



En Zaragoza, a 5 de junio de 2023

Asunto: Dictamen del Comité Jurídico Asesor a petición del Sr. Rector de la Universidad de Zaragoza con fecha de 25 de mayo de 2023.

Con fecha de 25 de mayo de 2023 se solicita Dictamen al Comité Jurídico Asesor de la Universidad de Zaragoza acerca de la viabilidad y el marco de actuación de las medidas que en materia de carrera profesional y mentoring se contemplan en el Acuerdo de 23 de mayo entre la Universidad de Zaragoza y la Mesa Sectorial del PAS. En el citado Acuerdo se recogen las medidas indicadas que se incorporan como propuesta de solución plurianual encaminada a regular, dentro de un marco jurídico y económico viable, una nueva naturaleza de la carrera profesional junto con los retos que en materia de gestión tiene la universidad de Zaragoza en los próximos años. Todo ello con el fin de plantear una equitativa gestión del cambio y dejando atrás lo que, tras la doctrina casacional de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ha devenido en ilegal, es decir, la acción social ligada al premio de jubilación y jubilación anticipada recogida en los apartados 2 y 3 del artículo 96 del actual Pacto del Personal de Administración y Servicios de la Universidad de Zaragoza. Dado que el Acuerdo, que se vincula al actual modelo de financiación 2022-2026, trasciende el actual mandato del equipo rectoral, durante el proceso negociador se ha informado que el resultado de éste, es decir, las medidas en él consideradas, antes de elevar al Consejo de Gobierno aquellas decisiones o, en su caso, cambios reglamentarios correspondientes, serían objeto de análisis por parte del Comité Jurídico Asesor de la Universidad de Zaragoza. En consecuencia, este Dictamen examina la corrección jurídica de las medidas de negociación colectiva pactadas entre el Gobierno de la Universidad de Zaragoza y su personal técnico, de gestión y de administración y servicios y previstas en el Acuerdo de 23 de mayo de 2023.

Atendiendo esta petición, se emite el siguiente DICTAMEN:

I. Cuestión previa

Al respecto, como cuestión previa, hay que recordar que la Universidad de Zaragoza, en tanto administración pública, se encuentra sometida en sus decisiones, por mandato del artículo 103 de la Constitución, a lo dispuesto por las leyes y el resto del ordenamiento jurídico, lo que supone un límite infranqueable donde no hay espacio de negociación colectiva. Esto implica que los límites normativos, en especial los vinculados a la política presupuestaria y la arquitectura de los modelos retributivos que fijen las leyes, condicionan cualquier decisión con impacto económico y que, estos límites, en su caso, pueden verse afectados por la incidencia de hechos futuros externos (como sucedió, por ejemplo, en 2010, con la reducción de salarios públicos como consecuencia de la crisis financiera).

Límites que también pueden verse condicionados por cambios regulatorios o bien por la interpretación que de los cuerdos adoptados pueda, posteriormente, realizarse por un tribunal. En relación con esto último, interesa aclarar la nueva regulación del recurso de casación de interés casacional objetivo. Las consecuencias del nuevo recurso de casación, como bien se ha explicado por al doctrina, son evidentes en tanto permite a la sala

unizar.es

Copia auténtica de documento firmado digitalmente. Puede verificar su autenticidad en <http://valide.unizar.es/csv/7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2>

CSV: 7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2	Organismo: Universidad de Zaragoza	Página: 1 / 6	
Firmado electrónicamente por	Cargo o Rol	Fecha	
MARIA ANGELES RUEDA MARTIN	Presidenta del Comité Jurídico Asesor	05/06/2023 13:26:00	

contencioso-administrativa superar el rol del Tribunal Constitucional de “legislador negativo” (decir lo que no se puede hacer) para convertirse en “legislador positivo”, al interpretar normas en conflicto y colmar lagunas jurisprudenciales, así como unificar criterios. La finalidad expresa del nuevo sistema casacional es reforzar el recurso de casación como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho. Para ello, la reforma amplía el número de sentencias que teóricamente pueden ser recurridas en casación, si bien permite al Tribunal Supremo admitir solamente aquellos recursos en los que aprecie que concurre un *«interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia»*. Es decir, este recurso permite que la sentencia sobre la cuestión controvertida tenga fuerza jurídica interpretativa, lo que puede condicionar y obligar a reevaluar decisiones administrativas adoptadas con anterioridad y que, posteriormente, como consecuencia del criterio del Tribunal Supremo, pueden resultar contrarias al ordenamiento jurídico. Esto es lo que ha ocurrido con el denominado “premio de jubilación” pactado con el personal no docente en el anterior convenio colectivo, justificando su adopción desde la “negociación” de mejoras de acción social. El Tribunal Supremo, que ya había declarado para otras administraciones públicas que esta medida de negociación era ilegal en tanto suponía modelo de retribución (así, las sentencias 459/2018, de 20 de marzo (recurso de casación 2747/2015), 347/2019 y 344/2022, de 14 y 16 de marzo, respectivamente (recursos de casación 2717/2016 y 4444/2020, también respectivamente), ha declarado que no caben premios de jubilación o mejoras de pensión, pues sólo puede retribuirse a los funcionarios públicos por los conceptos previstos en los artículos 22, 23 y 24 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado como texto refundido por el Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre) ha declarado, en la esfera de decisiones de las universidades, que dicho “premio” carece de cobertura legal y no es de disposición de negociación colectiva. La Sentencia del Tribunal Supremo 591/2023, de 28 de febrero - ECLI:ES:TS:2023:591- (que se estima el recurso de casación que interpuso la Universidad Politécnica de Cataluña contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que reconocía el derecho de dos funcionarias de esa Universidad a percibir el “premio de jubilación”) mantiene el criterio expuesto y de manera indubitada declara que esta opción, más allá del criterio que pueda mantener la jurisdicción social, es “una retribución” y por ello resulta ilegal conforme al criterio interpretativo mantenido con anterioridad por la sala tercera del Tribunal Supremo sin que haya singularidad por ser una decisión en el ámbito universitario. Interesa reseñar, además, que el Tribunal Supremo declara que *“la naturaleza de la relación funcional y sus diferencias con la laboral, no responde a un legalismo ajeno a la idea de justicia. Cosa distinta es que la laboralización del empleo público cree situaciones de difícil encaje con la relación estatutaria o funcional, que es la propia de la relación de empleo en el ámbito de las Administraciones, la funcional, situaciones cuya enmienda o conciliación -al menos en este caso- escapa a la acción de los tribunales”*.

En definitiva, la naturaleza retributiva del “premio de jubilación” no se ajusta, por tanto, a las exigencias normativas aplicable a la retribución de funcionarios públicos y, por ende, su pago, tras la referida sentencia con directa aplicación en las universidades públicas, sería una decisión manifiestamente ilegal a partir de la referida fecha de la sentencia y contraria a los estándares exigibles de buena administración.

Obviamente, la nueva interpretación tiene efectos sobre los elementos de la negociación colectiva que sustentaban dicho “premio” (artículos 96.3.2) y 96.3.3) del Pacto del PAS de la Universidad de Zaragoza) y afecta a las expectativas -que no derechos



7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2

Copia auténtica de documento firmado digitalmente. Puede verificar su autenticidad en <http://valide.unizar.es/csv/7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2>

CSV: 7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2	Organismo: Universidad de Zaragoza	Página: 2 / 6	
Firmado electrónicamente por	Cargo o Rol	Fecha	
MARIA ANGELES RUEDA MARTIN	Presidenta del Comité Jurídico Asesor	05/06/2023 13:26:00	

subjetivos- que pudieran tener los afectados en el ámbito del convenio colectivo, para lo que puede resultar oportuno, respetando siempre los límites de la arquitectura retributiva de funcionarios públicos y de la normativa presupuestaria, arbitrar soluciones de negociación que puedan mitigar, con efecto transitorio, dicha frustración de expectativas. Además, en aras a dotar de seguridad jurídica y ajustar los “acuerdos” de negociación aplicables al personal no docente de la Universidad de Zaragoza, parece oportuno y necesario diseñar soluciones que alineen los distintos intereses en juego sin poner en jaque la legalidad de las mismas.

A tal efecto se solicita un Dictamen sobre las soluciones pactadas como alternativa, tras la incontrovertida imposibilidad legal tras el fallo del Tribunal Supremo de continuar pagando el denominado “premio de jubilación”, entre el Gobierno de la Universidad de Zaragoza y los representantes sindicales del personal no docente con la finalidad de “validar” su adecuación al marco normativo vigente. Se debe señalar también que dichas soluciones han sido ratificadas mediante votación de dicho personal el día 26 de mayo de 2023.

II. Análisis de las soluciones pactadas en el Acuerdo de 23 de mayo entre la Universidad de Zaragoza y la Mesa Sectorial del PAS

Las propuestas objeto de análisis por este Comité Jurídico Asesor serían la siguientes:

a) Declaración institucional. En tanto se trata de una declaración institucional, como tal, estaría fuera del ámbito del análisis jurídico en sentido estricto. En todo caso, si la finalidad es reforzar institucionalmente los objetivos sobre mejora de la carrera del personal no docente en aras a un mayor reconocimiento y visibilización de su función y “singularidades”, existe un claro margen decisional en el ámbito de la negociación colectiva que habilitaría dicha declaración.

b) Implantación de un nuevo modelo de carrera profesional. En este aspecto nada hay que objetar y resulta viable la modificación del Reglamento regulador con la previsión de respetar los límites de capacidad presupuestaria y, en concreto, de la inclusión dentro del Convenio de financiación plurianual entre DGA y Universidad de Zaragoza. El artículo 90 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario despeja cualquier duda jurídica, pues introduce una mención expresa en materia de carrera profesional del personal no docente. Previsión alineada con la habilitación del artículo 37.1 c) del Estatuto Básico del empleado Público.

La solución gradual propuesta no plantea ningún tipo de interrogante jurídico en relación con su viabilidad jurídica y se justifica desde la necesaria política de profesionalización y formación continua de los empleados públicos. Asimismo, la propuesta marca una senda que dota de seguridad jurídica la adecuada promoción profesional (y las lógicas expectativas) con evidentes mejoras retributivas vinculadas al desempeño, donde existe incuestionable competencia de la Universidad de Zaragoza en su diseño pues respetar la estructura básica retributiva fijada en la normativa estatal vigente. Además, favorece el objetivo de necesaria adaptación y capacitación (y de implicación) de las funciones del personal no docente a las nuevas exigencias de apoyo administrativo de las funciones de la Universidad tanto de gestión estrictamente administrativa como de apoyo proactivo a las funciones docentes, de investigación y de transferencia de conocimiento del personal docente universitario. A tal efecto conviene alinear claramente el diseño de la carrera profesional del personal no docente con las exigencias de adaptación a las exigencias



7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2

CSV: 7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2	Organismo: Universidad de Zaragoza	Página: 3 / 6	
Firmado electrónicamente por	Cargo o Rol	Fecha	
MARIA ANGELES RUEDA MARTIN	Presidenta del Comité Jurídico Asesor	05/06/2023 13:26:00	

“dinámicas” derivadas del cumplimiento de los fines y misiones de la Universidad de Zaragoza evitando un modelo rígido y desvinculado de las otras necesidades del personal universitario. Así, parece conveniente que el modelo de carrera profesional vaya vinculado a criterios dinámicos y objetivables de evaluación del desempeño, fomentando de esta manera la mejor calidad del servicio como objetivo principal de este modelo de carrera profesional y de sus incentivos retributivos.

Por otra parte, la finalidad explicitada de homologar la carrera profesional del personal no docente de la Universidad de Zaragoza con el personal de la DGA resulta prudente y legítimo desde la perspectiva de políticas profesionales homogéneas en ámbitos y funciones análogos, lo que favorecería además la movilidad y “captación” de personal.

En todo caso, como se ha advertido, la eficacia aplicativa del modelo de carrera profesional que se pacte entre la Universidad de Zaragoza y su personal no docente, como límite legal inquebrantable (y del principio de buena gestión financiera exigible), quedaría condicionada a la existencia de capacidad y disponibilidad presupuestaria suficiente, sin que pueda ponerse en riesgo la estabilidad presupuestaria de la Institución en un contexto de restricciones o incertidumbres presupuestarias ajenas a la propia capacidad de gestión de la Universidad. En especial debe advertirse, igualmente, que la finalidad de equiparación con el personal de la DGA aconsejaría incluir como regla la no superación, en ningún caso, del límite presupuestario que la DGA destina a ese concepto sobre total de la masa salarial (serviría de indicador de referencia claramente objetivo).

En definitiva, con estas consideraciones la propuesta sometida a informe se ajustaría, en su concreto diseño, al marco normativo vigente. Se trata, por lo demás, de una propuesta ajustada a las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad. La proporcionalidad como norma de mandato representa la medida exacta de las potestades administrativas y constituye un límite sustancial a la actividad de la Administración, delimitando para cada supuesto concreto los contornos que la discrecionalidad no puede rebasar. Al igual que impedía, tras la sentencia del Tribunal Supremo aplicar el denominado “premio de jubilación”, la opción de carrera profesional propuesta, con su modelo transitorio aplicable a aquel personal con unas “expectativas” más consolidadas por condición de edad (lo que comporta una adecuada “sensibilidad” hacia este colectivo, que no podría beneficiarse de los efectos favorables del nuevo modelo de carrera profesional), resulta idónea, racional y con una clara justificación que pone en valor la trayectoria y capacidades del personal no docente. Y desde esta lógica es una decisión compatible con el principio de proporcionalidad, que sirve de estándar en el cumplimiento de las exigencias derivadas del derecho a una buena administración

c) Articulación de un programa de *mentoring*. En este punto concreto interesa delimitar las características de esta figura. El *mentoring*, o mentoría en español, se define como una relación profesional en la que una persona con experiencia (el mentor) asiste a otro (el mentorizado o *mentee*) en el desarrollo de habilidades y conocimientos específicos que mejorarán el crecimiento profesional y personal de la persona con menos experiencia. Dentro del sector público esta figura no se contempla en la regulación vigente pero tampoco existe una prohibición a la misma. Por ello, un programa de mentoría, diseñado como herramienta para un mejor y más eficiente acoplamiento del nuevo personal, es una solución compatible con los principios publicados orientados al mejor cumplimiento de las diferentes competencias y funciones administrativas.



7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2

CSV: 7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2	Organismo: Universidad de Zaragoza	Página: 4 / 6	
Firmado electrónicamente por	Cargo o Rol	Fecha	
MARIA ANGELES RUEDA MARTIN	Presidenta del Comité Jurídico Asesor	05/06/2023 13:26:00	

Los roles, a título enunciativo, que podría asumir el mentor podrían ser los siguientes:

1. Asesoramiento. Ayudar, desde la experiencia previa y el conocimiento de las funciones, mediante orientación y comentarios y posibles alternativas (y sus efectos o impactos)
2. Motivación y seguridad. El mentor puede ayudar a la toma de decisiones e impulsar competencias profesionales vinculadas a la seguridad de la decisión
3. Integración en la dinámica de grupos. El mentor tiene como un objetivo destacado facilitar el conocimiento de la organización fomentando su incorporación activa a las redes existentes de networking.
4. Ayuda en el *feedback* real explicando, desde una actitud de crítica constructiva, los posibles defectos o inconvenientes o alternativas a las decisiones que pueda ir adoptando día a día.

La concreta implementación de este programa exige aclarar la naturaleza jurídica del mismo, que no puede en su concreto diseño “esconder un premio de jubilación, en tanto sería un fraude ley evidente (y contrario al ordenamiento jurídico. En nuestra opinión debería implementarse, como sucede con los proyectos de investigación, como un modelo de ayudas públicas en tanto no existe, técnicamente una contraprestación por un servicio. Es más, en modo alguno podría ser un contrato pues con ese modelo resultarían aplicables las reglas y exigencias contenidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (en especial las de solvencia financiera, técnica y profesional), incompatibles con la finalidad del programa de mentoría que pretende su utilización entre el personal no docente de la Universidad de Zaragoza ya jubilado. Obviamente tampoco puede haber un vínculo de carácter laboral por las propias características de las funciones del mentor.

La opción propuesta de mentoría, por tanto, no presenta interrogantes de validez jurídica siempre que se configure como una subvención pública y se cumplan unas reglas para su selección y aplicación conforme a los principios y previsiones contenidas en la vigente Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Para ello, parece conveniente que se determinen por Consejo de Dirección y se publiquen en BOUZ las Bases de la convocatoria de ayudas a la implementación del programa de mentoría, que deben tener carácter plurianual, correspondiendo a cada convocatoria fijar plazos y requisitos para su solicitud. Las reglas de selección de los programas de mentoría tendrán carácter reglado y solo quedarán condicionada a la existencia de disponibilidad presupuestaria suficiente. Asimismo, atendiendo a las concretas características del potencial mentor, las bases deberían contemplar como un elemento esencial el perfil técnico del beneficiario y con objeto de cuantificar de forma diferenciada en función de la dificultad técnica el proyecto de mentoring que se vaya a subvencionar (en modo alguno podría diseñarse un modelo igualitario y no diferenciable, pues tal opción se alejaría de la propia arquitectura del modelo subvencional y podría ser fiscalizado como una indebida retribución ilegal). La duración de la mentoría, según el proyecto que presente cada solicitante interesado, no podrá superar los tres años y los importes anuales deben tener un límite anual a determinar en cada convocatoria.



CSV: 7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2	Organismo: Universidad de Zaragoza	Página: 5 / 6	
Firmado electrónicamente por	Cargo o Rol	Fecha	
MARIA ANGELES RUEDA MARTIN	Presidenta del Comité Jurídico Asesor	05/06/2023 13:26:00	

Por su naturaleza subvencional y la obligación de cumplir el fin público que la justifica el beneficiario que acepte la subvención se somete a las exigencias aplicables para cualquiera ayuda pública, entre ellas, principalmente, cumplir el programa de mentoría, pues de lo contrario deberá procederse al reintegro (artículo 36.4 de la Ley General de Subvenciones) y, atendiendo al incumplimiento y sus consecuencias, al procedimiento sancionador previsto en la referida Ley.

En conclusión, con los argumentos y observaciones contenidas en este documento, se Informa Favorablemente las medidas de negociación pactadas entre el Gobierno de la Universidad de Zaragoza y los representantes del personal no docente, insistiendo en la ineludible condición suspensiva de contar con disponibilidad presupuestaria adecuada para su aplicación tal y como se encuentra programada.

Esta es nuestra opinión como miembros del Comité Jurídico Asesor de la Universidad de Zaragoza. Por Resolución de 6 de septiembre de 2021, del Rector de la Universidad de Zaragoza, por la que se nombran a los miembros del Comité Jurídico Asesor, este órgano consultivo está formado por: M^a. Ángeles Rueda Martín, Secretaria General y Catedrática de Derecho penal (Presidenta); José María Gimeno Feliu, Catedrático de Derecho Administrativo; Zoila Combalía Solís, Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado; María Carmen Tirado Robles, Profesora titular de Derecho Internacional Público; Ignacio Salvo Tambo, Abogado del Estado.

Firmado electrónicamente y con autenticidad contrastable según al artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015 por María Ángeles Rueda Martín, Presidenta del Comité Jurídico Asesor de la Universidad de Zaragoza.



7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2

Copia auténtica de documento firmado digitalmente. Puede verificar su autenticidad en <http://valide.unizar.es/csv/7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2>



unizar.es

CSV: 7059aa8b517b1cece1a43148f583f7a2	Organismo: Universidad de Zaragoza	Página: 6 / 6	
Firmado electrónicamente por	Cargo o Rol	Fecha	
MARIA ANGELES RUEDA MARTIN	Presidenta del Comité Jurídico Asesor	05/06/2023 13:26:00	