurrente en casación la TSJ de Castilla-León (Burgos), de 22 de octubre de 2008 (rec. núm. 520/2008), que confirmó la sentencia de instancia, y que daba una respuesta positiva a la pretensión de un trabajador al servicio del Ministerio de Administraciones Públicas - mayor de 60 años y menor de 65 años -, en su pretensión de obtener la jubilación anticipada parcial, en atención a lo establecido por el art. 59 II CUAGE y a que no se acreditó que no existiera crédito presupuestario para atender los gastos originados por el acceso del actor a la jubilación anticipada parcial, al tiempo que estima el TSJ que se favorece la conciliación de la vida familiar con la laboral en el caso enjuiciado.

La sentencia objeto del presente recurso de casación en unificación de doctrina esgrime como argumentos principales para no atender la pretensión del actor el que la misma no encuentra amparo alguno ni en los arts. 12.6 Estatuto de los Trabajadores (ET) y 59 II CUAGE, ni en el art. 67 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). A tales efectos la Sala especifica que la jubilación anticipada parcial sólo se incluye en el II CUAGE, y de forma matizada, para la jubilación anticipada a los 64 años de edad, "por lo que la regulación legal de la jubilación parcial no ha sido alterada por dicho convenio colectivo, de manera que sigue exigiendo del acuerdo con la entidad empleadora".

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.2. Sala de lo social

El Tribunal Supremo estima que procede entrar a estudiar el fondo de la cuestión, al apreciar contradicción entre las dos sentencias dictadas por el TSJ Castilla-León, si bien el Alto Tribunal se centra en el análisis de la posible infracción del art. 12.6 ET, desestimando entrar a realizar cualquier consideración sobre una posible infracción del art. 14 CE toda vez que ésta última se alega por primera vez y no se han presentado indicios sobre la desigualdad alegada, más allá de la disparidad de criterio de los Tribunales, lo que precisamente constituye la razón de ser del recurso de casación en unificación de doctrina (arts. 217 y 226 LPL).

2. ARGUMENTACIÓN DE LAS PARTES.

No se da mayor detalle de la argumentación esgrima por las partes, más allá de recoger que el Ministerio Fiscal en su informe consideró el recurso improcedente.

3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL Y FALLO.

La argumentación jurídica de la sentencia del Tribunal Supremo parte del concepto de jubilación parcial (art. 9.1 R.D. 1131/2002): la "iniciada después del cumplimiento de los 60 años, simultánea con un contrato de trabajo a tiempo parcial y vinculado o no a un contrato de relevo, de conformidad con lo establecido en los arts. 166 LGSS y 12.6 ET". Se trata por tanto de una institución jurídica en la que cabe apreciar dos instrumentos básicos: a) el contrato de trabajo a tiempo parcial; b) el contrato de relevo. De tal forma que, en principio, el reconocimiento del derecho a la jubilación parcial queda condicionado a la formalización de ambos contratos, el de trabajo a tiempo parcial y el de relevo, si bien este último no es exigible en todo caso, pues la exigibilidad del contrato de relevo va a depender de la edad del trabajador que pretende jubilarse a tiempo parcial – no es necesario su existencia cuando el trabajador ha alcanzado los 65 años (edad ordinaria de jubilación) -.

Junto a las condiciones exigidas generalmente para acceder a cualquier pensión contributiva de jubilación, en el caso de la jubilación parcial se exigen el cumplimiento de unas condiciones específicas, referentes tanto a la relación del trabajador que pretende jubilarse anticipadamente – novación del contrato de trabajo de tiempo completo a tiempo parcial, ajustado a unos límites mínimos y máximos de reducción de jornada y salario, y extinción a la jubilación total del trabajador;

además de exigirse 6 años de antigüedad en la empresa y 30 años de cotización a la Seguridad Social -, como a la cobertura de la jornada dejada vacante – que se producirá mediante un contrato de relevo, que no necesariamente debe ser a tiempo parcial, con una duración como mínimo igual al tiempo que le reste al trabajador jubilado parcialmente para alcanzar los 65 años -, cuestión esta última sobre la que el art. 12.7 ET establece que "en la negociación colectiva se podrán establecer medidas para impulsar la celebración de contratos de relevo", regla que por cierto debe interpretarse en el sentido de considerar que podrá promover o fomentar la celebración de estos contratos, pero nunca obligar a los trabajadores a jubilarse anticipadamente con carácter parcial para celebrar contratos de relevo.

La exigencia del art. 12.6 párrafo 1º ET de que para acceder a la jubilación parcial el trabajador deberá acordar con su empresa la reducción de jornada y de salario teniendo en cuenta las limitaciones legales al respecto, permite concluir que no se puede imponer al trabajador ni por la empresa – bien unilateralmente o como consecuencia de una modificación sustancial de condiciones de trabajo (art. 41 ET) -, ni por la negociación colectiva, la jubilación parcial del trabajador con la consiguiente conversión de su contrato de trabajo. Pero tampoco a la empresa se le puede imponer la voluntad del trabajador de jubilarse parcialmente, si bien en atención a lo dispuesto por el art. 12.4 e) párrafo 4º ET, se puede deducir que la empresa debe acceder a ello en la medida de lo posible, motivando caso contrario su denegación.

Por otra parte, el art. 67 EBEP referente a los supuestos de pérdida de la relación de servicio en la Administración Pública entre los que se relacionan la jubilación voluntaria parcial, no resulta, por su ubicación sistemática y contenido específico – no se señala además la aplicación del precepto al personal laboral como exige el art. 7 EBEP -, aplicable al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, siendo de aplicación exclusiva a los funcionarios públicos. Tampoco la planificación u ordenación de sus recursos humanos por la Administración – y que podría dar lugar a que la empresa se obligara a atender la solicitud de jubilación anticipada parcial y la consiguiente celebración de un contrato de relevo -, que es una situación también prevista en el mencionado art. 67 EBEP, es apreciable en este caso pues además no se ha efectuado.

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.2. Sala de lo social

Igualmente, la interpretación literal y finalista del art. 59 de II CUAGE, norma convencional que aborda la jubilación forzosa, la anticipada y la jubilación especial a los 64 años ex R.D. 1194/1985, de 17 de julio – teniendo en cuenta incluso el antecedente que supone el art. 61 del I CUAGE – no permite deducir la existencia de referencia alguna a la jubilación anticipada parcial, por lo que no se puede apreciar obligación alguna de la Administración de atender imperativamente la voluntad del trabajador que desea jubilarse anticipadamente, convirtiendo por tanto su contrato de trabajo en a tiempo parcial al tiempo que se formaliza un contrato de relevo. Sólo en el caso de la denominada “jubilación especial a los 64 años ex R.D. 1194/1985”, que además es un supuesto jubilación anticipada total a los 64 años, existe obligación empresarial de contratar un trabajador para sustituir al jubilado total durante el año que le resta para alcanzar los 65 años, e incluso en este caso ello se condiciona expresamente a que dicha obligación empresarial así se haya previsto en convenio colectivo o se haya acordado por la empresa con los propios trabajadores.

Conviene por tanto diferenciar el ámbito estricto de la Seguridad Social (art. 166.2 LGSS), en el que el trabajador que reúna los requisitos para ello tiene derecho a acceder a la jubilación anticipada parcial, del ámbito laboral (art. 12.4 e) párrafo 4º ET) donde no cabe imponerse a la empresa un cambio de contrato de trabajo a tiempo a completo en a tiempo parcial a los efectos del acceso a la jubilación parcial anticipada, pues aunque el ET obligue a la empresa a tomar en consideración, en la medida de lo posible, toda solicitud del trabajador en tal sentido, y a motivar por escrito la posible denegación, tampoco existe norma legal alguna que obligue a la empresa a concertar simultáneamente, caso de considerar razonable la solicitud del empleado, un contrato de relevo. Es más, en el presente caso dicha obligación tampoco puede considerarse inserta en el convenio colectivo aplicable (II CUAGE), situación que también posibilita la norma legal (art. 12.7 e) ET) al disponer que en “la negociación colectiva se podrán establecer medias para impulsar la celebración de contratos de relevo”. Por tanto, se desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina al entender que la Administración Pública no está obligada, ni legal ni convencionalmente, a realizar una novación del contrato de trabajo del trabajador para convertirlo en contrato a tiempo parcial, ni derivadamente formalizar simultáneamente un contrato de relevo a favor

de otro trabajador para facilitar la jubilación anticipada parcial solicitada.

4. ANÁLISIS.

La presente sentencia del Tribunal Supremo – importante no sólo por la extensión del razonamiento jurídico, sino también por resolver un recurso de casación en unificación de doctrina - viene a aportar luz sobre un tema que, si bien en el ámbito de la doctrina científica no ha suscitado una gran discusión, ha causado sin embargo malestar en ciertos sectores de los empleados públicos, como es el de hasta qué punto reconocido por el art. 67.2 EBEP el derecho de los funcionarios a la jubilación voluntaria parcial y por los arts. 166.2 LGSS y 12.6 ET para los trabajadores por cuenta ajena, el mismo puede ser también ejercido por el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. En relación con los funcionarios públicos contamos ya con antecedentes significativos, como la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2009 (rec. núm. 807/2009), que resuelve un recurso de casación para la unificación de doctrina, en la que se falló la desestimación del recurso interpuesto por la representación legal de un administrativo del Servicio Andaluz de Salud al entender - siguiendo la doctrina a su vez establecida en la sentencia de la misma Sala de 22 de julio de 2009 (rec. núm. 3044/08) – que la jubilación anticipada parcial del personal estatutario no resultará posible en tanto no se desarrolle reglamentariamente el derecho a la misma reconocido en su caso por el art. 26.4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud.

En nuestro caso el Tribunal Supremo esgrime un primer argumento para negar la pretensión del trabajador- empleado público, en opinión que compartimos, que tiene que ver no con la esgrimida falta de desarrollo reglamentario contenida en la sentencia que resolvió la situación del personal estatutario, sino con la inaplicación del art. 67.2 EBEP, que es la norma que reconoce legalmente el derecho de los funcionarios públicos a la jubilación anticipada parcial, al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Y ello porque como de forma nítida dispone el art. 7 EBEP los preceptos de dicho Estatuto sólo se aplican a dicho personal en la medida en que así lo disponga expresamente el precepto estatutario. Lo que no es el caso del art. 67 EBEP que de manera evidente

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.2. Sala de lo social

regula sólo la jubilación de los funcionarios públicos. Por tanto, razón primera: el EBEP no constituye título legal que obligue a una Administración Pública a asumir la solicitud de jubilación anticipada parcial de un trabajador vinculado a la misma con un contrato de trabajo.

En segundo lugar, en cuanto trabajadores por cuenta ajena al personal laboral de las Administraciones Públicas les resulta aplicable, como reza el art. 7 EBEP y como también establece el art. 1 ET, el Estatuto de los Trabajadores. Norma que en su art. 12.6 (en conexión con el art. 166.2 LGSS) sí reconoce el derecho a la jubilación anticipada parcial. Que sean titulares del derecho no significa que lo puedan ejercer automáticamente, pues al margen de exigir el cumplimiento por el trabajador de una serie de requisitos específicos, el art. 12.6 ET establece expresamente que para acceder a dicha jubilación parcial el trabajador “deberá acordar con su empresa una reducción de jornada y salario” y sólo entonces la empresa concertará, en forma simultánea, un contrato de relevo. Por tanto, la jubilación anticipada parcial de este personal depende de la voluntad de la Administración Pública que no está obligada a proceder a la novación contractual de quien desea jubilarse anticipadamente. No hay en este caso una ausencia de desarrollo reglamentario que impida como ocurre con el personal estatutario de la sanidad la realización efectiva del derecho – recordemos el vigente R.D. 1131/2002 -, sino una inexistencia de imperativo legal que obligue a la Administración a admitir toda solicitud en tal sentido, pues como bien señala la sentencia analizada el Derecho de la Seguridad Social y el Derecho del Trabajo en esta materia funcionan con registros distintos: mientras el art. 166.2 LGSS reconoce al trabajador que reúna los requisitos legales pertinentes el pleno derecho a la jubilación parcial anticipada, laboralmente (art. 12.6 ET) no se impone a la empresa la obligación legal de proceder a la correspondiente novación del contrato para hacer realidad el derecho reconocido en el ámbito de la Seguridad Social. Entendemos que este distinto tratamiento de la cuestión guarda relación con la preservación del interés de la empresa - que en este punto prima sobre el interés personal del trabajador - que puede considerarse como contrario a sus intereses organizativos la jubilación parcial anticipada de un trabajador.

Ahora bien, el art. 12.6 e) párrafo 5º ET dispone que “con carácter general” las solicitudes de conversión de con-

versión de contratos de trabajo a tiempo completo en contratos a tiempo parcial “deberán ser tomadas en consideración, en la medida de lo posible, por el empresario” y que la denegación en su caso deberá ser notificada al trabajador “por escrito y de manera motivada”. Ello nos da pie a afirmar que la negativa de la empresa a una solicitud de jubilación anticipada parcial de un trabajador no puede ser caprichosa o arbitraria, y que por lo tanto deberá estar mínimamente justificada como deja entrever el precepto legal. Aunque en este caso no se nos debe escapar que la motivación no va a resultar muy difícil, no por la laxitud del tenor legal, sino sobre todo porque organizativamente, y así se ha demostrado en la práctica, el encaje de la jornada de los trabajadores jubilados anticipadamente de forma parcial no es fácil, al tiempo que problemático, por lo que las empresas cuando han accedido en muchos casos recomendaron a los beneficiarios de dicha medida el que se quedaran en casa ante la dificultad para encajar su prestación de trabajo en el funcionamiento ordinario de la empresa.

En tercer lugar, el Alto Tribunal indaga sobre la posible existencia de una obligación convencional por parte de la Administración Pública de asumir las solicitudes de jubilación anticipada parcial atendiendo a la previsión del art. 12.7 e) ET que establece que en “la negociación colectiva se podrá establecer medidas para impulsar la celebración de contratos de relevo”. Como bien señala el Tribunal Supremo del tenor legal expuesto no cabe deducir una obligación legal de toda empresa de facilitar mediante novaciones y las oportunas contrataciones la jubilación anticipada parcial de los trabajadores que lo soliciten. Es más, indaga en la realidad del II CUAGE y concluye, como no podía ser de otra manera, que de lo dispuesto en el art. 59 del convenio colectivo no cabe deducir una obligación de la Administración Pública de tramitar toda solicitud de jubilación anticipada parcial. Recordemos que el citado precepto convencional sólo establece que “cumplidos los sesenta años el trabajador podrá solicitar la jubilación anticipada siempre que cumpla los requisitos establecidos en la legislación vigente”, otra cosa es que la Administración lo estime oportuno. A más, en dicho convenio colectivo se dispone que la solicitud de jubilación anticipada especial a los 64 años – que se rige por el R.D. 1194/1985 -, que además tiene un carácter de total, sólo podrá ser atendida por la Administración Pública – sin constituir una obligación convencional para la empresa – “en los casos en que se justifique la urgencia y

3. Crónica de los tribunales

3.1. Del Tribunal Supremo

3.1.2. Sala de lo social

necesidad de la sustitución del trabajador”.

En definitiva, se trata de una sentencia absolutamente razonable y compartida desde el punto de vista jurídico. Otra cosa es que la norma legal sea mejorable, por ejemplo en lo referente a la motivación de la denegación de la solicitud de conversión de un contrato de trabajo a tiempo completo en contrato de trabajo a tiempo parcial. O que pudiera ser deseable que el CUAGE tomara una postura más decidida a favor de la jubilación anticipada parcial, lo puede estar en el ánimo de bastantes trabajadores del sector público, aunque el presente convenio y también el anterior (I CUAGE) nos enseñan que, pese al derecho reconocido por el art. 166.2 LGSS, en un futuro mediato la Administración Pública española no parece muy dada a promover la jubilación anticipada parcial de sus trabajadores, asumiendo un compromiso en tal sentido en sede de la negociación colectiva.

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 por el sindicato de los controladores aéreos

Francisco Espinosa Fernández,
Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional

Comentario de la Sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 2010

IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA

De la Audiencia Nacional en 10 de mayo de 2010, Procedimiento 41/2010, Referencia T-Aranzadi: AS 2010\1095; Ponente: Excmo Sr. D. Ricardo Bodas Martín; Sala: Iltmos. D. Manuel Poves Rojas y Doña María Paz Vives Usano. Desestima la demanda de Conflicto Colectivo en petición de tutela de Derechos Fundamentales, interpuesta por el Sindicato USCA (Unión Sindical de Controladores Aéreos) contra la Entidad Pública Empresarial AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea) y contra Ministerio de Fomento y Obras Públicas, defendidos por el Abogado del Estado, con intervención del Ministerio Fiscal.

HECHOS Y ANTECEDENTES DEL CASO

Figuran en los extensos hechos probados de la sentencia.

El Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, constituido en 7 agosto 1991, con personalidad propia y adjunto al Ministerio de Obras Públicas (Fomento), se relaciona con su personal laboral con arreglo al Estatuto de los Trabajadores, Convenios Colectivos y Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007).

La relación laboral con los controladores aéreos, se rige básicamente por el I Convenio Colectivo, BOE 18 marzo 1999, prorrogado desde 31 diciembre 2004. Los incrementos retributivos desde 1999 no se autorizaron por la Comisión Ejecu-

tiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR).

Las relaciones laborales de los controladores aéreos con sus empleadores han sido "extremadamente" conflictivas desde 1976 y en particular con AENA desde 1992. La Dirección General de Aviación Civil informa que la situación de AENA es de virtual incumplimiento del Reglamento CE 2096/2005, debido a su incapacidad para garantizar la continuidad del servicio y de explotar esos servicios de manera sostenible, por lo que se exponen una serie de medidas de reorganización, mejora del servicio y reducción de costes, propuestas por AENA, partiendo de los informes de EUROCONTROL (Organización para la Seguridad de la Navegación Aérea).

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

El **Sindicato USCA** interpuso demanda contra el Real Decreto Ley (RDL) 1/2010, de 5 de febrero, ampliada contra la Ley 9/2010, de 14 de abril, que regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, establece las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y fija determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo, y sustituyó al RDL. Solicitaban:

— Que se declarase que las modificaciones de condiciones de trabajo operadas por el RDL 10/2010 y luego por la Ley 9/2010, no se ajustaron a derecho, pidiendo que se repusiera íntegramente a los controladores de tráfico aéreo en el I Convenio Colectivo suscrito por AENA y USCA el 9 de marzo de 1999.

— La declaración de nulidad de concretos preceptos de la Ley 9/2010 por vulneración de los artículos 7 y 28 de la Constitución Española (CE) en relación con 28.2 y 37.1, ya que habría restringido injustificadamente dichos derechos fundamentales, desbordando ampliamente su contenido esencial y vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 53.1 CE.

— El RDL 10/2010 no habría respetado las exigencias del artículo 86.1 CE al no existir extraordinaria ni urgente necesidad. Habría afectado sustancialmente el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva, dejando sin efecto la eficacia de un convenio colectivo negociado legalmente y en prórroga.

— Se habría vulnerado el derecho de los trabajadores a ser indemnizados (artículo 33.3 CE) por expropiación de derechos reconocidos en convenio colectivo.

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.1. Litigio planteado por el sindicato de los controladores aéreos

– Vulneración de presunción de inocencia del 24.2 CE al permitir la Ley 9/2010 la suspensión preventiva de empleo y sueldo en los expedientes disciplinarios.

– No respetar el procedimiento del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores para modificar sustancialmente condiciones de convenio colectivo estatutario.

– La Ley 9/2010 vulneraría el artículo 53.1 CE, al restringir el contenido esencial del derecho a la libertad sindical de los artículos 7 y 28.1 CE, en relación con los derechos a la negociación colectiva y huelga, de los artículos 37.1 y 28.2 CE, vaciando de contenido los derechos reconocidos legítimamente en convenio colectivo mediante la Ley 9/2010 cuyo objetivo era quebrar la autonomía colectiva de los negociadores y la fuerza vinculante de los convenios, impidiendo además el ejercicio del derecho de huelga al no ser posible convocar huelgas frente a normas legales.

La representación procesal de los **demandados, AENA y Ministerio de Fomento** (Abogado del Estado) se opuso a la demanda, alegando que:

– Existe una fuerte conflictividad laboral del Sindicato USCA y del colectivo de controladores aéreos contra AENA.

– No cabe plantear cuestión de inconstitucionalidad del RDL 1/2010, por haber sido derogado y sustituido por la Ley 9/2010.

– La Ley 9/2010 no vulnera en absoluto el derecho de libertad sindical, ni el de negociación colectiva, ni el de huelga.

– La Ley liberaliza el sector, de acuerdo con la normativa comunitaria europea, posibilitando la entrada de nuevos proveedores civiles de servicio de tránsito aéreo. Se introducen novedades que inciden en el I Convenio Colectivo de AENA, para garantizar la prestación de los servicios de tránsito aéreo, servicio público esencial para los intereses generales del país, conectado directamente con el derecho fundamental a la libre circulación del artículo 19 CE, al haberse acreditado importantes deficiencias orgánicas y económicas.

El **Ministerio Fiscal** expuso que sólo efectuaría alegaciones si se planteaba cuestión de inconstitucionalidad.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA

La Sala considera legitimado activamente al Sindicato USCA y a su Presidente aunque, por otra parte, considera no legitimado pasivamente al Ministerio de Fomento por no ser el empleador. Considera, asimismo, que el Sindicato no tiene “acción” para pedir que se plantee cuestión de inconstitucionalidad frente al RDL 1/2010 al estar derogado (sustituido por la Ley 9/2010) y ser una norma no determinante para el resultado del litigio (con mención de la STC 225/2004). La derogación de una norma no impedirá su control de constitucionalidad pero siempre que tenga incidencia concreta sobre el litigio y sea relevante para el fallo, lo que aquí entiende la Sala que no sucede porque el Sindicato no ha incluido petición expresa referida al tiempo de vigencia, dos meses, del RDL 1/2010. En los fundamentos octavo a undécimo la Sala fija la delimitación jurídica de los problemas a resolver:

a) El convenio colectivo es norma que sólo tiene fuerza vinculante y eficacia “en el campo de juego que la Ley señala”. STS, Sala 3ª, 21-3-2002, RJ 4319: la Administración no está vinculada a los convenios suscritos que contradigan la ley. STS, Sala 4ª, 18-1-2000, RJ 950, 27-10-2004, RJ 2005, 737; 20-12-2007, RJ 1897, “el artículo 37-1 de la Constitución no se vulnera mecánicamente por la entrada en vigor de una ley que repercuta sobre los convenios colectivos que estén entonces vigentes.”, “la intervención del legislador en los contenidos de la negociación colectiva no comporta, de ningún modo, una vulneración del principio de autonomía colectiva consagrado en el artículo 37-1 CE, especialmente cuando el empleador es una Administración Pública, que se rige por el principio de legalidad, el cual debe primar sobre la autonomía colectiva...”. Además: el Tribunal Supremo (STS 22-12-2008, RJ 8526) ha afirmado la nulidad de pleno derecho del acuerdo colectivo, si falta el informe favorable de la CECIR (antes Hacienda y Presidencia, ahora Hacienda y Política Territorial y Administración Pública), según dispone cada ley de presupuestos generales del Estado y el artículo 46 de la Ley General Presupuestaria del año 2003.

b) El artículo 53.1 CE dispone que los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I de la Constitución “vinculan a todos los poderes públicos y sólo por ley, que en todo caso, deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.1. Litigio planteado por el sindicato de los controladores aéreos

se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art. 161.1.a (Recurso de inconstitucionalidad)". La Sala se plantea si la Ley 9/2010 respeta el contenido esencial de los derechos fundamentales.

El contenido esencial de los derechos fundamentales puede determinarse (STC 11/1981) acudiendo a la naturaleza jurídica del derecho o a los intereses jurídicamente protegidos por el derecho fundamental y se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Todos los derechos fundamentales son limitados por la compatibilidad con los demás derechos y bienes jurídicos protegidos por la Constitución. La regulación legislativa obliga a la búsqueda de soluciones para ponderar con proporcionalidad la colisión entre derechos y bienes jurídicos de rango constitucional.

c) El derecho a la negociación colectiva (artículo 37.1 CE) no es un derecho fundamental tutelable en amparo, pero sí cuando se integra en el de libertad sindical (artículos 7 y 28 CE). El derecho a la negociación colectiva forma parte del contenido esencial del derecho a la libertad sindical en su vertiente funcional, porque la negociación colectiva es un medio necesario para el ejercicio de la acción sindical que reconocen los artículos 7 y 28.1. La libertad sindical comprende inexcusablemente también aquellos medios de acción sindical (entre ellos la negociación colectiva) que contribuyen a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a la que está llamado por la Constitución, por todas: STC 121/2001. Fundamento décimo.

d) El ejercicio de los derechos de libertad sindical, negociación colectiva y huelga y cualquier otro derecho fundamental, especialmente el de igualdad ante la ley, debe ejercitarse en la legalidad (Auto TC 423/2004) y no existe un derecho a la igualdad en la ilegalidad. Aquel a quien se aplica la Ley no puede considerarse discriminado "por el hecho de que la Ley no se aplique a otros que asimismo la han incumplido". Por lo demás, la doctrina constitucional ha admitido la regulación específica de leyes que afecten a sectores concretos, con restricciones de derechos que respeten en todo caso su contenido esencial, cuando concurran circunstancias excepcionales, que pongan en peligro otros bienes y derechos

protegidos constitucionalmente (por todas STC 166/1986).

A partir del fundamento doce, la Sala aplica este análisis jurídico al caso:

– La prestación de servicios de tránsito aéreo constituye un servicio público esencial de prestación al público, y su interrupción puede ocasionar graves perjuicios sobre bienes constitucionalmente protegibles (derecho a la libre circulación), que se conectan estratégicamente con los intereses nacionales. En virtud de los informes en autos considera probado que la sostenibilidad y la eficiencia del sistema español de Gestión del Tráfico Aéreo (esencialmente por AENA), están fuertemente afectados por importantes diferencias que nos separan de la media europea, imposibilitando alcanzar los objetivos de la red europea de gestión del tránsito aéreo e incumpliendo con ello los Reglamentos Comunidad Europea 550/2004 y 1070/2009, lo que ha hecho imperioso adoptar urgentemente medidas que hagan alcanzar al modelo español los objetivos europeos.

– Destaca la Sala que "Aena tiene los costes anuales por empleado de control más altos de los proveedores europeos con 343.000 euros, seguidos de los 231.000 euros de NavPortugal" y que "las ineficiencias esenciales de AENA se deben... (al) elevado déficit crónico de la jornada obligatoria de los controladores que se ha mantenido en las 1.200 horas; la voluntariedad de la jornada adicional, así como de su elevado coste dado que la hora adicional es 2,65 veces la hora ordinaria, siendo inevitable su utilización por el incremento del tráfico aéreo".

– "Identificadas las líneas generales en las que se encontraba el tráfico aéreo español, debe concluirse razonablemente, que la intervención del legislador no sólo era obligada, sino que era imprescindible para corregir en el plazo más breve posible de tiempo una situación tan calamitosa", "no estamos propiamente ante una ley de caso único, como denuncia USCA, sino ante una ley reguladora de la prestación de servicios del tránsito aéreo, cuyo acometimiento era inexcusable... para garantizar la continuidad de un servicio, cuya esencialidad es notoria, que se había puesto precisamente en claro peligro como consecuencia de la negociación colectiva".

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.1. Litigio planteado por el sindicato de los controladores aéreos

— Hay un “fracaso evidente de la negociación colectiva, cuya garantía institucional, contemplada en el artículo 37-1 CE, no sirve solamente para multiplicar geométricamente los derechos de un colectivo de trabajadores con gran poder de contratación, sino que debe contribuir necesariamente también a la competitividad de nuestras empresas, así como a su adaptación a los requerimientos del mercado”, la negociación colectiva “ha dejado de cumplir su función constitucional”; “el poder de dirección y el control de la actividad laboral, encomendado a la dirección de las empresas, por el artículo 20-1 del Estatuto de los Trabajadores, se ha desplazado desde la dirección de AENA” a unas Comisiones Permanentes “cuyas competencias alcanzan a los aspectos esenciales y estratégicos de la gestión de la empresa, lo que ha tenido influencia decisiva para producir los resultados calamitosos en el servicio”. La mejor regulación conocida de las condiciones de trabajo para una categoría de trabajadores “no merecería reproche alguno, si la contrapartida no hubiera sido la pérdida de la viabilidad económica del sistema de tránsito aéreo”. Los acuerdos de negociación colectiva anteriores y, sobre todo, posteriores al I Convenio Colectivo no tuvieron nunca la autorización de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR, compuesta por unidades de los ministerios de Economía y Hacienda y de Política Territorial y Administración Pública), “careciendo, por tanto, de un requisito constitutivo para su validez, dado que las leyes de presupuestos dejan perfectamente claro que los acuerdos que no cuenten con dicha autorización serán nulos de pleno derecho” (por ejemplo: artículos 25 y 37 de la Ley 26/ 2009, de 23 diciembre).

— La doble circunstancia de escasez de controladores y jornada oficial en Convenio de 1.200 horas ha supuesto que la mayoría de los controladores hayan realizado aproximadamente 600 horas extraordinarias anuales, retribuidas a un precio 2,6 superior a la hora ordinaria, originando unas retribuciones medias de 304.874 euros por controlador en el año 2007 y excediendo en 210.316 euros anuales el incremento del IPC desde el año 1999. Basta con que el trabajador decida prestar jornada ordinaria o caiga en baja médica para provocar un verdadero “caos aéreo” sin necesidad de convocar huelga. La Ley 9/2010 pretende modificar esta situación.

La sentencia valora si “la intervención del legislador era necesaria, adecuada y proporcionada con carácter general”, y concluye que sí porque la prolongación durante más de veinte años de esta situación, utilizándose la negociación colectiva en fraude de ley, pactándose formalmente una jornada ordinaria insuficiente para negociar colectivamente, al tiempo, unas prolongaciones de jornada que ocasionaban centenares de horas extraordinarias por controlador, vulnerando los límites de horas extraordinarias previstas en el 35.2 del Estatuto de los Trabajadores es “un estado de excepción permanente, que ninguna Administración responsable puede tolerar, porque está sometida al principio de legalidad” (proclamado en el artículo 103.1 CE), máxime si estos acuerdos no obtuvieron nunca la autorización de la CECIR por lo que eran “nulos de pleno derecho”. La intervención del legislador era idónea ya que no había otro remedio para asegurar la libertad de circulación en el tráfico aéreo (la impugnación judicial del convenio dejaría sin regulación propia un servicio público enormemente importante y, durante el litigio, habría riesgo de “caos aéreo”). La intervención del legislador es, en fin, proporcionada aunque se hayan restringido derechos reconocidos mediante convenio colectivo estatutario prorrogado, puesto que el sacrificio impuesto a los controladores ha sido el mínimo posible para garantizar la seguridad y continuidad del servicio, analizando a continuación la Sala las diferentes modificaciones articuladas por la Ley 9/2010 sobre el I Convenio Colectivo para concluir que son modificaciones aceptables, que no le presentan dudas razonables de constitucionalidad (aunque sólo lo dice la sentencia al final del fundamento catorce).

La proclamación principal de la sentencia no se incluye hasta el fundamento decimoquinto, al desestimar las peticiones de declaración de nulidad de preceptos concretos de la Ley 9/2010. A la Sala “no corresponde enjuiciar sobre la constitucionalidad o la legalidad de dicha norma legal, correspondiéndole únicamente plantear cuestión de constitucionalidad de las mismas, en tanto que son decisivas para el resultado del litigio (con cita de los artículos 163 CE, 5 LOPJ y 35 LOTC). Esta proclamación hubiera debido decirse en la sentencia antes y con más contundencia por su trascendencia ya que la Sala se detiene a analizar si las medidas legales concretamente impugnadas son o no “adecuadas”, cuando el enfoque más correcto es la constatación de si concurren o no motivos para plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.1. Litigio planteado por el sindicato de los controladores aéreos

de inconstitucionalidad del artículo 163 CE en relación con los preceptos legales impugnados. Los Tribunales de Justicia no pueden valorar si las normas legales son adecuadas, tan sólo si hay motivo suficiente para elevar (plantear) cuestión de inconstitucionalidad y que el Tribunal Constitucional decida acerca de si “una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución” (artículo 163 CE).

La Sala no se plantea elevar cuestión de inconstitucionalidad alguna frente a la Ley 9/2010 (no la considera contraria a la Constitución pero no lo afirma tajantemente). Considera, eso sí, que no se vulnera la presunción de inocencia del artículo 24.2 CE con la medida cautelar de suspensión provisional de empleo y sueldo del trabajador al incoarse expediente disciplinario, además de que la “presunción de inocencia es de aplicación exclusiva en el ámbito del proceso penal” y no en el proceso laboral.

Desestima la invocación de vulneración del derecho de huelga, precisamente por no haber convocada ninguna huelga. Desestima también la pretensión de indemnización expropiatoria al amparo del artículo 33.3 CE ya que los derechos invocados se obtuvieron por acuerdos colectivos que no respetaron los límites de las Leyes de Presupuestos ni obtuvieron la autorización preceptiva de la CECIR, siendo derechos no adquiridos legítimamente. Concluye que no puede reponerse a los controladores aéreos en los derechos que tenían por Convenio ya que la Ley 9/2010 lo ha modificado y la Sala no duda de la constitucionalidad de la Ley.

Fallo de la sentencia:

- El Sindicato sí estaba legitimado para demandar (desestima la excepción).
- El Ministerio de Fomento no tenía legitimación pasiva para ser demandado (estima la excepción) [aunque creemos que sí debió ser llamado a juicio].
- El Sindicato no tiene “acción” para pedir que la Sala plantee cuestión de inconstitucionalidad frente al RDL 1/2010.
- No entra en si ha habido incumplimiento del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores (las partes, con buen sentido, desistieron de este tema ya que la Ley 9/2010 es tan

Ley como el Estatuto de los Trabajadores).

- Desestima la demanda de Conflicto Colectivo (hubiera sido deseable que dijera que no ve motivo para cuestión de inconstitucionalidad frente a la Ley 9/2010).

- Posibilita recurso de casación ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. No consta, por ahora, que esta sentencia de la Audiencia Nacional sea firme.

GLOSARIO DE LA SENTENCIA Y SU IMPORTANCIA

La sentencia de la Audiencia Nacional desestima la pretensión de Conflicto Colectivo que alegaba violación de derechos fundamentales de libertad sindical, negociación colectiva y huelga, contra el RDL 1/2010 y Ley 9/2010 que modificaron el I Convenio Colectivo prorrogado, para recuperar la eficiencia y sostenibilidad del tráfico aéreo español.

Lo importante de esta sentencia, que versa sobre un sector de servicio público enormemente trascendente (tráfico aéreo) y de colectivo de empleados públicos cualificado y peculiar (controladores aéreos), es que la Sala, tras analizar si la Ley 9/2010 ha vulnerado el contenido esencial de los derechos fundamentales invocados (en el RDL 1/2010 la Sala no entra por estar derogado y nada concreto haberse pedido por el demandante), concluye que no ha habido tal vulneración porque la negociación colectiva habida (en un dilatado periodo de tiempo, entre un ente público, AENA, y un Sindicato de empleados públicos en régimen jurídico laboral) ha sido en fraude de ley (sin autorización CECIR y con infracción del Estatuto de los Trabajadores y de los límites de las leyes de presupuestos generales del Estado) y no ha cumplido su finalidad constitucional. No ha habido por otra parte violación del derecho fundamental de huelga porque ninguna está convocada.

La sentencia considera que la Ley 9/2010 es idónea y proporcionada porque las necesidades del servicio del tráfico aéreo requerían la intervención del legislador, para evitar la quiebra de la entidad pública AENA y asegurar el tránsito aéreo, bien constitucionalmente protegible. La sentencia viene a decir (no claramente) que no encuentra motivos para plantear cuestión de inconstitucionalidad frente a preceptos de la Ley 9/2010. Proclama, con menos contundencia de la deseable, que los Tribunales Jurisdiccionales (la Audiencia Nacional lo es) no pueden enjuiciar ni la oportunidad, ni la validez ni la constitucionalidad de Ley emanada de las Cortes Españolas, ni de norma con rango de Ley, como es un Real Decreto Ley, sin perjuicio de que sí pueden plantear cuestión de inconstitucionalidad.

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.2. Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial

nalidad ante el Tribunal Constitucional (lo que aquí la Sala no plantea aunque tampoco diga en el fallo que no la plantea).

Es la primera vez que, palmariamente, el Gobierno por RDL tramitado y aprobado por las Cortes como Ley modifica y sustituye un Convenio Colectivo vigente (prorrogado) y aplicable, siendo así que la Empresa es un ente público (AENA, entidad pública empresarial), que los trabajadores son empleados públicos laborales y que la negociación del II Convenio estaba iniciada (65 sesiones celebradas desde 2004 a 2010). La Sala desestima la pretensión actora, si bien debió enfatizar desde el principio que no podía enjuiciar Leyes ni Reales Decretos Leyes, tan sólo plantear cuestión de inconstitucionalidad en el supuesto del artículo 163 CE (lo que no hace pero tampoco dice en el fallo que no lo hace).

La sentencia afecta a un importante colectivo de empleados públicos (controladores aéreos) con un régimen laboral que la Sala califica de privilegiado. El conflicto laboral ha dado lugar en un nuevo giro de la situación de gran repercusión ciudadana, a la declaración por el Gobierno del primer estado de alarma (artículo 116.2 CE) de nuestra democracia, prorrogado por el Congreso hasta el 15 de enero de 2011. El conflicto sólo es entendible desde el conocimiento de la presente sentencia que estudia la capacidad de negociación colectiva laboral, regulada por el Estatuto de los Trabajadores (RDLvo 1/1995) y por la Ley 7/ 2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público, y la supedita a la Ley y al interés público, cuyos razonamientos deben completarse con los del importante Auto, también de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, de 28 octubre 2010, que comentamos a continuación y en el que la Sala sí ha decidido plantear cuestión de inconstitucionalidad pero respecto al RDL 8/2010.

3.2.2. Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial

Francisco Espinosa Fernández,
Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional

Comentario del Auto de 28 de octubre de 2010 de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional

IDENTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL

Auto 28 octubre 2010, de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, Procedimiento 128/2010, T-Aranzadi: JUR 2010\382573, planteamiento de Cuestión de Inconstitucionalidad respecto del Real Decreto Ley 8/2010. Ponente: Excmo Sr. Enrique de No Alonso-Misol, D. Ricardo Bodas Martín, presidente, y D. Manuel Poves Rojas, Iltmos Sres.

HECHOS Y ANTECEDENTES DEL CASO

En "hechos probados" del Auto. Destacamos:

— En la Entidad Pública empresarial Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) las relaciones de su personal (empleados públicos en régimen laboral) se regían por el Convenio Colectivo número XI, publicado en BOE de 2 febrero 2010 y aplicable desde octubre de 2009 hasta diciembre del 2010, estando los incrementos retributivos debidamente autorizados por la CECIR (Comisión Interministerial de Retribuciones) en 24 septiembre de 2009. En BOE de 26 octubre de 2009 se publicó el Acuerdo de 25 septiembre Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del llamado diálogo social negociado 2010-2012 (artículo 38 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), de incremento de masa salarial de los empleados públicos del 0,3% para el año 2010.

— El Gobierno de España se vio obligado a acelerar el Programa de Estabilidad para el periodo 2009-2013. La crisis de la economía de Grecia y los ataques especulativos llevaron a los Jefes de Estado y Gobierno de los países Zona Euro a acordar, el 7 mayo 2010, la creación de un Fondo Especial de Ayuda y un programa ambicioso de austeridad.

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.2. Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial

El Gobierno aprobó el RDL 8/2010, de 20 de mayo, de Medidas extraordinarias para reducir el déficit público (BOE de 24 mayo) que incorporaba una reducción retributiva de los empleados públicos, funcionarios y laborales, siendo para el personal laboral del sector público “de una minoración del 5% de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos”. Modificó la Ley de Presupuestos 2010 y suspendió el Acuerdo Gobierno-Sindicatos de 25 septiembre.

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Los demandantes (los sindicatos con presencia en FNMT: CCOO, UGT, CSI-CSIF, Sindicato Autónomo Nueva Plataforma, promueven el Conflicto colectivo) pretenden se declare que, en función de lo prevenido en el XI Convenio Colectivo de la FNMT, las retribuciones a percibir por los trabajadores en los meses de junio de 2010 y sucesivos han de ser las mismas que venían percibiendo hasta entonces, dejando sin efecto las reducciones retributivas efectuadas por la empresa. Subsidiariamente, las mismas que venían percibiendo hasta 31 de diciembre de 2009. Consideran los demandantes que el RDL 8/2010 ha afectado a sus derechos de libertad sindical y negociación colectiva al vaciar su Convenio colectivo, y consideran afectado el principio de igualdad ante la Ley por la Disposición Adicional 9ª del RDL.

El Abogado del Estado, en defensa de la FNMT, opuso que el RDL 8/2010 no afectó derechos fundamentales porque no se ha vaciado la capacidad negociadora de los sindicatos y porque el derecho de negociación colectiva es de configuración legal y es posible graduar o modular los derechos del Título I CE (Constitución española) cuando concurren graves razones como ahora, además de que el artículo 38 de la Ley 7/2007 autoriza al Gobierno a suspender o modificar acuerdos cuando existen causas excepcionales, siendo la Ley 7/2007, de 12 de abril, la norma de preferente aplicación a los trabajadores de la entidad pública empresarial. El RDL supera los controles de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. El Ministerio Fiscal abundó en ello.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA

– La Sala constata que la regulación dada a los artículos de la Ley de Presupuestos Generales para 2010 es el obstáculo que “impide... el mantenimiento de las retribuciones pactadas en el XII Convenio de la FNMT” y analiza la posibilidad de plantear cuestiones de constitucionalidad de preceptos del RDL 8/2010.

– No le ofrece dudas el llamado requisito positivo del artículo 86 CE (“En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes...”) y lo valora en el extenso fundamento sexto. “No corresponde a este Tribunal... juzgar sobre los criterios de oportunidad de las políticas practicadas por el Gobierno... aunque si estamos obligados a valorar si concurrían o no las razones de extraordinaria y urgente necesidad... y nuestra respuesta es necesariamente positiva... urgentemente medidas orientadas a la reducción radical del déficit público...”.

– Sí le plantea duda el requisito negativo del 86.1 CE (“y que no podrán afectar... a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I...”). Admite, desde luego, que la ley pueda modificar un convenio colectivo vigente, puesto que el convenio está sometido a la ley, por aplicación del principio de jerarquía normativa, ex artículo 9.3 CE y, por supuesto, que las retribuciones de todos los empleados públicos (laborales inclusive) se condicionan por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (con remisión a su importante sentencia de 10-5-2010).

– “La Sala defiende... que la ley puede modificar, siempre que respete el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva... un convenio colectivo vigente, lo que le obligará a razonar pormenorizadamente la concurrencia del triple control de idoneidad, necesidad y proporcionalidad... siendo esta la causa por la que creemos que no es posible, sin vulnerar lo establecido en los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, modificar lo pactado en convenio colectivo estatutario durante su vigencia mediante Decreto Ley, puesto que dicha modificación, al afectar a la intangibilidad del convenio colectivo estatutario durante su vigencia, que forma parte del contenido esencial del derecho... incide directamente en la afectación de dichos derechos fundamentales, siendo irrelevante, a nues-

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.2. Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial

tro juicio, que el RDL 8/2010, de 20 de mayo, haya modificado la LGPE 2010, porque dicha modificación no convierte al Decreto-Ley en Ley” (del fundamento décimo).

Considera la Sala que, contrariamente a lo alegado por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, para el personal laboral estatal en materia de negociación colectiva la norma prioritaria no es la Ley 7/2007 (EBEP) sino el Estatuto de los Trabajadores y ello por el propio artículo 32 de la Ley 7/2007. Prima el efecto vinculante de los convenios colectivos (artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores). Se estaría ante dos regímenes de negociación colectiva diferentes: el de los funcionarios, sometido a la Ley 7/2007, y el de los laborales sujeto a los efectos propios de los convenios colectivos de los trabajadores (artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores), sin perjuicio de que ambos estén sometidos a los incrementos de la masa salarial establecida anualmente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. La suspensión parcial del Acuerdo Gobierno-Sindicatos de incremento retributivo para la función pública sólo tiene relevancia para los funcionarios públicos, pero no para el personal laboral que suscribió convenios colectivos regulados en el Estatuto de los Trabajadores y autorizados por la CECIR (Comisión Interministerial Hacienda- Presidencia de Retribuciones).

— Analiza la Sala la eficacia vinculante de los Convenios: Aunque la negociación colectiva (artículo 37.1 CE) no constituye por sí un derecho fundamental de los protegibles por recurso de amparo (los del artículo 53.2 CE) dada su sede sistemática en la Constitución (no está incluido en los artículos 14 a 38 CE, cuando se ejerce dicho derecho por los Sindicatos se integra en la vertiente funcional del núcleo duro del derecho de libertad sindical (por todas, STC 222/2005) y, además, el artículo 86.1 CE se refiere a todos los derechos del Título I CE. La negociación colectiva es un medio necesario para el ejercicio de la acción sindical que reconocen los artículos 7 y 28 CE (STC 121/2001, entre otras muchas). La facultad negociadora está sometida lógicamente a la Constitución y a la regulación que el Estado establezca, lo que implica que el Convenio colectivo ha de adecuarse a lo establecido en las normas de superior rango jerárquico (STC 171/1989).

— El contenido esencial propio de la negociación colectiva integra propiamente cinco facultades: la de negociación; la de elección del nivel de negociación; la de selección de

los contenidos negociables; la de fuerza vinculante del convenio y la de administración de lo pactado, este conjunto de facultades define el espacio constitucional de la negociación colectiva y debe ser inmune a las injerencias e intromisiones públicas frente a la autonomía colectiva. La fuerza vinculante de los convenios forma parte de su contenido esencial y no se puede hablar propiamente de negociación colectiva si su producto, el convenio colectivo, no tiene fuerza vinculante. La normatividad del convenio colectivo depende de la intangibilidad de su contenido durante su vigencia.

— Ciertamente, dice la Sala, que el convenio puede ser modificado durante su vigencia mediante otro convenio colectivo, siendo la negociación el procedimiento adecuado cuando concurren circunstancias no previstas por los negociadores del convenio que producen un desequilibrio radical en el mismo, pero es posible (dice la Sala) “su suspensión, modificación e, incluso, supresión durante su vigencia mediante ley, que deberá respetar su contenido esencial, de conformidad con la reserva de ley dispuesta en el artículo 53-1 CE, cuando concurren circunstancias de urgente y extraordinaria necesidad, debiendo someterse, por consiguiente, a la técnica de la ponderación del triple control de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, de modo que...”

— Cierra la Sala el razonamiento: “Estas son las razones por las que no creemos constitucionalmente posible que se pueda suspender, modificar o suprimir un convenio colectivo durante su vigencia mediante un Decreto-Ley, aunque concurre la nota positiva, exigida por el Art. 86, 1 CE, puesto que la suspensión, modificación o supresión del convenio colectivo negociado conforme al Título III ET afecta... al contenido esencial de dichos derechos, lo cual está vedado por la Constitución,... dicha limitación podría haberse salvado constitucionalmente, si se hubiera activado el procedimiento previsto en el Art. 86, 3 CE, según el cual “durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”, que es exactamente lo que se hizo con el RDL 1/2010, de 5 de febrero, que dio pie después a la Ley 9/2010, de 13 de abril, o el RDL 10/2010, de 16 de junio, que dio lugar posteriormente a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, por la que se aprobaron las medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, no correspondiendo a esta Sala ponderar las razo-

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.2. Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial

nes de oportunidad, así como las estrategias parlamentarias que dieron lugar a dicha decisión parlamentaria”.

– Y lo aplica: “Así pues, constatado que el RDL 8/2010 modificó lo pactado en el Capítulo XII del XI Convenio de la Fábrica de Moneda y Timbre, donde se convino el máximo incremento de las retribuciones establecidas en la LGPE, que ascendió al 0,3%, reduciendo en un 5% las retribuciones del personal laboral, creemos que dicha actuación supuso una clara afectación de los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva, puesto que se dejó sin efecto lo pactado en convenio estatutario, vaciando de contenido, la fuerza vinculante de los convenios, regulada en el Art. 37, 1 CE... aunque no se haya visto afectado en su regulación general, pero si en uno de sus elementos esenciales, como lo es la fuerza vinculante de los convenios, como subrayó la STC 189/2005,... por lo que nos vemos obligados, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 163 CE... a plantear cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, para que el alto Tribunal decida si el RDL 8/2010 vulneró el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva de los sindicatos demandantes, al dejar sin efecto el convenio colectivo... reduciendo las retribuciones pactadas en un 5% durante el año 2010, siendo irrelevante, a nuestro juicio, que sea posible negociar colectivamente la distribución definitiva de la reducción retributiva antes dicha, ya que dicha negociación es totalmente accesoria, ya que no podrá afectar, de ningún modo, a la masa salarial reducida”.

– Seguidamente trata la Sala la alegada por los demandantes violación del principio de igualdad y no discriminación contra la Disposición Adicional Novena del RDL 8/2010, denominada “Normas especiales en relación con determinadas entidades del sector público...”, del siguiente tenor: “Lo dispuesto... en lo relativo a la reducción salarial, no será de aplicación al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles a que se refiere el apartado Uno. g) del Art. 22 de la citada Ley ni al personal laboral no directivo de las Entidades Públicas Empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”.

– El Abogado del Estado opuso (el Ministerio Fiscal igual) que había ausencia de juicio de relevancia porque la previsión legal no sería aplicable a los trabajadores afectados

por el presente conflicto colectivo, con lo que estaría de más el valorar si procedía o no plantear la cuestión de inconstitucionalidad al faltar el presupuesto inexcusable para su planteamiento y que, de todas formas, concurrían criterios objetivos de diferenciación para este personal cuales son: plantillas de grandes dimensiones de personal, presencia en gran parte del territorio nacional y que las tres entidades se encuentran en proceso de regulación de empleo como ADIF (Gestor de Infraestructuras Ferroviarias) o RENFE, o afrontan una reducción de costes de personal por Ministerio de la Ley como es el caso de AENA con alta conflictividad.

El artículo 14 CE consagra tanto la igualdad en el contenido de la ley como la igualdad en la aplicación de la ley, el legislador no puede dar un trato distinto a personas que se hallen en la misma situación, aunque este principio haya de matizarse para el ámbito de las relaciones laborales, pues el principio de autonomía de la voluntad deja margen a que por acuerdo privado o por decisión del empresario pueda libremente disponer la retribución del trabajador imputando los mínimos legales o convencionales. Sin embargo, han de respetarse las exigencias indeclinables del derecho de igualdad y no discriminación (por todas, STS 17-11-2009, RJ 200/5927). Para que la diferencia sea constitucionalmente lícita, debe serlo el fin que con ella se persigue y las consecuencias jurídicas deberán ser adecuadas y proporcionadas a dicho fin. El presupuesto, para que una diferenciación normativa sea legítima, es que sea objetiva y razonable, de modo que, si la diferenciación es arbitraria o injustificada, debería tacharse de discriminatoria por irrazonable (por todas, STC 209/1988). En todo caso se necesita un término comparativo de contraste para verificación de si existe o no desigualdad.

– La Sala se plantea si es posible restablecer la igualdad porque las soluciones en abstracto son tres: supresión de la norma discriminatoria, extensión al colectivo discriminado de la norma privilegiadora o dictar sentencia meramente declarativa y deferir al legislador la resolución sobre supresión o extensión. La Sala opta por seguir la doctrina de la STS 21-12-2007, RJ 2008\2271, de “equiparación en lo favorable”, aplicando el tratamiento más beneficioso también al colectivo discriminado y ello aunque pueda afectar al “equilibrio interno del convenio” (en este caso del RDL). Considera planteable cuestión sobre la posible vulneración del derecho de igualdad del artículo 14 CE respecto de la Disposición Adicional 9ª del

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.2. Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial

RDL 8/2010, de 20 de mayo, puesto que, si dicho precepto se declarara inconstitucional, por tratar peor a los trabajadores de la FNMT respecto de los trabajadores de RENFE, ADIF y AENA, la consecuencia jurídica, sería necesariamente la extensión del derecho.

— ¿Es razonable la Disposición Adicional 9ª del RDL 8/2010, de 20 de mayo? La Sala considera que no lo puede saber porque no figura explicación alguna ni en el RDL ni en las intervenciones del Gobierno. Las explicaciones ofrecidas por el Abogado del Estado son extemporáneas por no alegadas en el acto del juicio y, de todas formas, no permiten concluir la idoneidad, necesidad y proporcionalidad del trato diferenciado denunciado porque entidades públicas de grandes plantillas, extendidas por el territorio nacional y si están en fases económicas delicadas son particularmente aptas para las medidas de reducción retributiva previstas en el RDL. “Así pues, constatado que la DA 9ª del RDL 8/2010, de 20 de mayo, establece que no será de aplicación a las Entidades Públicas Empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes acuerden su aplicación, habiéndose probado que la FNMT es también una Entidad pública empresarial, al igual que las favorecidas por la exclusión, debemos concluir, que dicho trato diferenciado, al carecer de la más mínima justificación, ha podido vulnerar el derecho de igualdad, contenido en el Art. 14 CE, por lo que mantenemos las dudas de constitucionalidad de dicho precepto y nos vemos obligados... a plantear cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional... para que decida también si la D.A. 9ª del RDL 8/2010 vulnera el derecho de igualdad denunciado por los sindicatos demandantes”.

La Sala acuerda elevar cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para que resuelva si la redacción de los artículos 22.4 y 25 de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, promovida por el artículo 1 del RDL 8/2010, de 20 de mayo... ha vulnerado o no al contenido esencial del derecho de libertad sindical, regulado en los artículos 7 y 28.1 CE, en relación con el derecho de negociación colectiva, regulado en el artículo 37.1 CE, puesto que entendemos que dichos preceptos son aplicables al caso y el fallo depende de su validez. Asimismo solicita que resuelva si la Disposición Adicional 9ª del RDL 8/2010, de 20 de mayo, ha vulnerado o no el derecho de igualdad, contenido en el artículo 14 CE.

GLOSA DE LA SENTENCIA Y SU IMPORTANCIA

Los Autos de cuestiones incidentales son objeto de particular estudio doctrinal sólo cuando alcanzan los niveles de importancia del presente. El presente Auto es la primera reacción judicial en el tiempo frente al controvertido (como lo califica la propia Sala) RDL 8/2010, de 20 de mayo, de Medidas extraordinarias para reducir el déficit público y que, entre otras medidas, reduce de forma significativa la retribución de los empleados públicos en un abanico de aplicación progresiva desde el 5%. Siendo la Jurisdicción Social la más eficaz por su celeridad, resulta lógico que se produzca aquí el primer debate judicial frente a esta medida gubernativa adoptada por el deseo de reducir el elevado déficit público desde el 11,2% hasta el 3% en el año 2013. El proceso de Conflicto Colectivo lo promueven los diferentes Sindicatos de la entidad pública empresarial Fabrica Nacional de Moneda y Timbre solicitando que no se les aplique la reducción retributiva y se respete su Convenio colectivo, por considerar que se afecta el contenido esencial del derecho de libertad sindical en su aplicación de negociación colectiva. Presentado el Conflicto en julio 2010, celebrado el juicio oral el 30 de septiembre, y siendo éste Auto de 28 octubre, es muy alabable la celeridad y eficacia judicial de esta Sala, que debiera ser modelo inspirador de la reforma del sistema judicial español. La resolución final sobre el fondo corresponderá a los Tribunales Superiores: Supremo y Constitucional, cada uno en su ámbito.

La Sala plantea una doble cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional contra el RDL 8/2010 en cuanto modificador de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010, por considerar que pudiera afectarse el derecho a la negociación colectiva, y también el derecho de igualdad porque la Disposición Adicional 9ª establece un trato retributivo privilegiado no justificado ni explicado para otras entidades públicas empresariales, trato no justificado ni explicado. El ámbito es el personal laboral de una particular entidad pública (la FNMT) pero lo que el Tribunal Constitucional resuelva será de gran interés para las numerosísimas reclamaciones que están presentando los empleados públicos, funcionarios y laborales, de las diferentes Administraciones Públicas (el RDL 8/2010 afecta a legislación básica) ante los Tribunales de Justicia de toda España. Ciertamente que la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, al no promover cuestión de inconstitucionalidad frente a ciertas cuestiones, entendemos que las

3. Crónica de los tribunales

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

3.2.2. Litigio planteado por los sindicatos con presencia en la FNMT con motivo del recorte salarial

entiende plenamente constitucionales, así:

- No cuestiona el presupuesto habilitante del RDL (la urgente necesidad).

- Declara que el Convenio colectivo sí puede ser modificado por la Ley (duda respecto a si por RDL). Podría entenderse que la Ley de Presupuestos Generales para el año 2011 que mantiene las reducciones ha saneado esta problemática que quedará en litigio sólo para la reducción retributiva operada en el año 2010.

- Queda abierta la cuestión de la posible desigualdad de trato de la disposición adicional 9ª del RDL, pero ya apunta la Sala que podría ser justificable si se explicara, explicación que deberá provenir de Ley de las Cortes Generales justificando el trato diferenciador (y que podría ser la Ley de Presupuestos para el año 2011).

El Auto contiene abundantísima mención de jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo y expone extensa y razonadamente sus dudas de constitucionalidad. Sería de desear que el Tribunal Constitucional resolviera sobre esta cuestión de inconstitucionalidad con prontitud para introducir seguridad jurídica en esta materia particularmente sensible para todos los empleados públicos, funcionarios y laborales.

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.1. Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública españoles



4.2. Experiencias del extranjero

4.2.1. L'École Nationale d'Administration (ENA)

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

Hernán A. Vera Rodríguez

4.1. Experiencias autonómicas y locales

En el primer número de este Boletín se recoge una breve reseña del Encuentro informal de Escuelas e Institutos autonómicos de Administración Pública, que se celebró en el INAP el 30 de noviembre de 2010.

En los próximos números del Boletín, esperamos contar con colaboraciones de estos Institutos y Escuelas, de manera que podamos servir de “ventana” a las distintas iniciativas o actividades autonómicas en este ámbito de actividad.

4.1.1. Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública españoles

Este encuentro se celebró el día 30 de noviembre de 2010, en la sede del INAP, en la C/ Atocha 106, con asistencia de dieciséis de las instituciones convocadas, en torno al siguiente orden del día:

- La formación de empleados públicos en un marco presupuestario restrictivo.
- Identificación de problemas comunes en la gestión de la selección y la formación de empleados públicos.
- Información sobre reuniones internacionales recientes.

El director del INAP inició el encuentro expresando su preocupación por la importante disminución de los recursos destinados a formación a raíz de la crisis económica y la paralela reducción del gasto en las Administraciones Públicas. El ejemplo de la última reunión de DISPA (Reunión de Directores de Institutos y Escuelas de Administración Pública), a la que algunos países no pudieron asistir debido a los recortes presupuestarios, parece un ejemplo elocuente de la situación.

En el mismo sentido, la supresión del IMAP llevó a la reflexión sobre el porqué de que, en tiempos de crisis, una actividad como la formación, que puede ser una importante palanca de cambio en las organizaciones, pase a considerarse como algo prescindible.

4. Panorama de la Función Pública

4.1. Experiencias autonómicas y locales

4.1.1. Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración españoles

En todo caso, la formación de empleados públicos en un escenario presupuestario restrictivo y las posibles estrategias y alternativas frente a las restricciones presupuestarias son cuestiones que preocupan a todos los asistentes y el encuentro deja planteada la necesidad de encontrar fórmulas para mantener y mejorar los servicios de formación con menores recursos: ¿menos? ¿más baratos?..

En cuanto a la identificación y discusión de problemas funcionales y de gestión de carácter común, se abordó, por el Director del INAP, la restricción a las posibilidades de realizar convenios de colaboración para la formación con Universidades y organismos públicos, derivadas de Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público y su art.4.1c). Las intervenciones de los asistentes pusieron de manifiesto que estos problemas no son comunes a todas las administraciones y algunos de ellos indicaron que no tienen dificultades jurídicas para trabajar con universidades mediante convenios.



Asistentes a la Reunión de Escuelas e Institutos de Administración Pública españoles

El desarrollo del EBEP en lo relativo a la configuración legal de los requisitos de los aspirantes que concurren a las pruebas selectivas para el Grupo A1, fue otro de los temas tratados, en especial, la posible exigencia de un Máster oficial. Hay opiniones diversas al respecto, que coinciden en la necesidad de gestionar lo mejor posible la transición del modelo actual de titulaciones al del acuerdo de Bolonia y la oportunidad de estudiar el papel de los institutos y escuelas Administración Pública, si finalmente el Máster se convierte en una exigencia generalizada.

La selección de profesores, el número de horas que imparten y el cumplimiento de la norma sobre incompatibilidades, así como sus retribuciones, son aspectos básicos de la formación de empleados públicos que inciden de manera importante en la calidad de la misma y en su coste.

Si tuviéramos que establecer algunas líneas básicas en las que podamos hablar de opiniones coincidentes, serían las siguientes:

- La necesidad de incrementar la calidad de la formación.
- La importancia de “comunicar” y transmitir su valor.
- La apuesta por el e-learning.

Algunos de los asistentes insistieron en retomar el proyecto de creación de un repositorio para compartir material de formación por los distintos centros y se planteó la posibilidad de disponer de un listado de profesores que puedan impartir cursos en varias escuelas.

Finalmente, el Director del INAP informó sobre reuniones internacionales recientes, centradas en ámbitos de interés de los participantes en el encuentro y resumió la de DISPA, sobre evaluación de la formación.

El encuentro terminó “explorando” posibilidades de colaboración futura y dado el interés de todos los participantes, se decidió realizar un segundo encuentro en el mes de abril de 2011.

De nuevo, el e-learning y también el repositorio de materiales de formación, aparecen como temas a tener en cuenta en colaboraciones futuras, sin perjuicio de otros que puedan surgir en los próximos meses.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.1. L'École Nationale d'Administration (ENA)

En esta sección queremos presentar experiencias europeas de interés en el campo de la formación de directivos públicos. En los primeros números de este Boletín reseñaremos las características de algunas de las principales escuelas europeas de administración pública.

Empezamos, como parece obligado por ser uno de los modelos originales en los que se inspiró la creación del INAP, con la escuela francesa.

4.2.1. L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA) "Una escuela guiada por la responsabilidad y la ética del servicio público"

"Una Escuela con vocación nacional, europea e internacional. Seleccionar y formar a los hombres y mujeres que se encargarán de dar vida y hacer evolucionar las administraciones, transmitiéndoles la ética del servicio público basada en los valores de responsabilidad, neutralidad, rendimiento y dedicación." Desde hace más de 60 años, esta máxima guía la actuación de una de las más prestigiosas escuelas de Administración Pública europeas e internacionales: la ENA (*École Nationale d'Administration*).

La Escuela Nacional de Administración se crea una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, gracias a una Ordenanza del Gobierno provisional de la República Francesa, presidido por el General de Gaulle. Con la misión de reformar la Administración, la [Ordenanza de 9 de octubre de 1945](#), concibe a la ENA como un organismo de reforma de la maquinaria administrativa francesa, encaminada a la democratización del proceso de reclutamiento de los altos funcionarios del Estado gracias a la puesta en marcha de un triple proceso selectivo de acceso a la Función Pública francesa (*concours*). Este sistema de acceso se divide en:

- *Concours externe*: caracterizado por constar de una serie de ejercicios orales y escritos y por la procedencia de los candidatos, que por lo general preparan este proceso selectivo en el *Institut d'Études Politiques* de París, más conocido

como "*Sciences Po*". El límite de edad para participar es de 28 años.

- *Concours interne*: dirigido a candidatos que ya son funcionarios, con al menos 5 años de experiencia profesional y sin límite de edad.

- *Troisième concours*: enfocado a profesionales procedentes del ámbito privado, miembros de la sociedad civil o políticos municipales.

Otros modos de acceso a la alta función pública francesa son:

- Turno externo, dirigido a candidatos con reconocido prestigio en sus carreras y que no necesitan de una oposición para ingresar en la función pública, lo que no les exime de superar el examen de sus méritos por un jurado.

- Comisión de servicios seguida de integración: dirigida a funcionarios de Administraciones territoriales que quieren integrarse en otros cuerpos, generalmente en el de Administradores Civiles.

Hay que señalar también que el ingreso en los cuerpos de la alta función pública francesa de carácter técnico (Ingenieros de Caminos, Ingenieros de Minas y otros) se realiza a través de la Escuela Politécnica, y que existen cauces que permiten la integración en la alta función pública de oficiales de los tres ejércitos.

La ENA es un centro público del Estado francés dotado de autonomía financiera que se sitúa bajo la supervisión del Primer Ministro. con la categoría de Organismo Público (*établissement public*). A su Director (en la actualidad, un antiguo alumno de la promoción de 1975, Bernard Boucault) le asiste un Consejo de Administración, compuesto por personalidades elegidas conforme a criterios de competencia, y que proceden de la Asamblea Nacional, el Senado y el Parlamento europeos. También cuenta con una representación de los alumnos de la Escuela.

El presidente del Consejo de Administración es el vicepresidente del Consejo de Estado, el más alto funcionario de la administración francesa; tanto él como el resto de miembros del Consejo de Administración son nombrados por Decreto del Consejo de Ministros.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.1. L'École Nationale d'Administration (ENA)

“Profesionalización de la formación de los altos funcionarios en un marco multidisciplinar”

Para llevar a cabo su cometido principal de democratizar el acceso a la alta función pública y profesionalizar la formación de altos cargos de la administración, la ENA lleva a cabo numerosos procesos de formación inicial, no sólo de altos funcionarios franceses sino también extranjeros, a través de sesiones de corta o larga duración.

Entre las materias que son objeto de formación prioritaria en la ENA, se encuentran las relaciones europeas e internacionales bilaterales y multilaterales en materia de gobierno público y administración, así como la formación en temas europeos y la presentación a oposiciones comunitarias. Hoy, como escuela polivalente y multidisciplinar, tal y como se define, la ENA se adapta a los nuevos retos territoriales, europeos e internacionales, formando a sus alumnos en una doble dimensión:

- Por un lado, dotándoles de conocimiento y experiencia en todos los campos esenciales de la acción pública, con un enfoque generalista e interministerial (Derecho, Hacienda pública, Economía aplicada, problemática europea e internacional, territorialización de las políticas públicas y administración electrónica).

- Formándoles, por otro, en materias de gestión pública (gestión de equipos, gestión de proyectos, seguimiento y medición del rendimiento colectivo, control de costes y gestión de recursos humanos, entre otros aspectos).

Asimismo, lleva a cabo un proceso formativo con alternancia entre períodos de prácticas y de estudios. Incluye intervenciones de profesionales que desarrollan su labor tanto en el sector público como privado, con el objetivo de hacer trabajar a los alumnos con un enfoque interministerial de la alta función pública. El período de prácticas o stage, se tutoriza por un alto funcionario.

Además del curso general, la Escuela propone una variada oferta de formaciones:

- Máster, dirigidos a los cuadros de la administración y que dan lugar a un diploma de enseñanza superior. Algunos se realizan en colaboración con otras grandes escuelas, organismos de formación o universidades de Francia o del extranjero.

Ejemplos de ellos serían los másters europeos en gobernanza y administración o el máster profesional en gestión pública.

- Ciclos de formación en jornada completa, que pueden ser de corta o de larga duración (desde 2 semanas hasta varios meses), y están dirigidos a funcionarios franceses y extranjeros. Ejemplos de ellos serían los ciclos de Cooperación internacional y dirección de proyectos o el ciclo internacional de Administración pública.

- Ciclos semanales y mensuales, cuyo objetivo principal es fomentar la movilidad profesional de los cuadros que desean acceder a empleos de responsabilidad superior (ciclo de gestión pública y ciclo de asesores parlamentarios).

- Formaciones temáticas y especializadas, que tratan temas relacionados con la actualidad concreta de la acción pública.

- Sesiones preparadas a medida para organismos públicos o privados, franceses o extranjeros. Su contenido y el formato se elaboran con el organismo solicitante y pueden incluir visitas de estudios y prácticas.

Tanto en Francia como en el extranjero, la ENA ofrece una extraordinaria diversidad de carreras en el ámbito de la acción pública. La Escuela prepara fundamentalmente para ejercer funciones en los siguientes cuerpos:

- Consejeros de jurisdicciones administrativas
- Cámaras regionales de cuentas
- Cuerpo Diplomático y Consular
- Cuerpo de Administradores de la ciudad de París
- Cuerpo de Administradores Civiles
- Consejo de Estado
- Tribunal de Cuentas
- Inspección de Hacienda
- Inspección general de la Administración

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.1. L'École Nationale d'Administration (ENA)

“Reforzamiento de la cooperación administrativa internacional”

Los ciclos internacionales, creados tan sólo 4 años después del nacimiento de la Escuela, se han ido intensificando y creciendo, hasta hacer de la cooperación administrativa internacional una de las principales misiones de la ENA. La acción de la Escuela en este ámbito se ordena en torno a prioridades geoestratégicas, como Europa, el espacio mediterráneo, los países emergentes y el mundo francófono.

Cada año, acoge a cerca de un centenar de delegaciones extranjeras y organiza formaciones de corta duración, en Francia o en el extranjero.

Cabe destacar, asimismo, que la actividad internacional de la ENA ha estado marcada en los últimos años por un reforzamiento de la cooperación, con otras escuelas europeas y otros países y regiones. Ejemplos de ello, lo constituyen los países del Sureste Europeo, con los cuales mantiene relaciones de cooperación encaminadas al refuerzo de sus capacidades administrativas, en la perspectiva de futuras adhesiones: Serbia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Turquía y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

En cuanto al ámbito estrictamente comunitario, la oferta específica de formación de la Escuela Nacional de Administración sobre temas europeos se prepara y organiza por el Centro de Estudios Europeos, integrado en la ENA desde 2005. Las formaciones en este campo giran en torno a 3 campos de competencia, como son las carreras europeas, la Gobernanza europea y las políticas europeas, enfocadas principalmente a funcionarios franceses y extranjeros.

No obstante el alto nivel que ofrecen sus acciones formativas, y con el fin de poder seguir siendo fiel a los principios de democratización en el acceso a la función pública y formación de funcionarios neutrales y responsables, que motivaron su nacimiento hace más de medio siglo, la ENA desarrolla una continua evolución y adaptación de su formación a los retos que el nuevo siglo plantea. A causa de ello, en el año 2009 se adoptan una serie de líneas de reforma y mejora del funcionamiento y estructura de la ENA, de entre las que cabe destacar:

- Creación de un curso preparatorio gratuito para alumnos procedentes de “zonas de educación prioritaria” o con escasez de recursos, que les situará en condiciones de competir con otros candidatos procedentes de Escuelas como “*Sciences Po*”.

- Reducción del período de formación inicial, con refuerzo de los períodos prácticos.

A lo largo de su existencia, la ENA ha formado a miles de altos funcionarios franceses y cerca de 3.000 extranjeros y cada año reúne a un amplio conjunto de personas procedentes de todo el mundo que participan en visitas de estudio. Por todo ello, se erige desde hace más de medio siglo como uno de los referentes mundiales en la selección y formación de empleados públicos, guiada por unos sólidos principios democráticos en el acceso a la más alta función pública y en la profesionalización y adaptación a los nuevos tiempos de la formación de los altos cargos de la administración francesa.

| La ENA EN CIFRAS | |
|----------------------------|---|
| Sedes de la ENA | Estrasburgo : 1 rue Sainte-Marguerite 67080 Strasbourg Cedex Tél + 33 (0)3 88 21 44 44 |
| | París : 2 avenue de l'Observatoire 75272 Paris Cedex 06 Tél : +33 (0)1 44 41 85 00 |
| Dirección web | www.ena.fr |
| Presupuesto | Las cantidades aportadas desde el Estado francés a la ENA para el pasado año 2010 alcanzan la cifra total de 36,1 millones de euros, lo que supuso un incremento de un 1,1 % respecto del año 2009. |
| Personal | 154 funcionarios 52 contratados laborales fijos 12 contratados laborales temporales |
| Otra información relevante | 113 acciones formativas en el extranjero |
| | Cuenta con cerca de 3000 antiguos alumnos extranjeros. |

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

Hernán A. Vera Rodríguez

Catedrático de Administración Pública y Decano del Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta.

Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico,
Ponce, Puerto Rico.

En el presente trabajo, se presentan de forma sintética las experiencias de Puerto Rico en el desarrollo de su sistema de función pública. Asimismo, se exploran los retos principales que encara en la actualidad este sistema de servicio civil. Por último, se exploran algunas alternativas para encarar dichas limitaciones.

Publicado originalmente en la *Revista Centroamericana de Administración Pública* (Vols. 58 -59, enero – diciembre de 2010). Reproducido con la autorización del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Introducción

Las luchas para establecer un sistema profesional de función pública en Puerto Rico tienen un poco más de un siglo. De hecho en el 1907, se aprobó la primera ley de servicio civil de nuestro país, a la usanza de la Ley Pendleton, la primera ley orgánica del Servicio Civil de los Estados Unidos de 1883 (Goodsell, 1979). Este estatuto, aunque imperfecto, estableció la primera piedra de nuestro sistema de servicio civil. En este trabajo, presentaremos una síntesis de la experiencia puertorriqueña en el desarrollo de su sistema de función pública, así como los retos que ésta ha encarado. Asimismo, se discuten las posibilidades para el desarrollo del mismo. Cabe señalar, que en este escrito, utilizamos, tal como se hace en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD/UN (DESA), 2003: 15) indistintamente los conceptos función pública y servicio civil.

Trasfondo

El Gobierno de Puerto Rico consta de tres niveles fundamentales: las agencias o departamentos del Gobierno Central, las Corporaciones Públicas y las municipalidades. De igual forma, en algunas áreas de política pública, existe una amplia injerencia de agencias del Gobierno Federal de los Estados Unidos. Por otro lado, y según datos del Departamento del Trabajo de Puerto Rico (2010), existen alrededor de 298.000 personas laborando en alguna dependencia gubernamental de ese país.

Según datos de esta misma agencia, para febrero del 2010, la administración pública era el tercer sector de generación de empleos en el país luego de las industrias no – agrícolas y el sector de servicios. Para contextualizar estos datos, es menester señalar que la población del país se estima en cuatro (4) millones de personas y las personas dentro del grupo trabajador en 1.301.000 a febrero de 2010 (Departamento del Trabajo de Puerto Rico, 2010). Es decir, que se estima que cerca del 23% de todas las personas que trabajan en nuestro país, lo hacen para alguna dependencia gubernamental. Asimismo, para febrero de 2010, la tasa de desempleo en el país era de 15.8% (Departamento del Trabajo de Puerto Rico, 2010). Por último, debemos señalar que existen en el país dos escuelas graduadas de Administración Pública: la Escuela Roberto Sánchez Vilella de la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras, fundada en 1945 y la de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, en Ponce, Puerto Rico, fundada en 1996.

Experiencias en el Desarrollo del Sistema de Función Pública

El camino para desarrollar un sistema de servicio civil en Puerto Rico ha sido uno largo y lleno de obstáculos. El mismo ha estado matizado, por un lado, por los intentos de lograr un sistema de función pública que permita el desarrollo social y económico del país. Por el otro, han estado los partidos políticos que han utilizado el servicio civil como un botín mediante el cual han aumentado el poder de sus organizaciones políticas, en vías de lograr o perpetuarse en el poder.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

Así pues, el primer paso para la profesionalización de la función pública en el país, se dio con la aprobación de la Ley de Servicio Civil de 1907. La misma, creó una Junta o Comisión de Servicio Civil formada por tres miembros que eran nombrados por el Gobernador. Este estatuto establecía el mérito como el principio que debía regir los procesos de administración de recursos humanos en el ámbito gubernamental. Esto se ponía en vigor, entre otros medios, mediante el establecimiento de exámenes de oposición para los puestos públicos y la prohibición de solicitar a los aspirantes a puestos públicos información sobre:

- Su afiliación política.
- Contribuciones para los partidos políticos,
- Prohibición de despidos de empleados sin justa causa. (Goodsell, 1978: 106 -107; Santiago y Robles, 2005: 38 -39).

Paradójicamente, la implantación de esta ley se vio fuertemente limitada por restricciones presupuestarias que provinieron del poder legislativo puertorriqueño de su época, el cual no aprobó los fondos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, lo que hizo casi inoperante a la Comisión de Servicio Civil (Goodsell, 1978: 108). Según analistas de este proceso, al poder legislativo no le convenía fortalecer el sistema de mérito en el país, pues recibían contribuciones económicas para los partidos políticos equivalentes al 2% proveniente del salario de aquellos empleados a quienes nombraban políticamente. (Goodsell, 1979: 112)

El próximo estatuto que reguló la función pública en Puerto Rico fue la Ley Número 88 del 1931. Los cambios más importantes que trajo esta disposición legal fueron: el establecimiento de un sistema de clasificación de puestos y retribución, así como el establecimiento de un incipiente sistema de capacitación y desarrollo de recursos humanos (Caballero, 2008: 19; Santiago y Robles, 2005: 39). De igual forma, dividía el servicio civil en Personal Clasificado, los cuales formaban la meritocracia del país, y el personal No – Clasificado, o personal de confianza, que era nombrado por su afiliación política o cercanía a la autoridad nominadora.

Es importante notar que según Charles Goodsell, estudioso de esta etapa del desarrollo de la función pública en Puerto Rico, y ex – Presidente de la Sociedad Americana de

Administración Pública (ASPA), los estatutos arriba mencionados cobijaban únicamente entre un 20 y un 30 por ciento de los empleados públicos del país (Goodsell, 1979: 109). Las razones para esto eran, por un lado, los empleados en el servicio no – clasificado y por el otro, la gran cantidad de empleados temporeros nombrados. De hecho, García de Serrano plantea que entre el 1930 al 1940, la mayoría de los nombramientos llevados a cabo en el gobierno eran de carácter temporero (1969). Esta práctica, casi dejaba sin efecto los intentos de profesionalizar la función pública en el país legislados en el estatuto de 1931. Aquí vemos una vez más la pugna entre las fuerzas que intentan promover el establecimiento de una meritocracia en el país y aquellas que buscaban aumentar su poder político mediante el nombramiento de empleados leales a sus ideales políticos en puestos gubernamentales.

Más adelante, se aprueba en Puerto Rico la Ley 345 de 1947, uno de los estatutos más importantes en el desarrollo de un sistema de función pública en el país. Este estatuto estableció unas bases sólidas para el florecimiento de un sistema de mérito en el país. De hecho, algunas publicaciones especializadas de la época, compararon favorablemente el sistema de mérito establecido por ésta, con los sistemas de recursos humanos más avanzados de Norteamérica (Goodsell: 1978:32). Más aún, algunos estudiosos de la Administración Pública en el País denominan el período entre el 1947 y el 1968 como el Período de Oro de la Administración Pública en el país. Sostenemos que más que por los cambios llevados a cabo por este estatuto, se da este período de oro debido al establecimiento en el país de un sistema de partidos (políticos) dominante o cuasi – monopartidismo, factor que promoverá la concentración de esfuerzos en el desarrollo de una función pública vigorosa, en lugar de la búsqueda de la obtención del poder político.

En particular, este ordenamiento legal tenía disposiciones amplias sobre: clasificación de puestos, retribución, reclutamiento a base de exámenes (oposiciones), períodos probatorios, despidos por causa justificada, adiestramiento y capacitación, protección contra discrímenes ilegales, entre otras. De igual forma, establece una división estructural entre los aspectos técnicos, operativos y de reglamentación del sistema de función pública, los cuales quedaban bajo la jurisdicción de la la Oficina de Personal y aquellos de carácter apelativo, los

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

cuales estaban al cuidado de la Junta de Personal (Santiago y Robles, 2005: 40 – 42). Vale la pena destacar que mediante la promoción de organismos internacionales como las Naciones Unidas, así como la de sus países de origen, muchos hermanos latinoamericanos se formaron en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, llevando a sus tierras la experiencia de este “Modelo Puertorriqueño de la Función Pública”.

En octubre de 1975, se aprobó en Puerto Rico, el cuarto estatuto orgánico sobre la función pública, la Ley Número 5. Esta ley define claramente lo que era el principio de mérito e identifica sus áreas esenciales. De igual forma, divide los empleados públicos en empleados de carrera (cubiertos por el principio de mérito) y empleados de confianza, los que define como “de libre selección y libre remoción”. También, introduce programas innovadores de evaluación, así como de promoción de la productividad y la eficiencia gubernamental (Santiago y Robles, 2005: 47). Igualmente, la ley establece un sistema de función pública compatible con la negociación colectiva en el sector público del país.

Por último, esta ley crea dos organismos independientes para la administración del sistema de la función pública: la Oficina Central de Administración de Personal (conocida como OCAP) y la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (conocida como JASAP). Los problemas con la implantación de esta ley tuvieron que ver principalmente con la gran cantidad de empleados de confianza y empleados temporeros que se nombraban en las agencias públicas del país, así como con la proliferación de despidos ilegales después de una elección general, lo cual redundaba en grandes costos al erario público.

Luego, en el año 1998 entró en vigor la Ley No. 45. De esta forma, se le concede a la mayoría de los empleados del sector público de Puerto Rico el derecho a organizarse y a negociar colectivamente. Sin embargo, este estatuto supedita las negociaciones de tipo salarial a las realidades fiscales del estado, y prohíbe las interrupciones de servicios gubernamentales mediante piquetes, huelgas y otros medios. Asimismo, excluye el personal de algunas agencias tales como la Policía, la Guardia Nacional, el Departamento de Justicia, así como a empleados de otro puñado de agencias. De igual modo,

excluye de la ley a empleados gerenciales, transitorios, por contrato, irregulares y de confianza (Santiago y Robles, 2005: 330). También, crea un organismo administrativo, la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, la cual tiene las funciones de: interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la Ley 45 de sindicación de los empleados públicos, resolver controversias sobre la aplicación de dicho estatuto, crear la reglamentación necesaria para asegurar el cumplimiento con la Ley 45, supervisar los procesos de elección sindical y llevar a cabo investigaciones, encuestas, vistas públicas y audiencias relacionadas con la sindicalización de los empleados públicos, entre otras funciones. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, Ley 45 de 1998, Sección 11.15) Con la aprobación de esta ley también comienza a cambiar la filosofía de la oficina central de recursos humanos del gobierno de Puerto Rico. A partir de este momento, se conocería como Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Recursos Humanos (OCALARH), siendo uno de los primeros pasos hacia la descentralización del sistema de función pública en Puerto Rico.

Por último, la Ley 184 del 2004, la cual, junto a la Ley 45, del 1998 son los estatutos vigentes sobre la función pública en el país, persiguió el propósito de establecer un sistema de función pública cónsono con la sindicación de los empleados públicos, así como el culminar el proceso de descentralización de la administración de recursos humanos en el sector público del país, el cual ya había comenzado mediante órdenes ejecutivas del gobernador. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley para la Administración de Recursos Humanos en el Sector Público, Ley Núm. 184 del 3 de agosto del 2004, Sección 2.1(4).

De hecho, esta disposición legal convierte a todas las agencias y dependencias del gobierno de Puerto Rico en administradores individuales, por lo que cada una viene obligada a desarrollar su propio sistema de recursos humanos cónsono con el principio de mérito. Más aún, con la puesta en práctica de esta ley, la oficina de recursos humanos del Gobierno de Puerto Rico se convierte definitivamente en una de asesoramiento laboral y auditoría sobre el cumplimiento con el principio de mérito. De hecho, los autores Santiago y Robles (2005), plantean que esta ley:

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

“...elimina toda tarea operacional centralizada, incluyendo la aprobación de los planes de clasificación y retribución, así como los reglamentos.” (p.54).

Por esta razón, argumentamos que esta con esta ley, la oficina de recursos humanos del gobierno de Puerto Rico, conocida a partir de este estatuto como ORHELA (Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico) pasará a desempeñar principalmente funciones de asesoramiento, auditoría y capacitación de los recursos humanos en el sector público de Puerto Rico.

En este apartado, hemos discutido de forma sucinta las experiencias o hitos más importantes en el desarrollo de la función pública de Puerto Rico durante el pasado siglo. En el próximo, se presentan los retos que encara actualmente el desarrollo de un sistema de función pública en este país.

Retos para el Desarrollo de la Función Pública en Puerto Rico

Actualmente, son muchos los retos que encara el desarrollo de una función pública en Puerto Rico. Entendemos que el desarrollo de una función pública profesional y vigorosa es un prerrequisito para el establecimiento de una economía fuerte que nos permita competir a nivel regional y global. Sin embargo, en este trabajo se concentrará en tres de estos retos, a saber: la pérdida de un organismo rector de la función pública en el país, la implantación de políticas neoliberales que afectan el sistema de servicio civil, así como la politización de la función pública y su relación con el nombramiento de empleados transitorios, irregulares y por contrato.

La pérdida de un Organismo Rector para la Función Pública del País

En el desarrollo de nuestro sistema de función pública, sobre todo a partir de los años '80 se clamaba por un sistema de función pública más descentralizado, ágil y efectivo. A tales efectos, con la Ley 184 del 2004, se culmina el proceso de descentralización de nuestra función pública, el cual había comenzado años antes mediante órdenes ejecutivas de los gobernadores y mediante la aprobación de leyes especiales. Sin embargo, a nuestro entender, este proceso careció de una planeación adecuada, lo cual ha traído importantes efectos

negativos al desarrollo de nuestra función pública.

En primer término, al relegar a la oficina central de recursos humanos del Gobierno de Puerto Rico (ORHELA) a una agencia de asesoramiento y auditorías, el país ha perdido la uniformidad en la administración de los recursos humanos en el sector público del país. Esto se ha manifestado de muchas maneras. Como primer ejemplo, podemos señalar que al dejar en manos de cada organización gubernamental la función de preparar sus propios planes de clasificación de puestos y retribución, se da en el país, la situación de que personas desempeñando un mismo puesto en agencias gubernamentales similares, devenguen salarios distintos, lo que viola un principio de la Constitución de Puerto Rico que establece que debe haber “igual paga por igual trabajo”. De hecho, los datos presentados en la siguiente tabla, los cuales son parte de un estudio llevado a cabo por Ruiz (2008), y el cual fue presentado en el XIV Congreso del CLAD en Buenos Aires, revelan estas diferencias salariales en una muestra de clases de puesto.

Tabla 1
Diferencias salariales en clases de puesto similares por tipo de agencia

| Puesto | Agencia Tradicional | Corporación Pública | Municipio |
|---|---------------------|---------------------|-------------|
| Administrador(a) de Documentos Públicos | N/D | \$1.638-2.457 | N/D |
| Conserje | \$1150-1550 | \$943-2012 | \$840-966 |
| Guardalmacén | N/D | \$1112-2397 | \$874-1005 |
| Oficial de Compras | \$1702-2294 | \$1490-2235 | \$1065-1224 |
| Oficial de Nómina | \$1850-2493 | \$1638-2457 | \$946-1088 |
| Secretaria(o) | \$2020-2723 | \$1490-2235 | \$946-1088 |
| Trabajador de Conservación | \$1196-1612 | \$996-2132 | \$857-985 |

* Nota: Salario mensual en dólares

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

Asimismo, al darse el mencionado cambio de filosofía y roles de la agencia central para la función pública del país, se dio también la virtual eliminación de los exámenes de oposición presenciales (o con comparecencia) para los distintos puestos en el gobierno de este país caribeño. En el pasado, la agencia central de recursos humanos, confeccionaba, administraba y corregía las pruebas de selección para las distintas clases de puestos de nuestro servicio público. La naturaleza de éstas era muy diversa e incluían por ejemplo, pruebas escritas, pruebas de ejecución o prácticas, exámenes orales o pruebas físicas (Gerena, 2008: 68). Actualmente, estas pruebas han sido eliminadas casi por completo y la selección de personal se hace principalmente a base de exámenes sin comparecencia, los cuales se fundamentan en la evaluación (y valoración) de las credenciales académicas y la experiencia de los aspirantes a puestos públicos. Esta situación, como deducirá fácilmente el lector, abre la puerta a la intromisión político – partidista en la selección de personal y a la violación de la igualdad de oportunidades de empleo de muchos candidatos. Huelga señalar que esta situación no ha abonado al fortalecimiento de la función pública de Puerto Rico.

Otro aspecto en el que la descentralización del sistema de función pública de Puerto Rico ha traído dificultades lo es en el adiestramiento y la capacitación de los recursos humanos. En el pasado, esta función estaba centralizada en la agencia de recursos humanos del Gobierno de Puerto Rico, quien tenía sus propios expertos o contrataba los mismos para ofrecer los adiestramientos. Ahora, con la descentralización del sistema, cada agencia, municipio u organización gubernamental tiene que pagar a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por el adiestramiento de sus recursos humanos. Esto, ha provocado que aquellas agencias con menores recursos fiscales (las cuales a veces tienen las mayores necesidades de adiestramiento y capacitación de sus recursos humanos) no puedan enviar a capacitar a sus empleados como lo exige el desarrollo de un sistema vigoroso de función pública en el país.

Una situación muy similar ocurre con la administración de las diversas oficinas (administradores individuales) de recursos humanos en este sistema descentralizado. Antes del 2004, cuando el sistema estaba centralizado, existía un personal altamente cualificado y experimentado en la agencia de personal

gubernamental. Ahora, con la descentralización, se da una amplia diversidad en los niveles de experiencia y capacitación de los directores de recursos humanos de las distintas agencias y municipalidades. Según nuestra experiencia, las agencias y municipios de mayor tamaño, en zonas metropolitanas y con mejores presupuestos, han logrado allegarse un personal más cualificado y experimentado en diversos aspectos de la función pública que aquellas más pequeñas, rurales y con menor presupuesto.

Para cerrar este apartado, queremos señalar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública señala sobre este particular que:

Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y *operar como un sistema integrado* de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo... (CLAD/NU (DESA), 2005: 27, subrayado nuestro).

Como se colige fácilmente de la discusión presentada anteriormente, las reformas implantadas en el sistema de función pública de Puerto Rico a partir del 2004, no propenden el desarrollo adecuado de la función pública del país. En aras de la agilidad administrativa, y orientadas conceptualmente por las teorías de moda, se abandonó un sistema integrado de función pública que aunque tenía sus deficiencias, le había servido bien al país.

La implantación de políticas neoliberales: el caso de la Ley No. 7

Desde los 1990's una parte de la clase gobernante de Puerto Rico ha promovido, como en otros países de la región, reformas gubernamentales tendientes a:

- La reinención del gobierno
- La privatización de servicios gubernamentales
- La eliminación de agencias gubernamentales
- La reducción del "gigantismo gubernamental"

Aunque resulte paradójico señalarlo, en este ideario, se ha percibido al sector público como un lastre para el desarrollo económico y social del país. Así por ejemplo, el Programa de

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

Gobierno del partido que resultó vencedor en las elecciones de 2008 en este país, planteaba que:

Existe consenso en que el gobierno es en ocasiones uno de los mayores obstáculos para la atención ágil, adecuada y efectiva de nuestras necesidades y problemas colectivos. (PNP, 2008,19).

De forma similar, dicho documento plantea más adelante que:

El tamaño injustificado del gobierno, y su rígida estructura burocrática obsoleta, impiden la prestación ágil y eficiente de servicios públicos a nuestros ciudadanos. (PNP, 2008:20).

A este ideario, se unió la situación fiscal del país en la que se estima existe un déficit estructural de cerca de \$3.200 millones de dólares. A esto se unió la postura de las casas evaluadoras del crédito de Puerto Rico en el mercado de valores de Nueva York (Wall Street) tales como Moody's y Standard & Poor's, las cuales amenazaban con degradar los bonos del Gobierno de Puerto Rico a categoría de "chatarra" si el gobierno de este país no tomaba medidas de control fiscal o de "sana administración pública". Esto claramente, ponía en riesgo el crédito del gobierno puertorriqueño. Ante esta situación, el Gobierno de Puerto Rico tomó varias medidas, entre ellas, la aprobación de la Ley Especial Declarando un Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo un Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico, Ley Núm. 7 del 9 de marzo del 2009.

Esta ley ha tenido efectos directos en el desarrollo de la función pública del país, pues ha supuesto la implantación de un plan para el despido de entre 20.000 y 30.000 empleados públicos. Asimismo, deja sin efecto las siguientes acciones de recursos humanos en el sector público:

- Aumentos de salario y beneficios marginales, incluso los negociados en convenios colectivos vigentes.
- Planes de adiestramiento, capacitación y desarrollo.
- Licencias con sueldo para estudio, talleres, etc.
- Pagos de matrícula en universidades a empleados y familiares.
- Bonificaciones por antigüedad, productividad, ejecución, etc.

- Liquidación monetaria por vacaciones no tomadas.
- Otras.

Como se puede apreciar, la implantación de esta ley le ha asestado un duro golpe al desarrollo de un sistema de función pública en Puerto Rico. Por un lado, entendemos que es necesario administrar la precaria situación fiscal del país. Por el otro, entendemos que esta estrategia lejos de ser adecuada, pudiera agravar la situación económica de un país que ya tiene una tasa de desocupación mayor a un 15%. Asimismo, entendemos que pudieron haberse utilizado otras estrategias menos lesivas al desarrollo de la función pública del país para resolver su situación presupuestaria. Aquí debemos puntualizar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2005) establece que estrategias tales como el achicamiento del estado y de su plantilla de empleados en momentos de crisis económicas es una estrategia anacrónica y superada por los países de nuestra zona.

La politización de la función pública y los empleados transitorios, por contrato e irregulares

A partir del año 1968, existe en Puerto Rico un sistema de partidos bipartidista. Existen en dicho país dos partidos políticos contendientes por el poder con una capacidad similar para ganar las elecciones. De hecho, desde el 1968, uno de esos partidos ha ganado las elecciones generales en seis ocasiones y el otro en cinco ocasiones. Esto ha provocado la politización de casi todos los aspectos de la vida puertorriqueña. Más aún, cada uno de estos partidos ha promovido prácticas clientelares que lesionan el desarrollo de un sistema de función pública ejemplar en el país. Además, a nuestro juicio, las leyes aprobadas desde principios del Siglo XX, han sido instrumentos un tanto endebles para frenar la politización de nuestro servicio civil.

La situación de los empleados por contrato, transitorios e irregulares pone de manifiesto esta situación. Según nuestro ordenamiento jurídico, un empleado transitorio es una persona nombrada en un puesto de trabajo en lo que se nombra a un empleado de forma regular en el mismo. Por otro lado, los empleados irregulares y los empleados por contrato son empleados nombrados en puestos de duración fija. Ninguno de estos tipos de empleados pasa por todo el proceso de

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

oposiciones que supone una contratación como empleado regular en las dependencias del Gobierno de Puerto Rico. De hecho, desde la década de los 1930's se utiliza este tipo de nombramientos para soslayar los requisitos del sistema de mérito (Goodsell, 1979: 117 – 118).

Estos nombramientos han creado una “estructura paralela” en la que se burlan los procesos formales para garantizar el mérito. De igual forma, existen múltiples prácticas burocráticas que hacen posible que este tipo de empleados permanezcan en el gobierno por largos períodos de tiempo.

La situación de estos empleados ha traído varios problemas al desarrollo de un sistema adecuado de función pública en el país. En primer lugar, luego de una elección general, el partido ganador comienza miles de estos nombramientos para acomodar en el gobierno a personas leales a su ideal político; es decir a sus clientes. En segundo lugar, y más lesivo todavía para nuestra función pública, en el país se aprueban ocasionalmente, leyes que han convertido en empleados regulares a empleados en las categorías antes mencionadas. En décadas recientes, se han aprobado leyes de este tipo en 1989, 1995, 1996, 2000 y 2004. Esta práctica, viola totalmente los principios que deben regir la función pública en un país, pues las personas que pasan a ocupar puestos públicos mediante estas leyes especiales no advinieron al gobierno mediante los mecanismos de oposición tradicionales.

En esta segunda parte del trabajo, hemos destacado tres de los retos principales que confronta la modernización del sistema de la función pública en Puerto Rico. En la siguiente sección, se presentan algunas de las áreas de posible mejoramiento del sistema de función pública de dicho país.

El Sistema de Función Pública de Puerto Rico: Algunas de sus Posibilidades

En primer lugar, y en lo tocante al papel que juega la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, consideramos que la misma pudiera servir de motor a la modernización de la función pública en el país, y asimismo al desarrollo económico del país, si se implementan los siguientes cambios:

- Reestructurar ORHELA como una agencia independiente del poder ejecutivo.

- Implantar un sistema de función pública en el que el desarrollo de las políticas, reglamentos, planes de clasificación y retribución de puestos, programas de capacitación, y otras áreas relacionadas estén centralizadas en la agencia central del gobierno, mientras que su ejecución se daría de forma descentralizada en cada agencia. Es decir, entendemos que un sistema semi – centralizado sería capaz de lograr el nivel de agilidad que se buscaba en el sistema de función pública puertorriqueño, mientras que por otro lado, mantendría la uniformidad y cohesión que requiere un sistema de función pública que pretende ser puntal de la modernización del estado.

- El aumento de los recursos económicos y humanos para el buen desempeño de la agencia.

- El desarrollo de la voluntad política necesaria para promover los cambios necesarios en nuestro sistema de función pública.

- Llevar a cabo acuerdos colaborativos con otros países (incluyendo algunos de la región) que puedan proveer asesoría sobre la modernización de la gestión pública.

En segundo lugar, y en lo tocante a la aplicación de políticas neoliberales que han provocado el despido de miles de empleados públicos en Puerto Rico, así como la “congelación” de muchos de sus beneficios adquiridos, recomendamos se nombre un comité multisectorial que evalúe estas prácticas así como sus efectos a largo plazo en el sistema de función pública del país. Asimismo, y toda vez que el poder gubernamental parece estar inmerso en esta mentalidad neoliberal lesiva a la función pública, las escuelas de Administración Pública del país deben exponer en foros públicos sus opiniones sobre los efectos de la Ley Especial Declarando un Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo un Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico, Ley Núm. 7 del 9 de marzo del 2009. De igual forma, estas escuelas pueden promover conjuntamente con otros grupos interesados acciones de cabildeo legislativo encaminadas a promover enmiendas a dicha ley.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

Por otro lado, debe promoverse el que los altos funcionarios directivos del Gobierno de Puerto Rico, acudan a actividades de mejoramiento profesional tales como los Congresos del CLAD y los Foros de la Función Pública del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, para que se expongan a las últimas corrientes teóricas y prácticas dentro de la Administración Pública y disciplinas afines. Entendemos que de haberse dado este último elemento, no tendríamos en Puerto Rico un estatuto como la Ley 7, la cual está totalmente desconectada del "estado del arte" de la gestión gubernamental.

En tercer lugar, y en lo relativo a la politización del servicio civil del país y su impacto en el nombramiento de empleados transitorios, entendemos que la implantación de las siguientes recomendaciones ayudaría a cerrar la brecha a esta forma de violentar el sistema de mérito en el país:

- Establecer por ley un número máximo fijo de empleados que puedan laborar como empleados transitorios, por contrato o irregulares en cada agencia o dependencia del gobierno.
- Enmendar la Ley de Ética Gubernamental para incluir en la misma la prohibición de renovar estos tipos de contrato por más de un año.
- Dicha ley debe enmendarse también para prohibir el que un individuo pueda obtener estos tipos de nombramientos por dos años consecutivos independientemente del puesto ocupado.
- Debe implantarse un sistema de multas bastante cuantiosas para aquellas autoridades nominadoras y aspirantes que violenten las dos regulaciones antes señaladas.

Reflexiones Finales

En la discusión presentada previamente, se ha reseñado de forma muy concisa, la historia del desarrollo de la función pública en Puerto Rico. Así pues, se hizo hincapié tanto en sus momentos gloriosos, cuando sirvió de modelo a otros países de la región, como en sus momentos de mayor fragilidad, en los que ha estado sometida a valores tales como la política partidista y las teorías económicas de moda.

De igual forma, se destacaron tres retos que encara actualmente nuestro sistema de servicio civil: la pérdida de un organismo rector de la función pública, los efectos de la implantación de políticas neoliberales en el sistema de servicio civil, así como la politización de la función pública y su relación con el nombramiento de empleados transitorios, por contrato e irregulares.

Por último, se presentaron distintas posibilidades o alternativas para encarar los tres retos reseñados en el trabajo. Algunas de ellas pudieran parecer utópicas, pero la política y la administración son las ciencias y artes de lo posible.

Esperamos que la discusión aquí presentada sirva de referencia a las futuras discusiones de otros hermanos iberoamericanos sobre los sistemas de función pública de sus respectivos países. Asimismo, esperamos que luego de compartir esta información con ellos, puedan compartir con nosotros alternativas innovadoras para la solución o mejora de los retos que encara nuestro sistema de función pública.

Bibliografía

- Caballero Fuentes, A. (2008). Cien años: un principio. *Revista de Administración Pública*, 25 (1-2), 15-54.
- Cirino Gerena, G. (2008). Reflexiones sobre el mérito y el uso de pruebas de selección de personal. *Revista de Administración Pública*, 25 (1-2), 55 -78.
- CLAD/UN (DESA) (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública.
- Dietz, J. L. (1989). *Historia económica de Puerto Rico*. Río Piedras, Puerto Rico: Ediciones Huracán.
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico: División de Estadísticas del Trabajo (2007). *Serie de Empleo y Desempleo: Años Fiscales 1970 – 2007*. San Juan, Puerto Rico: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico: División de Estadísticas del Trabajo, (2010, febrero). *Empleo y Desempleo en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

4. Panorama de la Función Pública

4.2. Experiencias del extranjero

4.2.2. Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico

Gobierno de Puerto Rico, Oficina de Presupuesto y Gerencia (2009). Presupuesto Recomendado para ORHELA: Año Fiscal 2009 – 2010. Recuperado el 1 de abril de 2010 de: http://www.presupuesto.gobierno.pr/Tomo_II/oficinaRHELA.htm.

Gobierno de Puerto Rico (2009). Ley 7 del 9 de marzo del 2009, Ley Especial Decretando un Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo un Plan de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico.

Gobierno de Puerto Rico, (2004). Ley 184 del 3 de agosto del 2004, según enmendada: Ley para la administración de los recursos humanos en el sector público.

Gobierno de Puerto Rico, (1947). Ley 345 del 12 de mayo de 1947. Ley para crear una oficina de personal y una junta de personal para el gobierno insular de Puerto Rico.

Goodsell, C.T. (1978). Administración de una revolución: la reforma del poder ejecutivo en Puerto Rico bajo el Gobernador Tugwell (1941 – 1946). Río Piedras, Puerto Rico: Editorial Universitaria.

Government Development Bank of Puerto Rico (2005, Noviembre 22). Commonwealth of Puerto Rico: Fiscal Update.

Hutchinson, M. & Noy, I. (2003). Macroeconomic effects of IMF sponsored programs in Latin America: output costs, program recidivism and the vicious cycle of failed stabilizations. Pacific Basin Working Paper Series. Center for Pacific Basin Monetary and Economic Studies, Federal Reserve Bank of San Francisco. Working Paper No. PB 03- 02.

Méndez, J.L. (2008). La reforma administrativa y de gestión del personal en América Latina. XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

Pacheco Muñiz, E. y Vera Rodríguez, H (2009, octubre). La administración de recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico: centralización, descentralización, control y caos. Ponencia presentada en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.

Partido Nuevo Progresista de Puerto Rico (2008). Una nueva visión para Puerto Rico: Programa de cambio y recuperación económica: 2009 – 2012.

Picó, F. (1986). Historia general de Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Huracán.

Santana Rabell, L. (1993). Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico: agenda para la reforma. Revista de Administración Pública (Edición Especial), 25.

Santiago Rivera, C.A. & Robles Ramos, K.J. (2005). Ley de recursos humanos del ELA: Módulos de capacitación, Ley Núm. 184, 2004. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Situm, Inc.

Robles Ramos, K. (2007). Análisis del sistema de administración de personal del sector público. Revista de Estudios Críticos del Derecho, 162, 162 – 217.

Ruiz Santana, E. (2008, noviembre). Diferencias en los planes de retribución de las agencias públicas de Puerto Rico. Ponencia presentada en el XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

5. La consulta del mes

Permiso para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud

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

¿Cuáles son los criterios de concesión y disfrute del permiso para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud, regulado en el artículo 48.1.d) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público?

RESPUESTA:

El artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, dispone, en relación con los funcionarios públicos, que se les concederá permiso "*para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud, durante los días de su celebración*".

Asimismo, la Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan Instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado, dispone en su apartado Décimo 2. a), que se concederán "permisos retribuidos para concurrir a exámenes finales y pruebas de aptitud y evaluación para la obtención de un título académico o profesional reconocidos, durante los días de su celebración".

Los criterios de interpretación de este permiso han quedado fijados como doctrina legal por la Sentencia de 28 de junio de 1996, dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, en síntesis, son los siguientes:

a) En el supuesto de que los exámenes y demás pruebas definitivas de aptitud y evaluación en Centros Oficiales, deban tener lugar en el mismo lugar de destino del funcionario y dentro de su jornada laboral, el permiso deberá concederse por el tiempo indispensable para concurrir al examen, entendiéndose que la expresión "tiempo indispensable", no supone el otorgamiento del permiso necesariamente durante todo el día de la celebración de las pruebas,

pudiendo darse el supuesto de que dicho permiso sea concedido sólo para determinadas horas de la jornada laboral, siempre que las que se conceden permitan concurrir a la celebración de la prueba y regresar a tiempo a la dependencia donde se presta el servicio.

b) En el caso de que el examen y las demás pruebas a que se refiere el precepto se vayan a celebrar en la misma localidad del destino, fuera de la jornada laboral del funcionario y ésta no se vea afectada por las circunstancias del examen, no procede el otorgamiento de permiso alguno.

A la luz de esta Sentencia, ha de tenerse en cuenta que **el permiso debe concederse por el tiempo mínimo pero también suficiente** para que la norma cumpla su objetivo de hacer posible la concurrencia a exámenes y pruebas definitivas de aptitud debiendo valorarse, por tanto, los distintos extremos que conlleva la realización de una prueba o examen.

Por tanto, las circunstancias particulares que concurren en cada caso deberán ser ponderadas adecuadamente por el Órgano competente para que la concesión o denegación del permiso se ajuste a este criterio general.

Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución por la que se aprueban las Instrucciones sobre jornada y horarios, por "*exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud*" se entienden las dirigidas a obtener un título académico u oficial reconocido.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que el artículo 18.4 del EBEP establece que "*las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional*".

Entre estas medidas se encontraría la concesión de este permiso para la realización de pruebas selectivas para el ingreso en un nuevo Cuerpo o Escala, por el tiempo de duración de las mismas.

Enero de 2011

6. Noticias del INAP

6.1. Inauguración del Curso 2011



El próximo día 15 de febrero de 2011, tendrá lugar, en la sede del INAP, C/ Atocha 106, el acto oficial de inauguración del curso académico 2011. El acto, que comenzará a las 12,00 h, estará presidido por la Secretaria de Estado para la Función Pública, Consuelo Rumí Ibáñez. El Profesor Doctor, Luciano Parejo Alfonso, bajo la rúbrica “¿Es el silencio administrativo una técnica adecuada para la Administración actual?” dictará la Lección inaugural. En el transcurso del acto se entregarán los premios a la calidad de los materiales didácticos convocados por el INAP.

6.2. Primeros cursos del INAP en 2011



Desde finales del mes de enero y a lo largo de febrero, el INAP comienza a desarrollar su catálogo formativo para 2011. En estos primeros meses, entre las actividades más destacadas se encuentran las siguientes:

Curso de especialización en Comunicación Pública

Dirigido a los empleados públicos con perfiles directivos, la IV Edición de este curso incide en la comunicación como factor estratégico en las Administraciones Públicas, abordándola con un enfoque eminentemente práctico. Desde el 31 de enero, y a lo largo de cinco meses, se imparten 152 horas lectivas, en la modalidad de formación presencial.

6. Noticias del INAP

Curso superior de Gestión de la Innovación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Este novedoso curso se dirige a empleados públicos de perfiles directivos y predirectivos que, en el ámbito de las nuevas tecnologías, necesiten adquirir una visión estratégica y en permanente actualización de la denominada Administración Electrónica. El curso se inicia el 7 de febrero y se extenderá a lo largo del año, con un total de 250 horas (202 en la modalidad de teleformación - on-line -, y 48 presenciales).

Cursos superiores para empleados públicos de la Administración Local

Dentro de esta línea estratégica de la formación impartida por el INAP, el 24 de enero se dio inicio a dos de estos cursos; en concreto, a la X Edición del Curso de Dirección Pública Local (con 300 horas lectivas) y el segundo año de la XXXIII Edición del Curso Superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos (también con 300 horas lectivas).

Cursos de Idiomas

El 15 de febrero comienzan los cursos de inglés (para 1.100 alumnos) y de francés (para 150 alumnos) que se impartirán a lo largo de todo el año en la modalidad de teleformación -on-line- con tutorías presenciales o telefónicas, según los casos. Además, del 21 al 25 de febrero tendrá lugar la primera de las ediciones, de 2011, de inglés "intensivo" a celebrar en la sede del INAP de Alcalá de Henares.



6. Noticias del INAP

6.3. Desarrollo de los procesos selectivos de la Oferta de Empleo Público de 2010



Continúan, según la planificación prevista, los trabajos de los Tribunales calificadores de los procesos selectivos del Subgrupo A1 y de la Comisión Permanente de Selección, en los procesos que estos órganos tienen encomendados.

Así, en el proceso selectivo para el ingreso —tanto libre, como por promoción interna— al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, se está realizando la lectura del tercer ejercicio de los cuatro de los que consta esta selección.

Asimismo, está teniendo lugar la lectura del segundo examen —celebrado el pasado 15 de enero— de los tres exigidos en el proceso selectivo para el ingreso por promoción interna para el personal funcionario y el personal laboral fijo a la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos.

Igualmente, realizado el último examen de la fase de oposición de los procesos selectivos para el acceso a los Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado y de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado (promoción interna en ambos casos) y la Escala de Gestión de Organismos Autónomos, se está desarrollando la lectura de los ejercicios ante la Comisión Permanente de Selección.



6. Noticias del INAP

En cuanto al proceso selectivo para el ingreso libre en el Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, se está a la espera de la publicación de la relación definitiva de opositores que han superado la segunda prueba del proceso selectivo y la posterior convocatoria del tercer ejercicio.

Finalmente, publicada la relación de aspirantes que han superado la fase de oposición de los procesos selectivos referidos a los Cuerpos General Administrativo y General Auxiliar de la Administración del Estado, se ha dado inicio a la correspondiente fase de concurso.

6.4. Actividades de cooperación internacional

Del 28 de marzo al 1 de abril se va a celebrar en Madrid, en la sede del INAP, el seminario "La Administración española y su dimensión europea" en el marco del *European Reciprocal Training Programme*. El plazo de inscripciones estará abierto hasta el 7 de febrero.

Hasta el 25 de marzo está abierta la convocatoria del *European Public Sector Award (EPSA)*, que este año premia las mejores prácticas administrativas en los siguientes temas:

1. *Smart Public Service Delivery in a Cold Economic Climate*
2. *Opening up the Public Sector through Collaborative Governance*
3. *Going Green: Concrete Solutions from the Public Sector*



6. Noticias del INAP



El EIPA organiza sesiones informativas (Info-Day) sobre los premios EPSA en distintos países, con el fin de darles la mayor difusión posible. Los próximos Info-Day tendrán lugar, durante el mes de febrero, en Austria, Bélgica, Noruega y Rumanía. El próximo 24 de febrero, en la sede del INAP de Madrid, se celebrará el Info-Day de España.

Finalmente, el día 2 de febrero tendrá lugar una visita al INAP de una delegación de la República Dominicana, encabezada por el Ministro de Administración Pública.

6.5. Publicaciones y estudios



En el área de investigación cabe destacar el reinicio de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Empleo Público el pasado 17 de enero, estableciendo las líneas de trabajo para 2011 en función de los temas de reflexión asignados al mismo por el Director del INAP: selección de empleados públicos, estructura de cuerpos y escalas y evaluación del desempeño. El Grupo tiene como nueva Presidenta a Blanca Olías de Lima, catedrática de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense, que sustituye a Luis Ortega Álvarez, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, al que el INAP quiere públicamente felicitar por su reciente nombramiento como Magistrado del Tribunal Constitucional.

6. Noticias del INAP



En cuanto a las publicaciones recientes del INAP, destacamos las siguientes:

. En coedición con la editorial Marcial Pons, se ha editado el libro *Derecho administrativo global: organización, procedimiento, control judicial*, coordinado por el Profesor Juli Ponce Solé y que trata el incremento y diversificación de las formas de regulación administrativa.

. La revista *Documentación Administrativa* que, en su número 282-283, completa el monográfico que comenzó en el número anterior sobre *La potestad sancionadora de las Administraciones públicas* y se centra fundamentalmente en los sectores tributario, financiero y urbanístico.

. El número 5 de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, que incluye trabajos sobre materias tales como la descentralización y participación ciudadana, evaluación de políticas y programas sociales, y algunos análisis sobre políticas migratorias.



BOLETÍN
DE FUNCIÓN PÚBLICA
del **INAP**

Número 1, ENERO DE 2011



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA